

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ

# Инновационное развитие территории



**САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ  
УПРАВЛЕНИЯ И ЭКОНОМИКИ**

**Калининградский институт экономики**

**ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ  
ТЕРРИТОРИИ**

*Коллективная монография*

Санкт-Петербург  
2011

УДК 352.075  
ББК 66.3(2)12  
И66

Под редакцией  
доктора экономических наук, профессора  
*Н. С. Шашиной*,  
доктора экономических наук, профессора  
*Х. С. Пак*

Рецензенты:  
доктора экономических наук, профессор  
*Е. С. Ивлева*,  
кандидат экономических наук, доцент  
*М. В. Свириденко*

**И66** **Инновационное развитие территории:** коллективная монография / под ред. Н. С. Шашиной, Х. С. Пак. — СПб: Изд-во СПбУУЭ, 2011. — 204 с.: ил.  
ISBN 978-5-94047-264-3

В монографии исследуются вопросы реформирования государственного и муниципального управления, устойчивого функционирования малого предпринимательства и развития местного самоуправления в условиях инновационного развития страны. Издание предназначено для специалистов, занимающихся указанными проблемами, научных работников, преподавателей вузов, студентов и аспирантов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент»

Над подготовкой монографии работал коллектив авторов: Пак Х. С., Хацевич Р. В., Сацевич В. А., Шашина Н. С., Максимов В. И., Утков П. Ю., Афанасьева О. Е., Ромас А. С., Королев В. И. — глава 1; Зюькин А. А., Пак Х. С., Чагай А. О., Клоков Ю. А., Огорокова Ю. А. — глава 2; Свистунова И. Н., Тарасова Е. В., Дюжева Н. Г., Вольхин Е. Г., Ходырев В. В., Филенко А. Ю., Пак Х. С., Васильева О. О., Гришковец А. В. — глава 3; Кирсанов С. А., Акулич Р. А., Мурадова О. И., Пак Х. С., Копельман П. А., Магеррамов Г. П., Морозов В. Н. — глава 4.

УДК 352.075  
ББК 66.3(2)12

ISBN 978-5-94047-264-3

© Коллектив авторов, 2011  
© СПбУУЭ, 2011

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	5
<b>I. Реформирование государственного управления в России</b> .....	6
1.1. Результативность реализации административной реформы в Санкт-Петербурге .....	6
1.2. Основные направления использования информационно-коммуникативных технологий в рамках административной реформы органов исполнительной власти в РФ .....	19
1.3. Совершенствование управления государственными и муниципальными землями в муниципальных образованиях .....	25
1.4. Основные направления Программы модернизации здравоохранения Ленинградской области на 2011–2012 гг. ....	28
1.5. Эколого-экономическая безопасность обучающихся и воспитанников в системе инновационного развития территории региона .....	32
1.6. Оценка социально-экономической устойчивости регионального строительного комплекса .....	38
1.7. Проблемы реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» .....	43
1.8. Маркетинговый анализ российского страхового рынка в условиях посткризисной экономики .....	46
<b>II. Малое предпринимательство в условиях модернизации экономики страны</b> .....	61
2.1. Проблемы выбора оптимального управленческого решения в различных организационных структурах .....	61
2.3. Проблемы выбора оптимального управленческого решения в различных организационных структурах .....	65
2.4. Исследование выполнения субъектами РФ полномочий в сфере малого предпринимательства (на примере Хабаровского края) .....	70
2.5. Корпоративная культура — стратегия предпринимательства и модернизации в инновационной экономике России .....	78
2.6. Формирование и развитие малого предпринимательства в приграничных районах .....	87
<b>III. Инновационные методы, технологии, стратегии управления развитием территории</b> .....	91
3.1. Механизмы реализации инновационной стратегии .....	91
3.2. Инновационное развитие муниципальных образований в сфере жилищно-коммунального хозяйства .....	96
3.3. Проблемы активизации инновационной политики в регионах Российской Федерации .....	101
3.4. Инновационные методы оптимального размещения логистических мощностей на территории крупнейшего города .....	106

3.5. Адаптивность систем управления как одна из основ инновационного развития социально-экономических систем (регионов).....	115
3.6. Инновации в бюджетном планировании развития муниципальных образовательных учреждений.....	119
3.7. Потенциал международного туризма как фактора инновационного развития северо-западного региона .....	131
3.8. Инновационное развитие региональной системы образования (на примере Хабаровского края) .....	136
3.9. О перспективах реализации инвестиционных стратегий телекоммуникационных компаний Калининградской области .....	142
3.10. Основные направления по улучшению инвестиционной привлекательности Калининградской области .....	151
<b>IV. Проблемы местного самоуправления .....</b>	<b>163</b>
4.1. Внедрение информационных технологий в работу органов местного самоуправления РФ.....	163
4.2. Развитие территориального общественного самоуправления: объединения жителей, товарищество собственников жилья .....	166
4.3. Факторы снижения рождаемости в муниципальных районах Ленинградской области и определение управленческих мер по стабилизации демографической ситуации .....	176
4.4. Проблемы местного самоуправления России и Финляндии .....	186
4.5. Вопросы совершенствования развития муниципальных дошкольных образовательных учреждений.....	192

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Инновационная сфера является системой взаимодействия инноваторов, инвесторов, товаропроизводителей конкурентоспособной продукции. В постиндустриальном обществе инновации являются одновременно и факторами и причинами получения конкурентных преимуществ, а также новых способов конкуренции.

Активизация инновационной деятельности в России может и должна стать важнейшей предпосылкой использования научно-технического потенциала, роста конкурентоспособности промышленной продукции, выхода из экономического кризиса, повышения уровня жизни населения.

Следует отметить, что инновационное развитие России пока находится на начальном этапе. Доля промышленных предприятий, осуществляющих разработку и внедрение новых технологий в стране, не превышает 10%. На протяжении последних десятилетий экспорт сырья составляет значительную долю российского ВВП. В условиях мирового экономического кризиса внешний спрос на сырье первого передела, включая нефть и металлы, имеет тенденцию к снижению. Без изменения структуры экономики отсутствует возможность найти выход из такой ситуации и за счет внутреннего спроса. Поэтому, неотложной задачей сегодняшнего дня является необходимость модернизации всей экономики и развитие конкурентоспособного наукоемкого производства.

Цель инновационной политики — создание условий для социально-экономического развития на основе использования технического и инновационного потенциалов территории.

Инновационная деятельность в своем развитии формирует научные организации, вузы, временные научные коллективы, объединения научных работников, научно-исследовательские подразделения бизнеса, самостоятельные лаборатории и отделы, отечественные и международные новаторские коллективы.

Реализация инновационной стратегии заключается в скоординированной деятельности заинтересованных организаций, представляющих различные сферы: власть, науку, образование, бизнес, некоммерческий сектор.

Этим объясняется большое количество направлений деятельности, освещенных в данной монографии. Составители попытались отразить наиболее существенные из них, а авторы раскрыть механизмы и показать основные шаги, которые должны быть сделаны на пути инновационного развития территорий.

Доктор экономических наук, профессор,  
заслуженный экономист РФ *Грунин О. А.*

# 1. РЕФОРМИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

## 1.1. Результативность реализации административной реформы в Санкт-Петербурге

В нашей стране с 2003 г. проводится модернизация системы управления, известная под названием административной реформы. Стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. Некоторые нерешенные проблемы еще остались.

*Проблемы реализации административной реформы:*

- проблема разграничения функций федеральных органов исполнительной власти;
- проблема совершенствования управленческих процедур;
- проблема, связанная с перераспределением полномочий между уровнями публичной власти;
- отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг;
- вопросы внедрения системы оценки управленческой деятельности по результатам, антикоррупционных мер, открытости и прозрачности деятельности органов власти.

Региональные власти довольно быстро отреагировали на призыв центра, сформировали специальные органы управления административной реформой на местах, разработали соответствующие концепции и приняли планы. По мере того как реформа развивалась, отношение к ней среди региональных властей становилось все более заинтересованным. Реформа становилась необходимым звеном в системе мер, способствующих развитию страны и регионов. Административная реформа в регионах стимулировала не только ряд изменений в структуре и деятельности исполнительных органов власти, но и в сознании политиков и чиновников. Немаловажное значение в этом процессе имела сопряженность административной реформы с формированием электронного правительства. Административная реформа оказалась более сложным делом, чем это предполагалось ранее.

Целью реформы является повышение эффективности взаимодействия исполнительных органов государственной власти и общества. Но пока общественный потенциал слабо задействован в ходе административной реформы; особенно это касается использования публичного пространства Интернета.

Как бы то ни было, административные изменения оправданы, если они сопровождаются не только повышением качества деятельности и способствуют повышению общественного благосостояния, но и создают новую среду публичной коммуникации, в основе которой лежат современные электронные технологии и процессы. Нормативно-правовую и методическую поддержку мероприятий по проведению административной реформы осуществляет уполномоченный Прави-

тельством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти. На региональном уровне управление, координация и контроль за ходом реализации мероприятий по проведению административной реформы осуществляются комиссиями по проведению административной реформы в субъектах Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации. В целях согласования планов и реализуемых мероприятий и исключения возможного дублирования федеральной целевой программы создаются постоянно действующие координационные органы (советы). Координационные органы (советы) осуществляют согласование мероприятий данных программ с мероприятиями по проведению административной реформы.

План мероприятий по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге в 2010–2012 гг. принят согласно постановлению Правительства города. Согласно этому плану, осуществление мероприятий предполагается по 13 основным направлениям, представлены некоторые из них:

- инвентаризация государственных функций и государственных услуг;
- выполняемых и предоставляемых исполнительными органами государственной власти;
- организация и проведение комплекса мероприятий по противодействию коррупции в ИОГВ;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы в Санкт-Петербурге, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления;
- предоставление государственных услуг на базе МФЦ;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме, внедрение системы электронного документооборота;
- внедрение норм международного стандарта ISO 9000 в деятельность ИОГВ.

Правительством Санкт-Петербурга разработан план-график разработки административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг в исполнительных органах Санкт-Петербурга на 2011 г.

Финансирование мероприятий административной реформы, проводимых в субъектах Российской Федерации, осуществляется в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Санкт-Петербург относится к числу экономически успешных регионов России, к числу регионов-доноров и демонстрирует хорошие экономические показатели со времен устранения последствий экономических потрясений конца прошлого века, хотя всемирный кризис последних двух лет, естественно, внес определенные негативные коррективы.

Ход административной реформы описывается на официальном сайте правительства города [http://gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/c\\_selfgov/adm\\_ref](http://gov.spb.ru/gov/admin/otrasl/c_selfgov/adm_ref).

Текущий этап административной реформы в Санкт-Петербурге связан с изданием распоряжения Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 г. № 1789-р, которым рекомендовано органам исполнительной власти субъектов



Российской Федерации подготовить программы и планы мероприятий по проведению административной реформы с учетом положений Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и плана мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг., одобренных данным распоряжением.

Постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 06.02.2006 г. № 118 создана Комиссия по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге и утверждено Положение о ней.

Основными функциями Комиссии по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге являются:

1. Обеспечение согласования действий исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, а также с заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы в Санкт-Петербурге. Подготовка предложений по вопросам модернизации системы информационного обеспечения исполнительных органов.

Далее представлены приоритетные направления административной реформы в Санкт-Петербурге.

Реформа административной сферы.

- модернизация систем государственных услуг;
- повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг;
- ответственность должностных лиц за нарушение сроков оказания государственных услуг;
- прозрачность, четкость и простота в каждодневных отношениях государства и гражданина;
- деятельность всех должностных лиц не должна дискредитировать государство.

Совершенствование реформ в противодействии коррупции.

- требуется совершенствование системы административного учета, данные которого были бы доступны как контрольным органам государства (административным аудиторам), так и заинтересованной общественности (в той мере, в какой речь не идет о закрытой, секретной информации);
- формирование системы постоянного антикоррупционного контроля за деятельностью как административной системы в целом, так и ее отдельных учреждений и отдельных служащих;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Реформа в сфере информационного обеспечения.

- разработка и внедрение автоматизированной информационной системы в Петербурге;
- создание системы удаленного доступа к государственным услугам;

- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти.

Реализация мероприятий по трем предложенным направлениям работы может в существенной степени повысить эффективность государственного управления в Санкт-Петербурге.

Обзор государственных услуг в Санкт-Петербурге можно найти в Интернете. На сайте Государственные услуги в Санкт-Петербурге, открыли электронную приемную. Проект «Электронная приемная» предоставляет жителям Санкт-Петербурга возможность подавать заявления и получать государственные услуги через Интернет. Также на этом портале предоставляются услуги через многофункциональные центры предоставления государственных услуг в Санкт-Петербурге (МФЦ). В течение 2010 г. концепция предоставления государственных услуг в электронном виде получила существенную поддержку в виде законов [1].

Таким образом, с точки зрения нормативного регулирования государство сделало очень многое для перевода страны на рельсы информационных технологий и налаживания электронного взаимодействия между ведомствами, гражданами и организациями.

В статье представлена результативность реализации административной реформы Москвы и Санкт-Петербурга. Финансирование мероприятий плана административной реформы осуществляется за счет средств, предусмотренных исполнительным органам государственной власти Санкт-Петербурга. Источником финансирования плана реформ являются средства городского и федерального бюджетов [2].

Объемы финансирования мероприятий ежегодно подлежат корректировке в соответствии с возможностями городского бюджета на соответствующий финансовый год. Эффективность бюджетных расходов связывается непосредственно с мероприятиями административной реформы.

Эффективность реализации плана обеспечивается за счет:

- исключения возможности нецелевого использования бюджетных средств;
- открытости и прозрачности работ по проекту, публичного обсуждения и экспертизы разрабатываемых документов;
- привлечения к работе над программой высококвалифицированных экспертов и консультантов.

*Таблица 1*

**Изменение бюджетов выделенных на административную реформу в Санкт-Петербурге и Москве, 2005 и 2010 гг.**

<b>Статьи бюджета</b>	<b>Москва</b>	<b>Петербург</b>
Совершенствование управления	4 300 000	16 500 000
Борьба с коррупцией	4 300 000	1 100 000
Информационное обеспечение	1 100 000	1 200 000
<b>Итого</b>	<b>9 700 000</b>	<b>18 800 000</b>

В табл. 1 представлены данные бюджета административной реформы первого и второго этапа в Москве и Петербурге.

Из этих данных можно сделать вывод в 2010 г. на административную реформу бюджет Петербурга составил на 9,1 млн руб. больше, чем бюджет Москвы. А в 2005 г. на административную реформу в Петербурге было потрачено на 9,5 млн руб. больше, чем в Москве.

Отмечается плавное снижение расходов на совершенствование управления. Это можно объяснить тем обстоятельством, что в значительной степени основные затратные мероприятия уже были осуществлены, и финансовые требования административной реформы постепенно снижаются. Как видно из представленных данных, в отношении борьбы с коррупцией результат предстает еще более явным. Борьба с коррупцией требует все меньше расходов, возможно, отчасти потому, что борьба демонстрирует определенные успехи и постепенно затихает. Но постепенно показатели двух городов выравниваются за счет роста московских показателей и снижения петербургских.

Для того чтобы оценить сравнительную разницу московского и петербургского подхода к реформе, данные бюджетов уместно представить в сопоставлении.

Таблица 2

**Результативность внедрения административной реформы в Москве и Петербурге за 2005 и 2010 гг.**

<b>Москва</b>		<b>Санкт-Петербург</b>	
Бюджет города 2005 г.	396 320 578,0	Бюджет города 2005 г.	129 074 342,3
Бюджет административной реформы	14 900 000,0	Бюджет административной реформы	24 400 000,0
Доля административной реформы в бюджете	3,8%		18,9%
Бюджет города 2010 г.	1 000 137 000,0	Бюджет города 2010 г.	329 076 703,2
Бюджет административной реформы	9 700 000,0	Бюджет административной реформы	18 800 000,0
Доля административной реформы в бюджете	1,0%		5,7%

\* Данные официального сайта Комитета финансов Санкт-Петербурга и Министерства финансов Москвы.

В данной таблице проведена результативность внедрения административной реформы процентном соотношении расхода бюджета на административную реформу Москвы и Петербурга за 2005 и 2010 гг. Произведен расчет доли бюджета на административную реформу в виде формулы: бюджет, выделенный на административную реформу делим на общий бюджет Москвы за 2005 (2010) г. и получаем долю бюджета в процентном соотношении. Пример:  $14\ 900\ 000 : 396\ 320\ 578,0 \times 100 = 3,8\%$ . Так же производится расчет бюджета Петербурга за 2005 и 2010 гг. Доля административной реформы за 2005 г. в обоих городах больше вследствие того, что реформа только началась, и на реализацию постав-

ленных задач требуется много средств. В 2010 г. многие поставленные задачи выполнены: функции, осуществляемые госорганами сокращены: (дублирующие друг друга функции, оптимизированы сети подведомственных федеральным органам исполнительной власти федеральных государственных учреждений и т. д.).

Таблица 3

**Результаты изменения расхода бюджета в Петербурге на административную реформу. Прогноз бюджета на 2011–2012 гг.**

<b>Год</b>	<b>Бюджет административной реформы Санкт-Петербурга</b>
2005	24 400 000,0
2006	23 277 600,0
2007	22 155 200,0
2008	21 032 800,0
2009	19 910 400,0
2010	18 800 000,0
2011	17 665 600,0
2012	16 543 200,0

\* Данные официального сайта Комитета финансов Санкт-Петербурга

В данной таблице представлены результаты изменения бюджета административной реформы в СПб за 5 лет (с 2005 по 2010 гг.), а также составлен прогноз расходов на административную реформу в 2011 и 2012 гг. Из произведенных ранее расчетов следует, что динамика бюджета на административную реформу в Санкт-Петербурге с каждым годом уменьшается. По прогнозам к 2012 г. сумма будет составлять примерно около 16 500 000 млн руб., что на 32,2% меньше, чем в 2005 г., вследствие того, что с каждым годом уменьшаются расходы из федерального бюджета в местные на административную реформу; по мнению разработчиков программы, должна финансироваться за счет самих субъектов РФ.

В таблице 4 показаны результаты изменения финансирования административной реформы в СПб с разбиением по статьям бюджета. Например, в статье «Организационно-методические мероприятия по обеспечению проведения административной реформы в Санкт-Петербурге» в 2005 г. было выделено 1 300 000 руб., а в 2010 г. уже 1 500 000 руб. вследствие того, что на проведение заседаний по вопросам внедрения в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам Комиссии по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге, созданной постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 06.02.2006 г. № 118, требовались бюджетные средства, а также требовалось больше бюджетных средств на создание в ИОГВ рабочих групп по вопросам проведения административной реформы в Санкт-Петербурге.

**Экономические выгоды от реализации второго этапа административной реформы за 2005–2010 гг. в Санкт-Петербурге, млн руб.**

<b>Мероприятие</b>	<b>Расходы за 5 лет</b>	<b>Прибыль, полученная за счет экономии</b>	<b>Рентабельность</b>
1. Совершенствование управления	91 000 000	116 800 000	28%
2. Борьба с коррупцией	9 750 000	17 600 000	81%
3. Информационное обеспечение	7 250 000	20 700 000	186%
<b>Итого</b>	<b>108 000 000</b>	<b>155 100 000</b>	<b>44%</b>

\* Данные официального сайта Администрации Санкт-Петербурга; Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли; Комитета финансов Санкт-Петербурга; Комитета по вопросам законности, правопорядка и безопасности, и другие официальные источники.

В таблице представлены экономические выгоды от реализации второго этапа административной реформы в СПб. 1. Совершенствование управления вся рентабельность составила 116 800 000 руб., рентабельность это прибыль/затраты, составила 28%, например экономия (прибыль) за счет разграничения функций и услуг, выполняемых и предоставляемых ИОГВ, и устранения дублирующих функций. 2. Борьба с коррупцией общая сумма прибыли составила 17 600 000 руб., рентабельность 81%, например экономия (прибыль) за счет передачи исполнения контрольных функций на аутсорсинг. 3. Информационное обеспечение, рентабельность составила 186%, например экономия (прибыль) за счет деятельности МФЦ на территориях внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга.

Как видно из приведенных данных, рентабельность административной реформы в Санкт-Петербурге составила  $(155,1 - 108) : 108 \times 100 = 44\%$ , что является очень хорошим показателем с любой точки зрения, особенно если принять во внимание, что реформа еще не завершена и об ее итоговой эффективности говорить пока рано.

В деле административного реформирования определенно можно выделить три основных направления, тесно соприкасающихся, но все, же различных по своей природе — реформирование собственно системы управления, борьба с коррупцией и совершенствование информационного обеспечения, что наиболее ярко выражается в концепции электронного правительства. По этим трем направлениям можно и предложить варианты совершенствования административной реформы, что бы добиться ее эффективности, например до внедрения предложения Создание полной административной инструкции статистические данные в 2005 г. равнялись 40,1 единиц из 100, после внедрения предложения, Повысилась информационная открытость органов государственного управления показатели выросли до 87,9 единиц из 100 возможных.

## Показатели эффективности достижения целей административной реформы

До внедрения предложения	После внедрения предложения
<p><u>Создание полной административной инструкции</u> Общая слабость организации административного контроля, проблема административного учета (в 2005 г. равнялся 40,1 единиц из 100).</p> <p><u>Открыть информацию для общественного контроля в сфере деятельности государственного управления</u> Наличие коррупции: возможностью получения взятки за определенное принятие решения; Общая традиционная закрытость государственной службы, что делает крайне ограниченным общественный контроль за ее деятельностью (в 2005 г. равнялось 15%).</p> <p><u>Повышение доступности и качества государственных и муниципальных услуг</u> Административные барьеры. Наличие взяток за определенные документы: справки, решения и так далее. Неупорядоченные административные процедуры (в 2005 г. равнялось 16,7%).</p>	<p>Ушла зависимость и беспомощность перед чиновником. Повзросло информационная открытость органов государственного управления вырос на 87,9 единиц из 100 возможных.</p> <p>Общая открытость государственной службы для общества, стало видно, соответствует ли деятельность организации, ее подразделений и сотрудников установлениям правовых норм и служебных инструкций. Обеспечена доступность для общества той части административных документов, в которой это не противоречит требованиям сохранения служебной тайны. Четкий контроль общества за выделенными бюджетными средствами данные выросли до 79,9%.</p> <p>Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) также предоставляет возможность подачи заявления по нескольким десяткам государственных услуг. Сроки выполнения необходимых административных процедур предельно сжаты. Снижение межведомственной волокиты, достигается существенный антикоррупционный эффект за счет отсутствия непосредственного взаимодействия с предоставляющими услуги государственными и муниципальными служащими. После внедрения показатели выросли до 88,5 единиц из 100 возможных</p>

\* Данные официального сайта Администрации Санкт-Петербурга; Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли; Комитета финансов Санкт-Петербурга.

Все предложения ведут к повышению эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества.

Для определения четких обязательств органов государственной власти перед населением, правительством города были разработаны следующие стандарты: качества жизни, ресурсов и видов деятельности. Каждый из них имеет большое значение. Первый задает параметры, служащие основой для определения состояния качества жизни в Санкт-Петербурге. Второй — расходование основных ресурсов, используемых для развития города: территории, государственного имущества, демографических, топливно-энергетических, финансовых и природных (нагрузка на экологическую систему). Третий — показатели обеспеченности продукцией и услугами в различных видах деятельности. По всем направлениям развития города определены показатели нормативов стандартов, как количественных, так и качественных, которые позволяют перейти к комплексному решению развития отраслей и городских территорий. Правительством Санкт-Петербурга разработаны стандарты проживания населения, ориентированные на реализацию целей социально-экономического развития региона. В целом стандарты проживания в Санкт-Петербурге представляют собой комплекс требований к качеству жизни населения в Санкт-Петербурге. Каждый стандарт проживания содержит и устанавливает нормативы, которые должны не только устанавливать обязанности правительства города по отношению к определенной сфере жизни, но и планировать финансирование, регулирование и непосредственное исполнение стандарта.

Необходимой составляющей мероприятий административной реформы и реформы государственной службы должна стать организация экспериментов, которые позволят апробировать новые принципы и методы управления, оценить их сильные стороны и возможные негативные последствия до момента их массового внедрения в практику деятельности государственных органов.

Рекомендации по совершенствованию системы административного управления в Санкт-Петербурге:

### **I. Экономическая обоснованность административных реформ**

Для реализации собственно реформы управления в административной сфере мировой опыт рекомендует в большей степени использовать экономические механизмы.

Современный этап развития страны показывает плотное смешение и часто сращивание экономики и политики, рыночного и общественного секторов, взаимодействие между которыми принимает все более сложный характер. Непосредственными причиной и источником означенного тренда выступают постоянные реформистские усилия государства в этом направлении. Такая реформистская активность, также как и сам факт длительного сосуществования рыночного и общественного секторов хозяйства, обусловлены рядом сравнительных преимуществ и недостатков, присущих этим секторам. Как государство своей регулятивной и активностью пытается способствовать эффективному функционированию рынков, так и новации в экономике призваны повысить эффективность государства.

Сегодня российская государственная служба, исполнительная власть функционируют, опираясь, в значительной степени, на концепцию «нового государственного менеджмента», основной идеей которой является использование рыночной идеологии в административных процессах. Концепция нового государственного менеджмента, предлагающая рыночное видение государства — госу-

дарство должно быть предпринимательским. Реформирование в целом в стране в современных условиях теоретически обосновывается концепцией «Нового государственного менеджмента», или «нового менеджизма» [3, с. 3–9].

Эта концепция широко охватывает совокупность направлений государственных административных, политических и экономических и новаций. Так, Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) характеризует парадигму нового государственного менеджмента наличием следующих тенденций:

- распределение ответственности при обеспечении гибкости управления;
- реализация процедур контроля, мониторинга и оценки;
- поощрение конкуренции и расширение возможностей выбора;
- рост качества услуг и усиление ответственности перед потребителями поставщиков услуг и государственных органов;
- расширение использования информационных технологий и улучшение управления человеческими ресурсами [4, с. 18].

Как известно многие услуги, предоставляемые государством населению, слабо специфицированы.

Причины этого кроются с одной стороны в экономической природе услуг — специфического невещественного типа благ, в структуре которых, в условиях современной экономики, все в большей степени преобладают продукты информационного, инновационного характера [5, с. 315].

Спецификация бюджетных услуг предполагает разработку и реализацию следующих механизмов и мероприятий:

- описание стандарта бюджетной услуги;
- создание классификации бюджетных услуг;
- формирование механизмов использования стандартов бюджетных услуг и соответствия им предоставляемых услуг;
- расчет (и своевременную корректировку) их базовой стоимости;
- формирование реестра предоставляемых бюджетных услуг [6, с. 39–42].

## **II. Борьба с коррупцией**

На протяжении всех лет реформы формируется система постоянного антикоррупционного контроля за деятельностью как административной системы в целом, так и ее отдельных учреждений и отдельных служащих. Ряд элементов этой системы работает успешно, ряд вызывает обоснованные сомнения. Тем не менее, контрольная деятельность всегда являлась частью работы все системы государственного управления.

Прежде всего, в этом отношении надо отметить, что требование законности является всеобщим принципом организации и деятельности всего государственного аппарата, органов всех ветвей власти и видов государственной деятельности. Мы исходим из того, что в демократических государствах основополагающим при осуществлении государственного контроля является принцип верховенства права и презумпция добропорядочности.

В основу практического решения вопроса о взаимосвязи и соотношении законности и целесообразности тех или иных решений и действий должны быть положены следующие, основанные на анализе действующего законодательства и практики его применения, положения административного права:



- при наличии закона и иных основанных на нем четких правовых предписаний необходимо руководствоваться только этим правовым предписанием;
- в рамках правовых предписаний можно и нужно выбирать наиболее целесообразный, оптимальный вариант поведения по своему усмотрению;
- при отсутствии же правового предписания по тому или иному вопросу надо действовать по усмотрению, исходя из целесообразности.

Подобные особенности в деятельности органов государственной власти определяют специфику применяемых здесь способов контроля.

Основными направлениями в контрольной деятельности в государственных органах власти в настоящее время являются следующие.

1. Работа по контролю деятельность каждого отдельного сотрудника, то есть работа по оценке и аттестации каждого отдельного сотрудника.
2. Работа по контролю практической деятельности в ситуации организационных конфликтов интересов, связанных с наличием противоречивых требованиями к службе и к ее сотрудникам со стороны государства.
3. Деятельность по организации административного учета как инструмента контроля за действиями организации в целом.

Для выработки предложений по совершенствованию системы контроля следует исходить из того, что контроль является довольно широкой и объемной категорией, включающей в себя как наблюдение за функционированием службы, организации, ее подразделений и отдельных сотрудников, так и получение объективной и достоверной информации о состоянии законности и дисциплины, что, в свою очередь, должно приводить к принятию мер по предотвращению и устранению нарушений законности и дисциплины, выявлению причин и условий, способствующих нарушениям, а также к привлечению к ответственности служащих, виновных в нарушении законности и дисциплины.

Иначе говоря, посредством контроля требуется выяснить, соответствует ли деятельность организации, ее подразделений и сотрудников установленным правовым нормам и служебным инструкций. Вместе с тем контролю государственных органов власти подлежат те действия граждан и организаций, которые подпадают в сферу ответственности этих органов.

В соответствии с высказанными выше соображениями требуется комплексное решение проблем, относящихся к разным направлениям контрольной деятельности в государственной службе. Таких направлений, если говорить обобщенно, можно обозначить два.

Во-первых, требуется совершенствование системы административного учета, данные которого были бы доступны как контрольным органам государства (административным аудиторам), так и заинтересованной общественности (в той мере, в какой речь не идет о закрытой, секретной информации). Во-вторых, требуется совершенствование контроля с учетом личных интересов сотрудников.

### **III. Информационное обеспечение**

В условиях формирования новых моделей государственного управления происходит осознание концептуальных принципов использования информационно-коммуникационных технологий в государственно-административном управлении, что нашло свое отражение в концепции электронного правительства.

Концепция электронного правительства может рассматриваться не только как новая концепция государственного управления, но и как средство достижения целей административной реформы. Внедрение технологий электронного правительства органично требует преобразования самих государственных структур, поскольку существующие в них технологии власти и управления не смогут реализовать новые функции. Оно также потребует формирования нового мышления и стиля работы во всей государственной машине сверху донизу.

Концепция электронного правительства ставится в центр современных реформ административно-политической сферы, т. к. она позволяет решить ряд коренных проблем сегодняшней практики государственного управления.

Электронное правительство служит инструментом административных реформ, оно повышает интерес к ней, высвечивает ее внутренние несогласованности, заставляет правительства следовать своим обязательствам, повышает легитимацию правительственной активности и говорит о готовности правительства соответствовать требованиям сегодняшнего дня.

Процессы целенаправленного использования информационных технологий как одной из движущих сил совершенствования государственного управления, начавшись несколько лет назад практически одновременно в ряде развитых стран мира, в значительной степени опережают происходящее в России. Известно, что концепция электронного государства России представлена в Федеральной целевой программе (ФЦП) «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». Программа ориентирована на преодоление технологической отсталости страны и превращения ее из сырьевого поставщика в экспортера программных информационных продуктов. Основные цели программы направлены на повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления, местного самоуправления, создание условий для реализации права граждан на свободный доступ к информации и получение необходимых услуг, касающихся регулирования их жизнедеятельности. Однако по прошествии четырех лет со дня принятия программы и отсутствия практически значимых результатов возникла необходимость в ее новой редакции. 15 августа 2006 г. Правительство Российской Федерации утвердило подготовленную Мининформсвязи РФ новую редакцию ФЦП «Электронная Россия (2002–2010 гг.)». Программа скорректирована с учетом новых задач, призванных повысить эффективность функционирования системы государственного управления в Российской Федерации, и направлена на создание электронного государства.

Вопросы применения информационных технологий и обеспечения прозрачности деятельности органов государственной власти путем размещения информации в сетях общего пользования (интернет) вполне логично становятся составной частью организационно-методического ресурса административной реформы. Более того, создана межведомственная комиссия по координации мероприятий ФЦП «Электронная Россия» с мероприятиями реформы.

Российская модель электронного государства не реформирует взаимоотношений власти и населения, сосредотачивая внимание на оснащении новыми информационными технологиями в основном деятельность государства. В новой редакции концепции электронного государства России акцент делается на построении единой информационной инфраструктуры, информационной вертикали

государственного управления, стандартизации программного обеспечения и информационного регулирования.

В настоящее время требуется повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, в частности, создание и развитие системы МФЦ, переход на оказание услуг в электронном виде, разработка и внедрение автоматизированной информационной системы в Петербурге, а также создание системы удаленного доступа к государственным услугам.

Требуется создать и ввести в действие автоматическую информационную систему. Такая система должна включать в себя следующие компоненты:

1. Процессную систему, обеспечивающую заданный порядок действий исполнителей в ходе предоставления услуг через МФЦ.

2. Систему архива, обеспечивающую как хранение архивных документов, так и поддержку отдела сканирования, в котором производится перевод бумажных документов в форму электронных образов.

3. Систему информирования граждан о деятельности МФЦ, в том числе о порядке предоставления услуг через МФЦ и ходе оказания услуги конкретному получателю.

Создание сети точек удаленного доступа к государственным услугам должно включать в себя создание системы информационно-платежных терминалов (ИПТ).

Эти ИПТ при помощи смарт-карт должны обеспечивать:

- доступ к информации системы МФЦ;
- доступ к интернет-ресурсам (портал МФЦ, портал госуслуг, сайты органов власти и др.);
- прием платежей за услуги;
- получение электронных услуг с использованием электронной цифровой подписи.

Работа Правительства СПб по предложенным направлениям работы может в существенной степени повысить эффективность государственного управления в регионе.

## Литература

1. <http://pgu.spb.ru/rgu/>.
2. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 15.04.2010 г. № 354 «О Плане мероприятий по проведению административной реформы в Санкт-Петербурге в 2010–2012 годах (с изменениями на 27 октября 2010 года)».
3. *Игнатова Т. В.* Административная реформа в России: анализ концептуального перехода к «новому государственному менеджменту». Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2005.
4. *Афанасьев М., Кривоогов И.* Модернизация государственных финансов. М.: ИД ГУ—ВШЭ, 2007.
5. *Иноземцев В. Л.* За пределами экономического общества. М.: Academia; Наука, 2008.
6. *Стародубровская И. В.* Бюджетирование, ориентированное на результат. М.: ИЭПП, 2008.

## **1.2. Основные направления использования информационно-коммуникативных технологий в рамках административной реформы органов исполнительной власти в РФ**

В настоящий момент административная реформа является одной из основных задач российского государства на краткосрочную и среднесрочную перспективу, поскольку дальнейшее развитие государственных институтов находится в неразрывной связи с совершенствованием государственного управления. Чтобы осуществлять преобразования в различных сферах общественной жизни, сама государственная власть должна быть логично и рационально устроена. Административная реформа должна привести к оптимизации административно-управленческих процессов, повышению качества оказания государственных услуг гражданам, снизить издержки взаимодействия с органами исполнительной власти. Повышение эффективности и результативности государственного управления, реализуемое через инструменты административной реформы, создает условия для успешного функционирования исполнительной власти страны.

С точки зрения настоящего исследования задачи, поставленные в Концепции, и методы их решения представляются наиболее примечательными. Они сводятся к следующему:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- усиление эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Вторая по значимости задача Концепции — разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти. Причем по мере практической реализации этой задачи организационное ядро этого направления, административная регламентация, получает все большее развитие и разнообразие. Достаточно сказать, что первоначально предусмотренные административные регламенты органов исполнительной власти сразу же раздвоились на регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Тем самым административная регламентация проникла во все другие зада-

чи административной реформы, превратившись в главный официальный инструмент их решения.

Все это вполне ясно просматривается в разделе Концепции, посвященном стандартизации и регламентации. Здесь, в частности, подчеркнуто, что отсутствие стандартов качества и доступности государственных услуг в Российской Федерации не позволяет упорядочить и конкретизировать обязательства органов исполнительной власти перед обществом, т. е. обязательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, обусловленные законами, иными нормативными правовыми актами, договорами или соглашениями, перед физическими или юридическими лицами, а также внедрить процедуры контроля и оценки деятельности органов исполнительной власти. В настоящее время не существует необходимой нормативно-правовой базы для стандартизации услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, включая услуги общего экономического характера, не сформированы перечни государственных услуг. Неэффективна система обратной связи с пользователями государственных услуг.

Установлено, что низкое качество государственного управления может быть преодолено повсеместной разработкой и внедрением административных регламентов с использованием возможностей информационно-коммуникационных технологий.

Распространение административной регламентации, по замыслу авторов Концепции, должно сопровождаться созданием эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц.

В первую очередь должны быть разработаны и внедрены стандарты массовых общественно значимых государственных услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан. Это, в частности, услуги, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним (включая земельные участки), с выдачей паспорта гражданина Российской Федерации, регистрацией и трудоустройством безработных граждан, и другие. Перечень государственных услуг, которые предоставляются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и в отношении которых требуется первоочередная разработка и внедрение стандартов и административных регламентов, должен быть утвержден Правительственной комиссией по проведению административной реформы.

Концепция дала исходную дефиницию административного регламента исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, под которой с тех пор понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти или органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, определяющий последовательность действий органа исполнительной власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций, включая предоставление государственных услуг, эффективную работу структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан и организаций.

При разработке административных регламентов для органов исполнительной власти должна быть сформирована единая функционально-процессная мо-

дель организации их деятельности с учетом возможностей современных информационно-коммуникационных технологий. Эта модель должна служить основой формирования ведомственной программы информатизации на среднесрочную и долгосрочную перспективу.

Разработка технологической базы электронных административных регламентов (административных регламентов, реализуемых посредством применения информационно-коммуникационных технологий на всех этапах выполнения действий) должна проводиться в рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)». Электронные административные регламенты позволяют обеспечить взаимодействие различных ведомственных информационных систем в рамках реализации общих административных процедур.

Типовой регламент взаимодействия федеральных органов исполнительной власти был утвержден постановлением Правительства РФ от 19 января 2005 г. № 30 «О Типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти». Порядок же разработки административных регламентов был утвержден постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)».

Проходящая в стране административная реформа ориентирована как на обеспечение условий для инновационных действий государственного аппарата, так и на развитие его профессиональных качеств, т. е. способности к планированию управленческой деятельности и широкому использованию программных методов управления, связанных с постановкой точно сформулированных задач с количественными и качественными показателями, позволяющими обеспечить контроль за их выполнением, что соответствует современным представлениям о государственном управлении информационного общества. Электронное правительство в данном случае выступает как целью, так и важнейшим фактором административных новаций [1, с. 14].

Россия не может остаться в стороне от данных процессов. Среди причин, обуславливающих актуальность тематики электронного правительства для нашей страны необходимо отметить следующие:

Электронное правительство связано с решением конкретных проблем, существующих сегодня в практике публичного управления (необходимость повышения уровня прозрачности государственных услуг, предотвращение коррупции, повышение эффективности государственного управления на всех уровнях).

Электронное правительство открывает новые каналы политической коммуникации для государства и общества. Способствует повышению уровня доверия граждан к власти.

Современная политическая система в России характеризуется тесной взаимосвязью трех основных проблем: неэффективностью функционирования, коррупцией и устаревшей системой государственного управления. Это подтверждается как внутренними, так и внешними оценками.

Неэффективность политической системы подрывает силу, авторитет и влияние государства на развитие экономики и общества в целом. Для изменения ситуации в России требуется не просто очередные «наведение порядка» или «ра-

ционализация» существующей системы управления. Неотложным представляется проведение радикального обновления государственной власти, лейтмотивом которого должен стать переход к рассмотрению государства как сервисной системы (основного поставщика услуг) на основе электронного правительства.

Современный подход к государственному управлению в условиях перехода к новой экономике и развития информационного общества определяется концепцией электронного правительства. Целью данного раздела является рассмотрение ряда вопросов, связанных с развитием и реализацией этой концепции.

На сегодняшний день термин «e-Government» является международно принятым и широко используется во всех странах мира, где реализуются программы электронного правительства. Говоря о его этимологии, необходимо отметить, что появился он сравнительно недавно и имеет американское происхождение. Именно в США в 1997 г. Национальный научный фонд в рамках программы по анализу использования новых технологий в целях улучшения работы федеральной администрации впервые ввел понятие «цифровое правительство» (*digital government*), которое впоследствии было заменено на «электронное правительство» (*англ. e-Government*) [4, с. 15].

Однозначного и устоявшегося перевода термина «e-Government» на русский язык в настоящее время не существует. Чаще всего используется понятие «электронное правительство», что, безусловно, накладывает ряд ограничений на понимание сути явления, связанных, прежде всего с определением понятия «правительство» в русском языке. Необходимо подчеркнуть, что термин «e-Government» относится к различным ветвям и уровням власти, а также к организациям, осуществляющим властные функции. В русскоязычной литературе кроме термина «электронное правительство» можно также встретить «электронное государство» и «электронное государственное управление».

Отправной точкой начала создания электронного правительства в России можно считать подписание Окинавской Хартии Глобального Информационного Общества. Это событие продемонстрировало совпадение представлений руководства России и других развитых государств о значимости ИКТ, как важного фактора формирования общества XXI в. Кроме того, Хартия предусматривала разработку каждой из стран своей национальной стратегии построения информационного общества.

В 2002 г. Правительство РФ перешло к действиям и приняло Федеральную целевую программу «Электронная Россия 2002–2010 годы», которая должна была «помочь сделать Россию одной из ведущих информационных держав мира». Однако в официальном тексте самой Программы не было даже упоминания об электронном правительстве, что свидетельствует об отсутствии у нее создателей полной ясности относительно конечной цели и желаемых результатов [5, с. 46].

Процесс разработки государственной политики Российской Федерации в сфере развития информационного общества можно разделить на три большие стадии:

1991–1995 гг. — формирование основ государственной политики в сфере информатизации в условиях рыночных отношений;

1995–1998 гг. — переход от политики информатизации к формированию основ информационной политики;

1998–2012 гг. — формирование государственной политики в сфере развития информационного общества [6, с. 50].

В 2002 г. была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия», которая первоначально была ориентирована исключительно на облегчение доступа граждан страны к информационным услугам. Компонентов, касающихся электронного правительства, в ней еще не было.

В 2006 г. зашедшую в тупик программу решили преобразовать и сфокусироваться на создании систем электронного правительства, а с 2007 г. это направление планировалось начать активно реализовывать. Однако первый этап программы — составление перечня электронных государственных услуг, его согласование с различными ведомствами — забуксовал, особенно в контексте провалившейся административной реформы. В итоге перечень был согласован только к январю 2008 г. и одобрен Правительством РФ в рамках «Концепции создания электронного правительства» в мае 2008 г. Однако 9 мая 2008 г. правительство ушло в отставку, все профильные министерства были реорганизованы и реализация ФЦП «Электронная Россия» оказалась фактически остановлена [7, с. 13].

В 2009 г. президент раскритиковал работу по внедрению электронного правительства в России и дал новый старт этому процессу. В июле 2009 г. Правительство РФ разработало и утвердило новый перечень электронных госуслуг, в августе единым господрядчиком на реализацию электронного правительства был выбран Ростелеком. 10 сентября 2009 г. премьер-министр подписал новую редакцию ФЦП «Электронная Россия», а 19 сентября она была направлена вице-премьером С. С. Собяниным, курировавшим вопросы электронного правительства, на доработку. В итоге в аппарате Правительства РФ был создан специализированный департамент информационных технологий и связи.

На данный момент на федеральном уровне был создан Общероссийский государственный информационный центр (ОГИЦ), призванный стать технологическим ядром системы. В рамках этого центра создан портал госуслуг, демоверсия которого в течение полугода достаточно широко рекламировалась (госуслуги реально не оказывались). В Минкомсвязи России посчитали, что все сделано неправильно, и переделали портал, запустив его в текстовом режиме 15 декабря 2009 г. Началось внедрение системы ГАС «Управление», в которой заинтересован лично президент. Создано рабочее место президента, представляющее собой аналитический центр, в который стекаются данные мониторинга СМИ, мониторинга социально-экономической ситуации в регионах, различные статистические параметры. Полностью внедрена система ГАС «Выборы», хотя сейчас идет разговор о возможности ее трансформации и оказании услуги голосования через Интернет. Создана система ГАС «Правосудие», правда, пока действующая как справочная служба.

Уже три года создается многофункциональная Межведомственная интегрированная автоматизированная информационная система (МИАИС). Внедрена система биопаспортов, а также система «112» по аналогии со службой «911» в США, то есть единая система доступа к различным аварийным службам. Пилотный проект предполагается ввести в текущем году в Калужской области. Отметим, что успешные примеры внедрения технологий «e-government» показывают регионы. Хотя уровень развития крайне неравномерный. Есть ряд передовых ре-



гионов, которые намного опередили Федерацию и реализовали комплексный подход внедрения электронного правительства: Республика Татарстан, Ханты-Мансийский автономный округ, Тюменская область, Республика Чувашия, которая была пионером в этой области. При этом в каждом регионе все сделано совершенно по-разному и системы несовместимы друг с другом [8, с. 143].

Суть концепции электронного правительства состоит именно в переходе к новым формам взаимодействия в системе государственного управления, к гибким организациям, ориентированным на знания, изменении принципов работы внутри правительственных структур. Так, например, с точки зрения реинжиниринга процессов принятия и исполнения решений государственными органами основную задачу развития электронного правительства можно свести к следующему: Перейти от бюрократической модели управления к обучающейся организационной модели органов государственного управления.

Электронное правительство должно ориентироваться, в первую очередь, на следующие приоритеты общественного, политического и социально-экономического развития общества [4, с. 14]:

- на повышение постоянной осведомленности граждан о деятельности органов исполнительной власти всех уровней;
- на доступность государственной информации, ее оперативную доставку конечным пользователям;
- на поддержку и усиление обратной связи между властью и обществом;
- на непосредственное участие граждан в деятельности системы государственного управления;
- на поддержку политических процессов, направленных на развитие и совершенствование прямой демократии.

В электронном правительстве вся система органов государственной исполнительной власти, обобщенно называемая правительством, рассматривается как единая сервисная организация, предназначенная для оказания услуг населению. Деятельность правительства открыта и информационно прозрачна для граждан. Все это вместе взятое призвано повысить как качество оказания услуг населению, так и эффективность функционирования самого правительства.

Применение электронных и информационных технологий в государственном управлении, как правило, проходит пять этапов [2, с. 12]:

1. Возникающее Web-присутствие, связанное с началом выхода правительственных агентств в электронные сетевые структуры.
2. Продвинутое Web-присутствие, позволяющее пользователям получать специализированную и постоянно обновляемую информацию через множество правительственных сайтов.
3. Интерактивное Web-присутствие, характеризующееся интенсификацией возможности взаимодействия между гражданами и правительственными структурами, поставляющими услуги населению. Национальный правительственный Web-сайт часто действует в виде портала, прямо связывающего пользователя с министерствами, департаментами и агентствами.
4. Транзакционное Web-присутствие, включающие возможности для пользователя получать через сеть документы и осуществлять сделки.

5. Полностью интегрированное Web-присутствие, позволяющее правительству осуществлять все услуги и связи через правительственный портал, а пользователю сети позволяющий немедленно получать любую услугу.

Таким образом, суть концепции электронного правительства состоит в переходе к новым формам взаимодействия в системе государственного управления, к гибким организациям, ориентированным на знания, изменении принципов работы внутри правительственных структур.

### Литература

1. Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под. ред. В. И. Дрожжина, Е. З. Зиндера. М.: ЭкоТренз, 2005.

2. *Франгулова Е. В.* Сущность концепции «электронное правительство» и мировой опыт ее реализации // Вестник Астраханского государственного технического университета. Сер. «Управление, вычислительная техника и информатика». 2010. № 1.

3. *Симоненко В. Б.* Электронное правительство в системе электронной демократии // Общество. Государство. Политика. 2010. № 1.

4. *Жумаев Ю. Г.* Электронное правительство — максимальную эффективность управления государством // Правовые вопросы строительства. 2009. № 1.

5. *Чугунов А. В.* Электронное правительство: формирование его правовой базы в России // Вестник ФГУ «Государственная регистрационная палата» при Министерстве юстиции Российской Федерации. 2009. № 4.

6. *Соколов А. Ф.* Электронное правительство региона: базовые концепции и российская практика // Региональная экономика: теория и практика. 2010. № 32.

7. *Чугунов А. В.* Организационно-правовое обеспечение развития информационного общества и электронного правительства в Российской Федерации: учебно-методическое пособие. СПб.: СПбГУ ИТМО 2009.

8. *Глухов Е. В.* Реализация программы «Электронное правительство» на территории субъектов Российской Федерации // Молодой ученый. 2010. № 4.

## 1.3. Совершенствование управления государственными и муниципальными землями в муниципальных образованиях

В настоящее время на территории муниципальных образований Российской Федерации, в соответствии с российским законодательством, земля может находиться как в частной, так и публичной собственности.

Если земля находится в частной собственности, то ею управляют и распоряжаются сами собственники. Они обладают всеми имущественными правами и распорядительскими полномочиями в отношении данных земель.

Земли муниципального образования, находящиеся в публичной собственности, могут относиться к землям государственной формы собственности, муниципальной формы собственности и не разграниченным в государственной собственности землям.

В соответствии со ст. 9, 10 и 11 Земельного кодекса Российской Федерации на территории муниципального образования [1]:

- Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение землями, находящимися в собственности Российской Федерации;
- субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение землями, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;
- местное самоуправление осуществляет управление и распоряжение землями, находящимися в муниципальной собственности.

В отношении не разграниченных в государственной собственности земель, находящихся на территории муниципального образования, управленческие и распорядительские функции осуществляют органы местного самоуправления муниципального района или городского округа, или же органы исполнительной власти субъектов федерации — в муниципальных образованиях, являющихся административными центрами (столицами) субъектов Российской Федерации, на основании принятого нормативного правового акта субъекта Российской Федерации [2, п. 10].

В настоящее время процесс управления государственными и муниципальными землями в муниципальном образовании, должен охватывать следующие основные направления [3, с. 8]:

1. Земельное планирование и прогнозирование.
2. Организация предоставления земель в собственность или пользование.
3. Ведение государственного земельного кадастра.
4. Землеустройство.
5. Мониторинг земель
6. Контроль за использованием и охраной земель.

С целью совершенствования процесса управления государственными и муниципальными землями на территории муниципальных образований, необходимо осуществить следующий комплекс мер в рамках его обозначенных выше основных направлений.

*1. Ведение постоянной работы по нормативно-правовому и методическому обеспечению процесса управления государственными и муниципальными землями.* В процессе данной деятельности необходимо осуществлять:

- разработку и принятие отсутствующей нормативно-правовой и методической документации, а также доработку имеющейся документации, в контексте более четкого разделения полномочий и более четкого согласования деятельности государственных и местных органов власти;
- корректировку типовых договоров и методических положений, регулирующих операции: продажи земельных участков, предоставления их в аренду или безвозмездное пользование;
- регулярное обновление расчетных показателей и нормативов, используемых при операциях аренды, продажи.

*2. Завершение процесса формирования государственного и муниципального земельного сектора.* Для этого необходимо:

- активизировать процесс разграничения не разграниченных в государственной собственности земель, расположенных на территории муниципалитета на федеральные, региональные и муниципальные земли;
- провести полную инвентаризацию всех разграниченных и не разграниченных в государственной собственности земель, а также муниципальных земель

для получения всей информации об их основных характеристиках и возможностях их рыночного использования;

- ускорить процесс формирования уже разграниченных в государственной собственности земельных участков (определение их границ на местности, кадастровый учет и оценка их кадастровой стоимости и т. д.);

- уточнить перечень государственных и муниципальных земель, не подлежащих приватизации, передачи в пользование или отчуждению. В данном перечне должны остаться только те земли, которые частично ограничены в хозяйственном обороте или полностью изъяты из хозяйственного оборота.

3. *Совершенствование механизма предоставления государственных и муниципальных земельных участков.* Данная деятельность должна основываться на следующих принципах:

- упрощение процедуры предоставления уполномоченными органами государственной власти и органами местного самоуправления земельных участков гражданам и юридическим лицам и сокращение ее сроков;

- сокращение транзакционных издержек при предоставлении земельных участков, регистрации прав и сделок с предоставляемыми земельными участками;

- упорядочение взаимоотношений уполномоченных органов государственной власти и органов местного самоуправления, по предоставлению не разграниченных в государственной собственности земельных участков;

- четкое разграничение полномочий и обязанностей внутри государственных и муниципальных организационных структур, ответственных за данный процесс;

- безусловный приоритет возмездного вида предоставления земельных участков с определением исключительных случаев их предоставления на безвозмездной основе;

- сокращение числа земельных участков, передаваемых в безвозмездное пользование, муниципальным и не муниципальным организациям, а также различным федеральным и региональным государственным структурам;

- осуществление продажи сформированных земельных участков под объектами недвижимости, предназначенными к приватизации в соответствии с планами и программами приватизации муниципальной и государственной собственности;

- отладка системы земельного налогообложения и арендных платежей, стимулирующей рациональное использование предоставляемых земель;

- запрет на предоставление земельных участков в аренду по ставкам ниже уровня их рыночной цены;

- использование единых базовых и минимальных размеров арендной платы за предоставляемые земельные участки;

- приоритет предоставления земельных участков в аренду на длительный срок от трех до пяти лет по результатам торгов, либо по результатам независимой рыночной оценки;

- сокращение льгот при предоставлении земельных участков в собственность или пользование, утверждение исчерпывающего перечня оснований для получения льгот;

- прозрачность действий по предоставлению земельных участков с обязательной публикацией списка объектов для всех заинтересованных лиц;
- предоставление земельных участков исключительно путем организации и проведения торгов на основе электронных конкурсов и аукционов;
- активное противодействие незаконным операциям с предоставлением земельных участков;
- повышение профессионального уровня всех должностных лиц и сотрудников, занимающихся вопросами предоставления земельных участков и оформления на них прав.

4. *Ведение постоянного кадастрового учета государственных и муниципальных земель, активный мониторинг и контроль за их использованием.* В рамках данной деятельности необходимо осуществлять:

- постоянное ведение и обновление данных государственного кадастра земельных участков;
- корректировку кадастровой стоимости земельных участков, с учетом изменения их текущей рыночной стоимости;
- постоянный мониторинг результатов финансово-хозяйственной деятельности с земельными участками, передаваемыми в собственность или пользование рыночным субъектам;
- четкий плановый и внеплановый государственный, муниципальный и общественный земельный контроль за использованием, сохранением и предотвращением деградации переданных в собственность или пользование земельных участков.

### Литература

1. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 г. № 136-ФЗ (в ред. от 13.05.2008 г. № 68-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4147; 2008. № 20. Ст. 2251.
2. Федеральный закон от 25.10.2001 г. №137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» (в ред. от 01.12.2007 г. № 310-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст. 4148; 2007. № 49. Ст. 6071.
3. *Сацевич В. А.* Управление государственными и муниципальными землями в городе Смоленске. Смоленск: Маджента, 2011. — 186 с.

## **1.4. Основные направления Программы модернизации здравоохранения Ленинградской области на 2011–2012 гг.**

Согласно концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. основной целью государственной политики в области здравоохранения на период до 2020 г. является формирование системы, обеспечивающей доступность медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

Реализация в 2006–2010 гг. приоритетного национального проекта «Здоровье» в части обеспечения учреждений здравоохранения медицинским оборудованием позволило улучшить их оснащенность современным медицинским оборудованием, повысить качество и доступность медицинской помощи. Однако поставленные цели при реализации национального проекта, как в Ленинградской области, так и в целом в Российской Федерации не были достигнуты. Тем не менее, поставки оборудования позволили многим лечебно-профилактическим учреждениям (ЛПУ) заменить оборудование имеющее износ в размере 100%, или оснастить их оборудованием, которое до этого времени в ЛПУ отсутствовало.

В настоящее время в Ленинградской области, как и в других субъектах Российской Федерации, разработана и реализуется Программа «Модернизация здравоохранения Ленинградской области на 2011–2012 годы» (в дальнейшем Программа). Плановый объем финансирования данной программы составляет 3 273 775,0 тыс. руб. Основными направлениями реализации программы являются:

1. Укрепление материально-технической базы медицинских учреждений.
2. Внедрение современных информационных систем в здравоохранение.
3. Внедрение стандартов медицинской помощи, повышение доступности амбулаторной медицинской помощи, в том числе предоставляемой врачами-специалистами.

В соответствии со статистическими данными демографическая ситуация Ленинградской области соответствует общероссийской. Она характеризуется низким уровнем рождаемости, высокой смертностью и снижением численности населения.

Начиная с начала 2000 г. численность населения уменьшилась, на 54,8 тыс. жителей, в том числе городского на 35 тыс. человек, сельского на 19,8 тыс. человек. В 2010 г. число жителей составляло 1 629,6 тыс. человек.

За последние 5 лет заболеваемость населения Ленинградской области, как первичная, так и общая по данным обращаемости, растет.

Оценка динамики демографических процессов в Ленинградской области и детальное изучение причин, определяющих высокие показатели смертности населения и заболеваемости по отдельным классам болезней, определили выбор профилей оказания медицинской помощи, нуждающихся в модернизации.

В рамках Программы модернизации здравоохранения Ленинградской области приоритетными направлениями, в том числе являются:

- укрепление амбулаторного звена первичной медико-санитарной помощи, повышению ее доступности, формирование здорового образа жизни;
- развитие скорой помощи;
- совершенствование медицинской помощи детям и при родовспоможении;
- совершенствование стационарной медицинской помощи;
- организация регионального и межмуниципальных сосудистых центров;
- развитие специализированной медицинской помощи в государственных учреждениях здравоохранения (пульмонология, гемодиализ).

Малочисленность населения в городах областного и районного подчинения, в которых расположены центральные районные больницы (в дальнейшем ЦРБ) и районные больницы, не позволяет в каждом муниципальном районе развивать

основные виды первичной специализированной помощи с учетом утвержденных Минздравсоцразвития России порядков оказания медицинской помощи населению. В связи с этим единственная возможность приближения высококачественной специализированной помощи на муниципальном уровне — создание межмуниципальных специализированных центров.

Всего в Ленинградской области 75 учреждений муниципальной и государственной формы собственности, обеспечивающих реализацию ТППГ в 2010 г. которые распределены по 5 уровням.

В 2011–2012 гг. в ходе реализации Программы произойдет уменьшение муниципальных учреждений здравоохранения 3, 4 и 5 уровней (юридических лиц). Это связано с процессом создания в ряде районов единых юридических лиц на базе ЦРБ. Образование из муниципальных учреждений здравоохранения единого юридического лица и организация единого управления медицинскими подразделениями внутри района позволит решить следующие вопросы:

- создать наиболее удобную и упрощенную для больного систему «движения пациента» (прежде всего — сельского населения) между ЛПУ района;
- усилить выездную работу в сельские ЛПУ совместными бригадами специалистов разных больниц, рационально используя врачебные кадры; усилить исполнительскую дисциплину и применять единые рациональные подходы к ведению больных на всех этапах оказания медицинской помощи;
- осуществлять единые подходы к планированию средств и полный контроль их рационального расходования;
- создать единые службы скорой медицинской помощи. Создание «единого юридического лица» из муниципальных учреждений здравоохранения районов позволяет повысить доступность многих видов обследования и лечения (за счет рационального использования ресурсов всех лечебно-профилактических учреждений) в интересах пациентов из различных населенных пунктов. Изменение юридического статуса больниц и амбулаторий не влечет за собой их закрытия, сокращения объемов медицинской помощи и медицинского персонала.

К 2012 г. сохраняются учреждения I и II уровней (I уровень: ГУЗ Ленинградская областная клиническая больница, ЛОГУЗ «Детская клиническая больница», ГУЗ «Ленинградский областной кардиологический диспансер»; II уровень: 7 диспансеров, 9 больниц психиатрического и противотуберкулезного профиля, 2 медицинских центра). Количество учреждений III уровня уменьшается за счет сокращения юридических лиц (5 учреждений), в том числе уменьшается (за счет перепрофилирования в амбулатории) количество стационарных учреждений (2 больницы). Количество учреждений IV уровня уменьшаются за счет сокращения юридических лиц (4 учреждений), в том числе за счет перепрофилирования в амбулатории уменьшается количество стационарных учреждений (1 участковая больница). Перепрофилирование стационаров связано с их малой мощностью фактически отсутствием возможности организации в них полноценной стационарной помощи в круглосуточном режиме. Доступность медицинской помощи для жителей не уменьшится; планируется развитие в этих ЛПУ стационарозамещающих методов лечения и приоритетная госпитализация при необходимости в ЦРБ.

Стационарная медицинская помощь в ближайшие годы получит развитие в центральных районных больницах и некоторых крупных районных и городских больницах. В рамках межмуниципального взаимодействия при организации специализированной медицинской помощи 2011–2012 гг. будут организованы сосудистые центры в МУЗ «Выборгская городская больница», МУЗ «Всеволожская ЦРБ», МУЗ «Кингисеппская ЦРБ им. Н.П.Прохорова», МУЗ «Гатчинская ЦРКБ», МУЗ «Тихвинская ЦРБ им. А. Ф. Калмыкова». Увеличится количество травмацентров 2-го уровня. Родильные дома и родильные отделения в 8 районах будут оснащены в соответствии с требованиями к родовспомогательным учреждениям 2-го уровня.

Коечный фонд в 2011 и в 2012 гг. составит 11 585 коек, сокращение коек в сравнении с 2009 г. будет проведено за счет закрытия стационарных коек мало-мощных больниц (отделений на 10–15 коек) и открытия на их базе стационаров дневного пребывания. Структура коечного фонда также претерпит изменения: увеличится количество коек для оказания помощи пациентам с болезнями системы кровообращения, а также коек для проведения медицинской реабилитации.

Организация работы специализированных межмуниципальных сосудистых центров, травмацентров, родовспомогательных учреждений 2-го уровня будет проведена одновременно с укреплением службы скорой помощи области. Основными направлениями при этом станут: укомплектование службы скорой помощи квалифицированными кадрами, обновление парка автомобилей скорой помощи, создание единых служб скорой помощи в муниципальных районах, на первом этапе, с образованием единой диспетчерской службы скорой помощи Ленинградской области, в последующем. Реализация указанных мероприятий позволит повысить оперативность и качество работы службы скорой помощи области.

В рамках реализации Программы модернизации здравоохранения запланированы следующие мероприятия:

- оказание больным и пострадавшим доврачебной медицинской помощи силами в основном фельдшерских бригад, направленной на сохранение и поддержание жизненно важных функций организма, и доставка их в кратчайшие сроки в стационар для оказания квалифицированной и специализированной медицинской помощи;

- в Ленинградской области отсутствует разделение скорой и неотложной медицинской помощи. В целях эффективного использования ресурсов планируется провести перераспределение объемов медицинской помощи с передачей части объемов неотложной медицинской помощи на амбулаторный этап. Планируется развитие неотложной медицинской помощи на основе наделения соответствующими функциональными обязанностями участковой службы. Кроме того развитие неотложной медицинской помощи позволит уменьшить количество дорогостоящих вызовов скорой медицинской помощи;

- расширение объема скорой медицинской помощи, оказываемой фельдшерскими бригадами, с сохранением врачебных бригад интенсивной терапии;

- открытие в МУЗ «Выборгская городская больница», в МУЗ «Всеволожская ЦРБ», в МУЗ «Гатчинская ЦРКБ», в МУЗ «Кингисеппская ЦРБ им. П. Н. Прохорова» и в МУЗ «Тихвинская ЦРБ им. А. Ф. Калмыкова» отделений экстренной



медицинской помощи, оснащение отделений медицинским оборудованием в соответствии со стандартом, утвержденным Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Еще одной наболевшей проблемой здравоохранения в Ленинградской области является укомплектованность ЛПУ медицинским персоналом.

В рамках программы модернизации здравоохранения планируется приоритетная подготовка специалистов следующего профиля: врачи анестезиологи-реаниматологи, кардиологи, неврологи, неонатологи, акушеры-гинекологи, врачи скорой помощи, акушерки. В результате мероприятий планируется сократить дефицит обеспеченности врачебными кадрами, оказывающими амбулаторную медицинскую помощь до 24,1%; дефицит обеспеченности врачебными кадрами, оказывающими стационарную медицинскую помощь до 35,8%; дефицит обеспеченности врачебными кадрами, оказывающими скорую медицинскую помощь до 35%.

Кроме того, в Программе сформированы мероприятия по осуществлению капитального ремонта, оснащению оборудованием в соответствии с утвержденными Минздравсоцразвития России порядками оказания медицинской помощи (по профилям) согласно приоритетным направлениям развития системы оказания медицинской помощи, которые будут способствовать улучшению показателей здоровья населения Ленинградской области по группам заболеваний с наиболее высокими значениями распространенности и смертности.

## **1.5. Эколого-экономическая безопасность обучающихся и воспитанников в системе инновационного развития территории региона**

В развивающихся странах человек, начиная со своего рождения, за весь период жизни потребляет в 20–30 раз меньше ресурсов, чем в развитых странах.

Если каждый из них станет потреблять в 20–30 раз больше ресурсов, чем сейчас, то общее потребление ресурсов на планете возрастет в десятки раз. Тогда потенциал будет быстро исчерпан, и человечеству вновь грозит тупик из-за нехватки ресурсов, что усугубляется быстрым ростом народонаселения.

Перед нами встает проблема выживания, но если причиной исчезновения бывших властителей Земли — динозавров — были внешние причины, то человечество может погибнуть от неумения разумно использовать свой потенциал.

К 2025 г. численность землян достигнет от 8,5 до 10 млрд чел. Это еще один фактор, усугубляющий положение, поскольку ожидаемое увеличение нагрузки на планету в несколько десятков раз необходимо умножить и на коэффициент роста численности населения.

Таким образом, в настоящее время перед всеми субъектами и уровнями управления встает проблема устойчивого развития территорий, как необходимое условие, обеспечивающее сбалансированное решение задач инновационного социально-экономического развития на перспективу и сохранение благоприятного состояния окружающей среды и природно-ресурсного потенциала в целях удовлетворения жизненных потребностей как ныне живущих, так и будущих поколений людей.

В большинстве ведущих зарубежных стран экологическая деятельность, как одна из составляющих сбалансированного развития, стала для них экономически оправданной. Более того, экологическая деятельность также начинает приобретать свойства не только товара, но и капитала, создавая дополнительные возможности для увеличения акционерной стоимости предприятия [2].

В этой связи одной из основных функций регионального управления является организация самостоятельной деятельности субъектов по решению проблем социально-эколого-экономического развития территории с помощью методов, сложившихся на основе исторических и иных традиций.

Изучение практики показывает, что органы власти субъектов РФ решают широкий круг вопросов, касающихся всех сторон жизнедеятельности населения на территории региона. Они затрагивают практически весь спектр интересов населения и широкий круг хозяйственных связей.

Хозяйственные связи реализуются здесь во взаимодействии с органами государственной власти и местного самоуправления, руководителями администраций, а также предприятий и учреждений по следующим основным направлениям:

- социальное, бытовое, коммунальное, культурное обслуживание населения;
- экология и санитарное состояние территории региона;
- благоустройство и застройка территории;
- использование жилых и нежилых помещений и др.

Реализация хозяйственных связей требует наличия соответствующей нормативно-правовой базы, регулирующей совокупность отношений, возникающих на уровне субъекта Российской Федерации.

Экономическую основу составляют природные ресурсы (земля, вода, леса), находящиеся в границах территории региона, недвижимое и движимое имущество, входящее в состав собственности субъекта РФ, средства бюджета, то есть государственная собственность, а также иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения региона.

Сама система рыночной экономики, в силу ориентации на инновационную модель, предполагает пересмотр множества традиционных представлений относительно эколого-экономических закономерностей развития территории регионов. В этой ситуации важно осознание органами власти объективной необходимости постоянного обновления содержания их деятельности. В ином случае весьма трудным становится решение вопросов выживания субъектов хозяйствования в конкурентной рыночной среде и функционирования всех систем жизнеобеспечения населения региона.

В общем случае, говоря об оценке эффективности экономической деятельности, можно рассматривать следующие подходы к ее определению:

- определение результативности, эффективности и оптимальности экономической деятельности;
- определение эффективности различных видов экономической деятельности (в нашем случае — различных инновационных кластеров);
- определение эффективности отдельных субъектов, стадий или этапов экономической деятельности [3].

В условиях формирования рыночных отношений социально-эколого-экономические процессы в регионе постоянно развиваются. Перемены становятся важнейшим индикатором жизнеспособности современного регионального управления.

Поэтому, чтобы соответствовать современным потребностям развития, нужно быть готовым к переменам, а точнее, к инновациям в своем развитии.

Термин «изменение» означает, что ни одна вещь не пребывает в покое, ее естественное состояние — быть в непрерывном движении; т. е., если использовать термин «изменение» применительно к региону, то он распространяется на любые преобразования, происходящие в нем и окружающей его среде. Инновационное развитие региона в этой связи обозначает накопленный потенциал, обеспечивающий технологический прорыв, рост производительности, инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности региона и его институтов.

Изменения по своей сути различны. Это происходит, с одной стороны, в интересах населения, так как связано с улучшением процесса удовлетворения их потребностей. Но нередко можно встретить и деструктивные изменения, когда региональная власть, используя данные ей полномочия, производит изменения в своих корыстных целях путем перераспределения природных ресурсов, осуществления коммерческих сделок по закупкам в ущерб развитию собственного производства.

Данный тип изменений («то, что дает начало чему-либо, то, откуда исходит что-либо») не является в прямом смысле источником социально-эколого-экономического развития региона, хотя и оказывает существенное воздействие на процессы, происходящие в нем, давая старт для перемен. Перемены же в социально-эколого-экономическом развитии региона характеризуют состояние, сложившееся на заданный момент времени в результате тех или иных изменений.

Понятие перемены сопряжено с обновлением. При этом количественные и качественные изменения социально-эколого-экономического развития региона должны превысить некий порог значений.

Практика регионального управления выявляет недостаточную эффективность существующих экономических и управленческих механизмов, призванных реально заинтересовать в решении экологических проблем менеджеров разных уровней, в том числе и руководителей образовательных учреждений. Они, в свою очередь являются главными хозяйствующими субъектами, способствующими развитию инновационной экономики территории региона, а одновременно, и источниками экологической опасности (только пятая часть всех учреждений и предприятий в стране не превышает допустимые экологические нормы).

В этой связи управление инновационным развитием региона с учетом экологической безопасности должно быть направлено на совершенствование эколого-экономической деятельности субъектов системы управления регионом.

Сегодня сделан однозначный вывод о том, что развитие образования невозможно без его открытости перед обществом, которая заключается не столько в регулярной публикации и общественной презентации отчетов органов управления образованием и образовательных учреждений о своей деятельности, сколько в общественном участии в образовательной деятельности [4].

При институциональном рассмотрении инновационная система Российской Федерации представляется как комплекс институтов, функционирующих в экономической, социальной и политической среде, осуществляющих определенные виды деятельности в инновационной сфере — создание, диффузию и освоение инноваций. Эколого-экономическая безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества, окружающей природной среды региона от угроз, вызванных воздействием жизнедеятельности людей и отраслей экономики на природную среду и, в свою очередь, природной среды на людей и субъекты хозяйствования [1].

Если в качестве основных субъектов инновационного развития территории региона рассматривать хозяйствующих субъектов, природу и общество (в лице его управляющих органов), то можно представить взаимосвязь их отношений как систему эколого-экономической безопасности. Под ней понимается интеграция общества, экономики и природы, представляющая собой взаимосвязанное и взаимообусловленное функционирование людей, производства и протекание естественных процессов в природе. Тем самым сама система эколого-экономической безопасности обеспечивает прогрессивное устойчивое развитие долгосрочных взаимоотношений региона и его субъектов с природной средой [5].

Рост социально-эколого-экономических параметров развития региона является следствием изменений и характеризуется качественными и количественными параметрами в заданных рамках.

Таким образом, безопасность как понятие включает в себя три основных элемента: интересы различных субъектов — угрозы неосуществления данных интересов — защита от угроз. Интересы — это совокупность потребностей, удовлетворение которых обеспечивает само существование и возможность прогрессивного развития личности, общества и государства. Угрозы — это объективно существующие возможности нанесения какого-либо вреда личности, обществу, государству, окружающей среде, они интерпретируются как определенное состояние системы, при котором жизненно важные интересы ее субъектов находятся в опасности [1].

Задачи стратегического инновационного развития образования обеспечивают в этой связи развитие единой образовательной среды Мурманской области, среди которых ведущая роль принадлежит проведению региональной образовательной политики, направленной на сетевое взаимодействие всех элементов единой эколого-экономической системы Мурманской области: «общество», «природа», «образование», «воспитание», «обучающийся», «воспитанник», «культура», «управление», «устойчивое развитие».

Эти параметры социально обоснованы и представлены в методике оценки уровня эколого-экономической безопасности обучающихся и воспитанников в регионе.

Эколого-экономическое развитие образовательной политики региона связано с качественными и структурными переменами, суть которых сводится к формированию иной среды функционирования образовательных учреждений, адаптированной к изменившейся ситуации, и способной обеспечивать динамическое равновесие, которое отличается следующими признаками:

- стабильностью, способствующей достижению текущих задач;
- восприимчивостью и способностью к нововведениям;
- необходимым временем для обеспечения надлежащего изменения в целях и средствах;
- адаптивностью для соответствующей реакции на внешние и внутренние возможности и требования образовательной среды.

Таким образом, социально-эколого-экономическое развитие региона можно трактовать как процесс, ориентированный на постоянное сохранение его динамического равновесия посредством целенаправленного использования имеющегося потенциала и условий внешней среды.

В ходе постепенного накопления изменений и перемен субъекты региональной политики — образовательные учреждения региона — в определенный момент достигают определенного предела своего социально-эколого-экономического роста. В результате они ставят перед необходимостью выбора альтернативы: либо согласиться с неизбежностью сокращения деятельности, либо принять усилия по развитию с целью перехода в качественно новое состояние и на более высокий уровень функционирования.

Для решения проблем социально-эколого-экономического развития соответствующие подразделения администрации муниципального образования должны концентрировать свои усилия на определении целей, задач и направлений деятельности, разработке технологии их достижения с тем, чтобы обеспечивать регулярный переход экономики из одного состояния в другое, способствующее повышению эффективности удовлетворения потребностей населения в качественном образовательном процессе.

Видение перспективы вырабатывается в суждениях о будущем развитии учреждения. Есть основания утверждать, что в процессе коллективного обсуждения может быть сформирован согласованный образ будущего. При этом акцент должен делаться не на ближайших изменениях, а на конструктивных отличиях будущего состояния образовательного учреждения от нынешнего.

Процесс управления инновационным развитием территории региона предполагает процедуру планирования, которая начинается с анализа — диагностики состояния инновационного развития территории Мурманской области.

Существенная роль в управлении этим процессом в статье отводится эколого-экономической безопасности обучающихся и воспитанников как движущей силой в инновационном развитии общества.

Этапы разработки методики эколого-экономической безопасности обучающихся и воспитанников можно объединить в четыре блока:

- конкретизированные цели и задачи;
- расчет их финансового и материального обеспечения;
- методы решения задач и достижения целей;
- оценка результативности и эффективности внедрения.

Под источниками в данном случае мы понимаем то, что дает начало формированию инновационной среды региона, способной адаптироваться к изменившейся ситуации и развиваться, обеспечивая стабильность в удовлетворении потребностей населения.

Источники (изменения, обновления и перемены) можно, в свою очередь, классифицировать по ряду критериев: организационные, социальные, экологические, экономические (внешнеэкономические), нормативно-правовые, политические, кадровые.

Они, в свою очередь, должны подкрепляться и поддерживаться потенциалом региона, рациональное использование которого обеспечит постоянное сохранение динамического равновесия и качества эколого-экономической безопасности субъектов инновационной среды.

Вслед за этим желательно разработать нормативы и детальные программы действий, используя для этого самые разнообразные методы и приемы, учитывая традиции и ценности соответствующего уровня эколого-экономической безопасности обучающихся и воспитанников в регионе.

Поскольку действия, ведущие к переменам, осуществляются, исходя из сложившегося видения их необходимости, постольку первым и важнейшим шагом в работе над составлением методики определения уровня эколого-экономической безопасности следует признать формирование таких перспектив будущего (видение проблем и возможностей их решения), которые примут подавляющее большинство руководителей образовательных учреждений и населения региона.

Для эффективного управления инновационным развитием региона важно понимание того, что сама необходимость развития объективно обусловлена свойствами дезорганизации (хаоса) и организации (порядка), присущими всякой социальной системе.

Теоретическое осмысление рассматриваемой проблемы приводит к выводу, что социально-эколого-экономическое развитие региона есть процесс преодоления противоречий упомянутых двух начал и обеспечения их относительно равновесного состояния.

Таким образом, процесс инновационного развития территории региона — это не просто поиск и реализация некоторой совокупности мер по осуществлению тех или иных перемен, а творческая стратегия субъектов власти и руководителей образовательных учреждений, которая требует соблюдения ряда принципов.

В процессе функционирования этой системы изменениями должны быть охвачены:

- социальная, экологическая и экономическая среда;
- организационные структуры;
- методы управления;
- информационные модели;
- персонал управления.

Мониторинг состояния инновационного развития территории региона подтверждает, что наиболее слабой стороной, исключающей возможность эффективной эколого-экономической безопасности обучающихся и воспитанников, остается некомплектность разработок, что в свою очередь обуславливается непониманием всей значимости системного подхода к управлению инновационным развитием.

Передовой опыт управления позволяет признать желательным маркетинговый анализ исходной точкой разработки стратегии развития региона.

Данная классификация может быть использована при поиске резервов инновационного развития региона. Она позволяет из большого многообразия резервов выбрать наиболее приемлемые для конкретной территории и определить приоритеты государственного регулирования ее развития с учетом внутренних и внешних взаимосвязей.

Разработка методики эколого-экономической безопасности обучающихся и воспитанников в системе инновационного развития Мурманской области, позволит провести оценку эколого-экономической сбалансированности инновационного развития, проследить, каким образом учитываются интересы личности, государства и экономических субъектов, как они ограничиваются экологическими интересами. Это будет способствовать, в свою очередь, разработке альтернатив инновационного стратегического развития Мурманской области с позиций ее эколого-экономической сбалансированности, позволит учитывать недостатки и преимущества альтернативных решений, а также их последствия для всех субъектов региональной социо-эколого-экономической системы.

### Литература

1. *Баширова А. А.* Формирование стратегии регионального развития с позиций эколого-экономической сбалансированности // Экономические науки. 2010. № 11. С. 87–90.

2. *Дамдын О. С., Очур Ю. С.* Экологическая безопасность и эколого-экономическая оценка территории // Молодой ученый. 2009. № 10. С. 126–128.

3. *Спицын В. В.* Проблемы оценки эффективности инновационно-инвестиционного развития региона // Региональная экономика и управление. 2008. № 2 / ВятГУ, МЦНИП. [Электронный ресурс]. URL: <http://region.mcnip.ru>.

4. *Утков П. Ю.* Инновационное развитие вуза как система реализации концепции регионализации образования в субъекте Российской Федерации: методология и перспективы. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2011.

5. *Уткова М. А.* Совершенствование профессиональной компетенции в области управления эколого-экономической безопасностью муниципального образования. СПб.: Изд-во СПбАУЭ, 2011.

## 1.6. Оценка социально-экономической устойчивости регионального строительного комплекса

Региональная экономическая система, строительный комплекс, социально-экономическая устойчивость строительного комплекса, оценка социально-экономической устойчивости строительного комплекса.

Строительный комплекс рассматривается как подсистема региональной экономической системы. Автором сформулировано понятие «социально-экономическая устойчивость строительного комплекса» и предложена система показателей для оценки его устойчивости.

Роль строительного комплекса в развитии региона бесспорно велика. Строительный комплекс играет важнейшую роль в экономической и социальной ста-

бильности общества, существенно влияет на уровень жизни, так как его основной стратегической целью является развитие территории и повышение уровня жизни населения путем обеспечения граждан жильем и предоставлением дополнительных рабочих мест населению. Следовательно, устойчивость экономической системы региона во много определяется уровнем стабильности предприятий данной подсистемы.

Применение системного подхода позволило представить строительный комплекс, с одной стороны, структурной единицей региональной системы и, с другой, целостным комплексом взаимосвязанных подсистем, обладающих конкретными свойствами, и взаимными связями

Таким образом, строительный комплекс представляет собой подсистему региональной экономической системы.

Важнейшей задачей любой экономической системы является обеспечение ее устойчивого и сбалансированного развития. Проблема устойчивости исследуется достаточно давно, тем не менее, остается много нерешенных вопросов, что обусловлено динамичностью и многогранностью исследуемой категории. В настоящее время вопросы обеспечения социально-экономической устойчивости и развития региона становятся предметом общественного обсуждения. Проект перехода России к модели устойчивого развития является проблемой значительной сложности. Ее решение требует разработки теоретических положений, специальных методов и накопление практического опыта по созданию и реализации крупномасштабных социально-экономических проектов в современных условиях регионального управления.

Правительством России еще в 1996 г. была принята Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, в которой были намечены основные приоритеты развития. Региональные и отраслевые аспекты особо выделены в данной Концепции как руководство к действию: разработать региональные концепции устойчивого развития для каждого региона и концепции развития основных отраслей народного хозяйства.

Устойчивое социально-экономическое развитие страны напрямую зависит от устойчивого развития для каждого региона. Социально-экономическая устойчивость отдельных комплексов позволит всей экономической системе региона и страны в целом сохранять и увеличивать ее потенциал, обеспечивая одновременное достижение долгосрочной стабильности.

Устойчивость является научной категорией, в которой отражаются сложные процессы и явления [1]. Применительно к экономическим системам устойчивость рассматривается, как способность системы функционировать в состояниях, близких к равновесному, в условиях постоянных внешних и внутренних возмущающих воздействий [5]. Однако для современных экономических систем не характерно стационарное состояние, в т. ч. и для регионального строительного комплекса.

В настоящее время остается множество проблем в области стабилизации общественной жизни, обеспечении перехода к устойчивому развитию, что определяет актуальность исследования. Несмотря на то, что данной проблеме уделяется достаточно внимания как со стороны отечественных, так и зарубежных ав-



торов, в настоящее время нет полной картины для оценки социально-экономической устойчивости экономических подсистем региона.

За рубежом для оценки устойчивого развития элементов экономической системы используют индикаторы, которые предоставляются в ежегодных отчетах Всемирного Банка «Индикаторы мирового развития» [8]. Однако в РФ не ведется мониторинг по большинству показателей, используемых для расчета указанных индикаторов.

Среди современных отечественных авторов можно отметить работы Миродова А. А. и Чуба А. А., которые дают системную оценку уровня развития социально-экономических комплексов, основываясь на макроэкономических параметрах, сгруппированных в блоки [4]. Флуд Н. А. выделяет индикаторы устойчивого развития, которые измеряют отдельные аспекты устойчивого развития [7]. У Зайцева О. Н. даны обобщенные показатели устойчивой работы строительного предприятия с учетом кругооборота капитала [2].

Таким образом, проблема определения показателей оценки устойчивого развития по элементам экономической системы, в данном случае строительного комплекса, остается нерешенной.

Строительный комплекс является элементом системы «регион», и изменение темпов роста данного элемента должным образом отражается на функционировании всей системы. Давая оценку развитию изучаемому комплексу в 2009 г., можно отметить, что строительный комплекс Калининградской области занимает [6]:

- 1) третье место по объему жилищного строительства в Северо-Западном федеральном округе (10,6% от всех построенных жилых домов);
- 2) четвертое место по объему работ, выполненных по строительству (4,6% объема строительных работ Северо-Западного федерального округа);
- 3) шестое место по инвестициям в основной капитал (5,9% всех инвестиций в основной капитал Северо-Западного федерального округа).

Для обеспечения запланированного объема жилищного строительства, в том числе социального жилья, а также в целях реализации в Калининградской области национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» необходима интенсификация работ по обеспечению строительного рынка области не только высококачественными строительными материалами, но и трудовыми ресурсами, отвечающими требованиям современного рынка. Подготовка кадров строительного комплекса Калининградской области осуществляют учебные заведения региона, такие как Калининградский государственный технический университет, Калининградский государственный колледж градостроительства и ряд лицеев отраслевого профиля. Таким образом, улучшается кадровое обеспечение предприятий и организаций строительного комплекса, появляется инфраструктура для исследований и разработок, снижаются издержки, формируется основа для получения дополнительных конкурентных преимуществ.

Стремительный спад строительной деятельности в период кризиса, характеризующийся сокращением инвестиционной активности, привел к кардинальному изменению ситуации в строительном комплексе. Так, за 2009 г. было введено в действие жилых домов 607,8 тыс. м<sup>2</sup>, что составило 75,9% к предыдущему году [6].

В тоже время сложившаяся кризисная ситуация может быть использована как импульс для выхода на новый уровень развития. Возникает необходимость в разработке долгосрочных программ для поддержки строительного комплекса, который неразрывно связан с такими отраслями как электроэнергетика, машиностроение, топливный комплекс, связь, транспортный комплекс, а также коммунальное хозяйство и др.

Развитие строительного комплекса в современных условиях предполагает развитие всех видов строительной деятельности, как подрядной, так и хозяйственной, исходя из потребностей региона. В ряде случаев целесообразно производить первичную переработку строительного сырья в местах его добычи для сокращения его потерь и снижения транспортных расходов. Решение о строительстве предприятий строительных материалов должно обосновываться исходя их характеристики технологического оборудования, его способности обеспечить получение прибыли, транспортных расходов, связанных с доставкой сырья к месту переработки и готовой продукции к месту потребления.

По мнению автора, социально-экономическую устойчивость строительного комплекса можно представить как систему организационного взаимодействия, направленную на эффективное использование имеющихся внутренних ресурсов и резервов предприятий и организаций для выполнения заданных функций с учетом своевременного реагирования на кризисные тенденции внешней среды, что позволяет осуществлять его развитие.

Внешние факторы, влияющие на уровень социально-экономической устойчивости строительного комплекса, делятся на две группы: факторы прямого и косвенного воздействия. К первым относятся взаимоотношения с хозяйствующими партнерами, а именно поставщиками и потребителями; конкуренция предпринимателей; взаимодействие организации с контактными аудиториями. Факторы косвенного воздействия — это политическая и экономическая ситуация в стране, международные события, экономическое положение отдельных отраслей, стихийные бедствия и т. д.

Важнейшими внутренними факторами социально-экономической устойчивости данного комплекса являются: наличие инвестиций; инновационная активность, непосредственно определяющая конкурентоспособность продукции и производственной технологии; новая технология и техника; интеллектуальные ресурсы; резервные мощности; новые формы организации труда и производства; ликвидность капитала; платежеспособность и рентабельность; производительность; пропорциональность внутреннего инвестиционного комплекса и т. д.

Строительный комплекс является открытой системой, следовательно, устойчивость его функционирования определяется влиянием внутренней и внешней среды. Внешняя устойчивость подразумевает благоприятное взаимодействие с элементами внешней среды, что обеспечивает способность выживания в условиях ее неопределенности. Внутренняя устойчивость комплекса представляет собой сбалансированность всех структурных подсистем, что обеспечивает положительную динамику социально-экономических показателей [2].

Для оценки социально-экономической устойчивости строительного комплекса как подсистемы региональной экономической системы предлагается ис-

пользовать систему показателей, которые структурированы по факторам внешней и внутренней среды. Все факторы внешней и внутренней среды характеризуют параметры оценки. Параметры отражают основные социально-экономические показатели региона и отрасли, в данном случае строительного комплекса:

1. Внешняя устойчивость строительного комплекса.

1.1 Экономический параметр:

- ВРП на душу населения;
- уровень безработицы;
- индекс цен;
- уровень и динамика доходов населения;
- инвестиции в основной капитал и др.

1.2 Демографический параметр:

- численность населения;
- миграция населения;
- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
- коэффициент старения населения и др.

1.3 Социальный параметр

- дифференциация по уровню доходов, динамика;
- доля населения с доходами ниже прожиточного минимума;
- отношение среднедушевого денежного дохода к прожиточному минимуму;
- уровень безработицы;
- степень обеспеченности жильем;
- площадь жилых помещений, приходящаяся в среднем на одного жителя и др.

2. Внутренняя устойчивость строительного комплекса.

2.1 Экономический параметр:

- объем выполненных работ;
- показатель деловой активности строительных организаций;
- показатель общей площади жилых домов;
- индекс предпринимательской уверенности;
- показатель числа построенных квартир и др.

2.2 Социальный (трудовой) параметр:

- количество занятых в строительном комплексе;
- средняя заработная плата по отрасли и др.

2.3 Производственный параметр:

- показатель ввода в действие производственных мощностей;
- степень износа основных фондов;
- фондоотдача;
- производительность труда;
- доля инновационной продукции и др.

Предлагаемые показатели позволяют оценить параметры внешней и внутренней устойчивости строительного комплекса, которые являются элементами региональной экономической системы.

Накопившиеся проблемы социально-экономического развития еще раз говорят о необходимости глубоких комплексных исследований как региона в целом, так и отдельных его структурных элементов. Таким образом, строительный ком-

плекс является элементом системы «регион», и изменение темпов роста данного элемента должным образом отразится на работе всей системы. Так существенное наличие нуждающихся граждан в жилье или в его улучшении значительно отражается на социально-экономическом развитии региона.

### Литература

1. *Алексеев Ю. П.* Устойчивость социально-экономического развития регионов: метод. мат.-лы. М.: РАГС, 2001.
2. *Зайцев О. Н.* Оценка экономической устойчивости промышленных предприятий: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Хабаровск, 2007. — 23 с.
3. *Меньшенина И. Г., Капустина Л. М.* Кластерообразование в региональной экономике. Екатеринбург: Изд-во УрГЭУ, 2008. — 154 с.
4. *Мироедов А. А.* Статистические показатели для оценки уровня развития региональных социально-экономических систем // Вопросы статистики. 2007. № 9. С. 80–83.
5. *Терехов Л. Л.* Кибернетика для экономистов. М.: Финансы и статистика, 1983. — 191 с.
6. Строительная деятельность Калининградской области в 2009 г. / Федеральная служба государственной статистики. Калининград, 2010. — 45 с.
7. *Флуд Н. А.* Как измерить «устойчивость развития»? // Вопросы статистики. 2006. № 10. С. 19–29
8. [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org).

## 1.7. Проблемы реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»

Наша страна переживает переломный период в своем развитии. Наступила эпоха, когда в глазах граждан, в корне меняются привычные оценки того, что происходит в политической и экономической сфере, в общественном развитии. На данном этапе одной из наиболее важных государственных задач является повышение качества жизни граждан. В 2004 г. президент сконцентрировал внимание правительства на самых болезненных и насущных для страны проблемах — доступности и качества жилья, образования и медицинского обслуживания, а осенью 2005 г. было принято решение о создании приоритетных национальных проектов в этих сферах. Жилье — одна из главных проблем последних столетий в Российской истории. Немалый опыт России и зарубежных государств, говорит о том, что во всех странах, локомотивом ее решения, являлось государство.

Главным программным документом в современной России, направленным на решение жилищной проблемы граждан, является Федеральная целевая программа «Жилище» рассчитанная на 2001–2010 гг., утвержденная постановлением Правительства РФ от 17 сентября 2001 г. Выполнение этой программы послужило толчком для разработки национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России».

По данным социологических опросов, к началу реализации национального проекта жилищная проблема стояла перед 61% семей в России. На сегодняшний

день 12,4% семей в состоянии приобрести жилье самостоятельно или с помощью заемных средств, однако даже ограниченный платежеспособный спрос превышает предложение на рынке жилья, что приводит к постоянному росту цен. Благодаря проведенным реформам в жилищной сфере с 1991 по 2005 г., наша страна окончательно ушла от административно-плановых методов строительства. Нужен новый работающий жизнеспособный механизм. В данном случае велосипед изобретать не требуется, в странах Западной Европы этот механизм давно работает. Это — сформированный рынок жилья. Предпосылки для создания сформированного жилищного рынка есть и в современной России. В стране была разработана правовая база, так же был принят пакет законов, направленных на формирование жилищного рынка, но все же остается множество недоработок. Проанализировав сложившуюся ситуацию в жилищной законодательной сфере, так же опираясь на данные опросов в Росстат, были выявлены основные проблемы российского жилищного рынка:

- отсутствие эффективной системы жилищного кредитования;
  - количество объемов жилищного строительства не хватает для удовлетворения потребностей граждан;
  - отсутствует эффективная рабочая схема реализации и выделения земельных участков под строительство;
  - низкое качество ЖКХ и высокий уровень износа коммунальной инфраструктуры;
  - основная масса населения нуждается в жилье, но не может себе позволить его покупку;
  - социальное жилье для ветеранов, инвалидов и других категорий граждан выделяется низкими темпами;
  - отсутствуют схемы территориального планирования и градостроительная документация в муниципальных образованиях;
  - процедуры согласования строительной документации сильно затруднены;
  - низкий уровень правовой защиты граждан при продаже и покупке жилья
- [1, с. 8].

Для решения этих проблем Правительство РФ утвердило федеральную целевую программу «Жилище». Данная программа является базовым механизмом реализации национального проекта. Главной задачей проекта «Доступное и комфортное жилье» стало создание условий для решения жилищных проблем в сложившейся рыночной ситуации. Особенность новой национальной программы — ее сбалансированность. Государство рассчитывает уже к 2015 г. переломить ситуацию, обеспечивая сбалансированное стимулирование спроса и предложения на жилищном рынке, поддерживая строительство нового жилья рыночными механизмами. Правительство намерено продолжить работу и по совершенствованию жилищного законодательства, так же будет способствовать развитию массовой жилищной застройки, сокращать сроки согласования строительной документации и упрощать выделение земель под застройку.

Правительство РФ неоднократно подчеркивает важность борьбы с «коррупционными схемами» и локальными монополиями на жилищном рынке. Приоритет отдается развитию малоэтажного домостроения и содействию формирования рынка строительных материалов. Государство, действует по рыночным принци-

пам, формируя рынок и его основной задачей является создание условий для развития жилищного строительства в России и сбалансированное стимулирование предложения и спроса на жилищном рынке. Проект «Доступное и комфортное жилье» стартовал в 2006 г. За 5 лет общий объем государственного финансирования строительной отрасли составил 524 млрд руб. Какие же результаты были достигнуты по данному проекту в Санкт-Петербурге за эти годы?

Свой комментарий по информации на эту тему дал председатель комитета по строительству Вячеслав Семененко: «...за эти годы введено в эксплуатацию 13 млн м<sup>2</sup> жилья, или свыше 5000 домов. Выданы разрешения на строительство 5,6 млн м<sup>2</sup> жилья. За счет средств бюджета построено более 1,5 млн м<sup>2</sup> жилья. В этом году по плану должно быть построено 428 тыс. м<sup>2</sup>, но при соответствующем финансировании строители готовы увеличить эту цифру до 600 тыс. м<sup>2</sup>».

Так же, на сегодняшний день, растут требования к экологичности объекта, к его обеспеченности социальной инфраструктурой. Несколько лет назад город запустил первые проекты комплексного освоения территорий. И сегодня — это приоритетное направление. «Балтийская Жемчужина» и «Славянка», Осиновая роща и Северная долина, Юнтолово и Юго-Западная Приморская часть — это не полный перечень комплексной застройки. Дома в этих кварталах сдаются не только с полным подключением к инженерным сетям, но и обеспечены социальной инфраструктурой. В этом году правительство Санкт-Петербурга делает еще один шаг на пути повышения качества строительства. Вводится рейтинг объектов и застройщиков. Вячеслав Семененко сообщил также, что «застройщики выкупили земельные участки, которых хватит на обеспечение потребностей города в жилье на ближайшие 10 лет». При этом застройщики заявили о готовности в 2014 г. ввести в строй 4–5 млн м<sup>2</sup> жилья.

Одна из важных сторон данного национального проекта обеспечение жильем тех, кто в нем нуждается. По словам руководителя жилищного комитета Юрия Осипова, с 2007 г. очередь на жилье сократилась на 250 000 петербуржцев, свой квартирный вопрос решили 162 000 человек, в том числе в рамках целевых жилищных программ — 64 800 горожан [2].

Сегодня серьезно встает вопрос аренды жилья. Город приступил к реализации строительства доходных домов для работников городского хозяйства и коммунальных служб. Также в конце нынешнего года планируется ввести первый дом, построенный за государственный счет, в котором в коммерческую аренду будут предоставляться не койко-места, а отдельные квартиры. Дом построят на Турбинной улице для работников искусства, ученых и спортсменов, которые приезжают в город на определенное время. Также председатель комитета по строительству сообщил, что и в национальный проект со следующего года будут внесены изменения — не менее 30% средств из федерального бюджета планируют направлять на строительство арендного жилья под социальный наем.

Реализация подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» все еще сдерживается отсутствием надлежащего нормативного правового регулирования. На сегодняшний день не существует единого механизма предоставления субсидий различным категориям граждан и отсутствует единая

система их учета. Необходимо внести изменения и дополнения в действующие нормативные акты, связанные с механизмом предоставления субсидий. Будет целесообразным упорядочить правила и порядок учета, а также определить уполномоченный орган.

Особое внимание должно быть уделено созданию благоприятных условий для роста объемов жилищного строительства. В том числе в рамках деятельности Фонда содействия развитию жилищного строительства, предстоит решить проблему нехватки подготовленных земельных участков. Фонд РЖС в настоящее время наращивает объемы вовлечения в оборот федеральных земельных участков. К 2012 г. около 30% жилья в России будет строиться на участках Фонда.

Следует отметить, что национальные проекты — это наилучший инструмент для решения как социальных, так и экономических проблем. Время показало эффективность такой формы работы. За последние десять лет не придумали ничего более эффективного, чтобы решать эти задачи. В 2006–2008 гг. реализация проекта «Доступное и комфортное жилье» позволила значительно нарастить объемы жилищного строительства, а в кризисный период предотвратило существенное падение темпов ввода жилья. Сейчас это падение прекратилось, а в 2010 г. темпы стабилизировались. Благодаря государственной поддержке «квартирный вопрос» решило более 80 тыс. молодых семей, объем ежегодно выдаваемых ипотечных кредитов увеличился в 10 раз, а строительство жилья возросло на 40%, не смотря на кризис.

До конца 2012 г. планируется обеспечить жильем всех ветеранов Великой Отечественной войны, семьи всех уволенных и увольняемых военнослужащих, а также семьи отселяемых с комплекса Байконур и всех участников ликвидации последствий радиационных аварий. Положительная динамика увеличения объема ипотечного жилищного кредитования будет сохранена.

В целом на реализацию национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» в 2012 г. из федерального бюджета планируется выделить более 100 млрд руб. и предоставить государственные гарантии на 36 млрд руб.

### Литература

1. *Миронов А. Л., Мышко Ю. Г.* Государственная стратегия обеспечения граждан доступным жильем // Вестник Московского университета МВД России. 2007. № 3.

2. *Глазова Л.* Жилье в проектах и «под ключ». [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kadis.ru>.

3. «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» на 2009–2012 годы // Информационный портал о недвижимости и ипотеке. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.realtypress.ru>.

## 1.8. Маркетинговый анализ российского страхового рынка в условиях посткризисной экономики

Российский страховой рынок, как и вся российская экономика, переживает в настоящее время начальный этап посткризисного развития, преодоления последствий

мирового финансового и экономического упадка, охватившего крупнейшие страны мира в 2008–2010 г.

В страховании сегодня наблюдается отчетливая положительная динамика стоимостных показателей, рост объемов продаж и расширение спроса на многие виды страховых продуктов. В то же время, оценка реального состояния и тенденций развития страхового рынка России требует исследования и учета качественных характеристик современных страховых отношений. Вопрос качества российского страхования является в настоящее время особенно актуальным. Это в первую очередь связано с тем, что без адекватного представления о качестве невозможно правильно оценить перспективы посткризисного развития страхования в России.

Большинство страховщиков сегодня понимают, что времена экстенсивного развития рынка и ценовой конкуренции уходят в прошлое. Им на смену приходит иная, неценовая конкуренция, основанная на надежности, открытости и честности, когда каждая компания стремится предложить страховые продукты более высокого качества по оптимальной цене и обслужить клиентов на высоком профессиональном уровне с большей взаимной выгодой для сторон.

### **1.8.1. Основные понятия страхового маркетинга**

Обращаясь к теме маркетингового анализа российского страхового рынка в условиях посткризисной экономики, прежде всего, определимся с теоретическими подходами и основными понятиями, которыми нам предстоит оперировать в дальнейшем. В нашем случае это страховой маркетинг, страховой рынок и страховой продукт. Одновременно определим их взаимосвязи, зависимости и соотношения.

Страховой маркетинг можно определить как метод управления коммерческой деятельностью страховой компании и метод исследования рынка страховых услуг.

В структуре страхового маркетинга в настоящий момент западные специалисты выделяют два самостоятельных направления [1]:

- товарный, рыночный маркетинг;
- структурный, организационный маркетинг.

Страховой маркетинг, как и маркетинг вообще, включает в себя следующие основные составляющие: исследование рынков и изучение собственного страхового портфеля, разработку требований к страховым продуктам (услугам), продвижение страховых продуктов на рынок.

Исследование рынков и собственной клиентской базы — это изучение потенциальной и нынешней клиентуры с целью выделения таких потребительских групп, привлечение которых в компанию в качестве страхователей принесет страховщику наибольшую прибыль. Исследование рынков подразумевает его сегментацию и выделение целевых (наиболее предпочтительных) участков. Этот процесс должен осуществляться с учетом свойств потенциальной и имеющейся у страховщика клиентуры. К этим свойствам относятся:

- страховые потребности — требуемое страховое покрытие;
- географическое и социально-экономическое распределение;
- платежеспособность потребителей;



- возможность воздействия на клиентуру при помощи рекламы и иными способами с целью убедить ее приобрести страховой продукт;
- стоимость привлечения клиентуры в компанию — затраты на содержание сбытовых сетей;
- возможные направления эволюции страховых потребностей и предпочтений клиентов — динамика потребительского сегмента в плане его потребностей, платежеспособности и способов привлечения в компанию;
- конкурентность страховых рынков и возможные перспективные действия конкурентов;
- оценка уровня риска наступления страховых случаев для различных типов страхователей;
- оценка средней стоимости страхового события для различных групп потенциальных страхователей.

Исследование собственного страхового портфеля компании — это анализ вероятностей наступления страховых событий и стоимости страховых случаев для фирмы в зависимости от различных характеристик клиентов (страхователей) таких как: географическое положение; профессия; характер деятельности, пол, возраста, характер застрахованных рисков и взятого на страхование имущества или иных интересов и т. д.

Анализ страхового портфеля служит и для оценки потребностей клиентуры в страховом покрытии, изучения факторов привлекательности страхового продукта и компании в целом, а также для разработки методики удержания клиентуры.

Таким образом, задача современного страхового маркетинга состоит в достижении области максимальной эффективности финансово-экономических отношений страховщика и страхователя, т. е. максимальное использование рыночных ресурсов на пользу обеим сторонам. Эта задача решается путем снижения расходов страховщика и страхователя за счет оптимизации страхового продукта, предлагаемого потребителям; совершенствования организационного построения компании и в первую очередь — системы сбыта страховой продукции; эффективной информационной поддержки продаж и иных мер активизации сбыта.

В литературе по страховому маркетингу можно встретить различные определения понятий «страховой рынок» и «страховой продукт». В учебнике под редакцией Т. А. Федоровой [2, с. 628–629] страховой рынок характеризуется как особая социально-экономическая среда и сфера экономических отношений, где объектом купли-продажи выступает страховая защита, формируются спрос и предложение на нее. Страховой рынок представляет собой диалектическое единство двух систем — внутренней системы и внешнего окружения.

Важной характеристикой страхового рынка является его сегментация. Существуют два основных типа сегментации страхового рынка — маркетинговая и техническая. Маркетинговая, поведенческая сегментация — это разделение страхового рынка в соответствии с критериями, позволяющими определять поведение потребителей при приобретении страховой продукции. Техническая сегментация направлена на оценку риска наступления страхового события для страхователя.

В статье И. Красновой, И. Казея, Д. Намсараева «Некоторые аспекты страхового маркетинга», опубликованной в журнале «Страховое ревью» (2005, № 2) предложено деление страховых продуктов на три группы.

Первая группа: непосредственно услуги по управлению страховым фондом, предоставляемые страхователю (застрахованному). Эти услуги включают в себя: ведение специалистом компании договора страхования, урегулирование убытков, выплата страхового возмещения. Сюда также включаются и страховые продукты, предназначенные для продажи в сфере перестрахования.

Вторая группа: продукты, предоставляемые страховщиком в качестве институциональных инвесторов. Такие продукты можно назвать инвестиционными страховыми товарами. Наиболее ярким примером подобного товара является выплата страхователю, застрахованному по полису долгосрочного страхования жизни, определенного дохода, формируемого, например, за счет прибыли от инвестиций.

Третья группа: продукты, предоставляемые страховщиком различным лицам в рамках деятельности, не запрещенной законом. Сюда можно отнести оказание страховщиком различных экспертных услуг, консультационных услуг, услуг юридического содействия, обучение, реализацию различных предупредительных мероприятий. В последнее время все более распространенным становится получение страховщиками лицензий на осуществление оценочной деятельности.

Предложенное деление страховых продуктов весьма логично и полностью отвечает сложившейся практике на российском страховом рынке. Такая классификация страховых продуктов также становится очевидной при анализе денежных потоков страховщика и анализе формирования и взаимосвязи финансовых результатов страховщика по различным видам его деятельности.

### **1.8.2. Маркетинговая оценка современного российского страхового рынка**

Перейдем к маркетинговой характеристике состояния современного российского страхового рынка.

Существующий в настоящее время организационно-финансовой и правовой конфигурации страховой рынок возник в России в начале 90-х годов прошлого столетия как особая социально-экономическая среда, определенная сфера экономических отношений, где объектом купли-продажи выступает страховая защита, формируются спрос и предложение на нее. Объективная основа развития страхового рынка — необходимость обеспечения бесперебойности воспроизводственного процесса путем оказания денежной помощи пострадавшим в случае непредвиденных неблагоприятных обстоятельств.

По данным Федеральной службы страхового надзора на 1 января 2011 г. в едином государственном реестре субъектов страхового рынка было зарегистрировано 702 страховые организации, значительная часть из которых негосударственные. Общая сумма страховых премий и выплат по всем видам страхования за 2010 г. составила соответственно 959,52 и 711,49 млрд руб. или 103,7 и 115,9% по сравнению с 2009 г.

Географическая сегментация современного страхового рынка остается неравномерной. Статистика показывает, что на 8 регионов России приходится более 70% всего объема поступающих премий.

Маркетинговый анализ основных событий и тенденций современного российского страхового рынка показывает, что он до сих пор не достиг европейского уровня концентрации. На рынке оперирует достаточно большое количество мелких компаний с низким финансовым потенциалом. В России зарегистрировано примерно столько же страховых компаний, сколько в Великобритании, Франции и Германии вместе взятых. Однако совокупные активы 30 крупнейших российских страховых компаний составляют менее 7 млрд руб., что соответствует размеру средней западной компании.

Говоря о количественных показателях страхового дела, отметим, что степень его развития в России пока существенно отстает от большинства стран с рыночной и переходной экономикой. Крайне низким остается уровень отношения страховых премий к ВВП. Доля России в общемировом объеме страховых услуг (по размеру собранных премий) составляет примерно 0,3%, что соответствует уровню Индии, но уступает Норвегии и Китаю.

Вместе с тем, можно отметить, что емкость современного российского страхового рынка за последние три года имеет положительную динамику. Так, в 2010 г., по данным ФССН, на долю 90 крупнейших российских страховых организаций приходилось 82% сбора премий, без учета премий по обязательному медицинскому страхованию, на страховом рынке (в 2009 г. 80% собранной премии приходилось на 100 страховых организаций).

Наибольшая степень концентрации в истекшем году, как и в 2009 г., наблюдалась на рынке страхования жизни — 20 ведущих страховых организаций собрали около 70% от страховой премии по жизни, собранной в целом по рынку. Коэффициент концентрации по данному виду страхования вырос в 2010 г. на 42% по отношению к предыдущему году и составил 0,1027, тогда как в 2009 г. его значение оставалось на уровне 2008 г.

Наименее концентрированными сегментами страхового рынка в 2010 г. продолжали оставаться личное страхование, а также страхование имущества и финансовых рисков. На долю 20 страховых организаций, осуществляющих личное страхование, (кроме страхования жизни) приходится около 60% от собранной по данному виду страхования премии (в 2008 г. 20 страховых организаций собрали 58% премии). Коэффициент концентрации по личному страхованию после падения в 2008–2009 гг. до 0,027 в 2010 г. вырос до 0,041.

На долю 20 страховых организаций по страхованию имущества и финансовых рисков приходится около 60% от совокупной премии (в 2009 г. 20 страховых организаций собрали менее 57% премии). Коэффициент концентрации по страхованию имущества и финансовых рисков в 2010 г. по отношению к предыдущему году остался на том же уровне и составил 0,028 (в 2009 г. он был равен 0,027).

По страхованию ответственности в истекшем году на 20 ведущих страховых организаций приходится более 67% совокупной премии, также как и в 2009 г. Коэффициент концентрации по данному виду страхования в 2009 и 2010 гг. составил 0,043.

Значительно уменьшилась степень концентрации на рынке ОСАГО. На долю 20 страховых организаций в 2010 г. пришлось около 65% собранной премии по

данному виду страхования против 76% в 2008 г. Коэффициент концентрации после падения в течение трех лет в 2010 г. вырос до 0,0297.

В соответствии с российской методологией страхование подразделяется на следующие сегменты:

- добровольное личное страхование;
- добровольное страхование имущества;
- добровольное страхование ответственности;
- перестрахование;
- обязательное страхование.

Маркетинговый анализ структуры совокупной премии в 2008–2010 гг. позволяет выявить крайне неравномерное развитие отдельных сегментов страхового рынка. Прежде всего, следует отметить значительный рост и стабилизацию в последнее время доли обязательного страхования на уровне более 40%. В начале периода велика доля страхования ответственности, главным образом, благодаря популярности кредитного страхования, которое из-за убыточности значительно сократилось в последние годы.

В 2008–2010 гг. доля иностранного капитала в уставных капиталах страховых организаций выросла более чем в 2 раза и составила более 10% (в 2007 г. она равнялась 4,25%), что связано с существенной активизацией иностранных инвесторов по покупке и учреждению дочерних страховых организаций на российском рынке.

Существующее неравномерное распределение страховой премии по регионам обусловлено разной степенью их экономического развития. Бесспорным лидером по числу страховых организаций и качеству оказываемых услуг продолжает оставаться Центральный федеральный округ (более 50% от общего числа) за счет крупных страховщиков-лидеров рынка, находящихся в Москве. К их числу относятся страховые компании «РЕСО-Гарантия», «Росгосстрах», «Альфа-Страхование», «Ингосстрах» и некоторые другие.

Среди признанных лидеров современного страхового рынка России можно выделить открытое страховое акционерное общество «РЕСО-Гарантия». Это универсальная страховая компания с лицензией на 102 вида страховых услуг и уставным капиталом — 3,1 млрд руб. Компанию отличает высокий уровень обслуживания, стойкое доверие клиентов, постоянное совершенствование технологии продаж и высокая степень стандартизации страховых продуктов. В истекшем году ей присвоен рейтинг надежности А++ («исключительно высокий уровень надежности»).

Страховой портфель компании формируется усилиями широкой сети филиалов и агентов. Выбрав в качестве важнейшего направления работу с физическими лицами, ОСАО «РЕСО-Гарантия» именно в нем добилось наиболее заметных результатов. Сформирована мощная агентская сеть в Москве и регионах, созданы уникальные сервисные службы сопровождения клиентов. Итогом интенсивной работы менеджмента компании стало уверенное вхождение ОСАО «РЕСО-Гарантия» в число лидеров отрасли и дальнейшее улучшение позиций во всех рейтингах участников рынка страхования.

Большой интерес для современных российских страховщиков представляет исследовательский опыт работы служб маркетинга ОСАО «РЕСО-Гарантия» как в

центральном офисе компании, так и в регионах. Настоящей «кузницей кадров» для страхования является школа РЕСО («Школа Рыбкина»), которая позволила создать уникальную менеджерскую сеть компании, аналогов которой на сегодняшний день в страховании практически нет. Подтверждением тому — почти семьсот менеджерских групп, успешно работающих в компании в настоящее время, в условиях кризисной экономики, десятки современных директоров агентств и филиалов, а также открытие большого количества новых рабочих мест для штатных сотрудников РЕСО в условиях повальных сокращений персонала вокруг.

Примечательным событием последнего времени на российском страховом олимпе является покупка страховой компанией РЕСО-Гарантия» блокпакета акций Военно-страховой компании. Сумму сделки эксперты оценивают в 250–300 млн долл. США, а вся компания впоследствии может быть куплена за 1 млрд долл. тандем «РЕСО-Гарантия» и ВСК может изменить расклад на рынке.

Оба страховщика входят в десятку лидеров российского страхового рынка по сборам. За первое полугодие 2011 г. и «РЕСО-Гарантия», и ВСК заметно нарастили портфели. По данным ФССН, сборы «РЕСО-Гарантии» выросли на 21%, ВСК — на 20%. Большинство опрошенных участников рынка сходятся в том, что эта сделка может заметно перераспределить занимаемые сейчас страховщиками доли рынка.

Это обусловлено тем, что «РЕСО-Гарантия» является агентской компанией, а у ВСК большой корпоративный портфель и развитый банковский канал продаж. Объединение этих компаний может дать синергетический эффект до 20%, как считает гендиректор ОСаО «Россия» Юрий Колесников. С тем, что результатом сделки будет синергетический эффект, согласны и другие аналитики страхового рынка.

Председатель правления Гильдии актуариев Владимир Новиков считает, что в случае полного объединения компаний начнет действовать закон «один плюс один равно трем»: объединенный страховщик займет существенно большую долю рынка, чем сейчас совокупно занимают обе компании.

Разумеется, маркетинговый опыт лидеров страхования применим в работе других компаний. Однако не везде и не всегда современные российские страховщики находят правильные ориентиры и направления в работе. Вот почему современный рынок страхования в России продолжает оставаться узким и не достаточно эффективным, с довольно жесткой и не всегда честной рыночной конкуренцией. Поэтому задача страховщиков сегодня состоит в том, чтобы правильно найти свой сегмент на страховом рынке и действовать в нем максимально успешно. Здесь для нас огромное значение имеет оценка состояния и динамика развития региональных страховых рынков.

С этой целью нами проведен маркетинговый анализ состояния страхового рынка Калининградской области. Рассмотрим некоторые аспекта этого анализа.

### **1.8.3. Состояние и прогноз развития страхового рынка Калининградской области**

Современный страховой рынок Калининградской области территориально входит в состав страхового рынка Северо-Западного региона России. В настоящее время по данным Федеральной службы страхового надзора здесь работают

7 местных страховых компаний и более семидесяти филиалов различных российских страховых представителей. Общая ситуация на Калининградском региональном рынке сегодня мало чем отличается от ситуации на российском страховом рынке в целом. Однако, социально-экономическая и геополитическая специфика региона накладывают определенный отпечаток на состояние и развитие регионального страхового рынка.

Общий годовой оборот всех страховщиков региона в 2010 г. составил около 2,5 млрд руб., из которых более 60% общего объема страховой премии было собрано десятью лидерами страхового рынка. В бюджеты всех уровней в 2010 г. от страховщиков региона поступило более 300 млн руб. налоговых платежей, а сумма страховых выплат составила около 85% от страховых взносов. Показателем эффективности работы страховщиков является то, что сфера страхования в регионе сегодня создает рабочие места более чем для 5 тысяч человек.

Калининградская область представляет собой регион со средним уровнем страховой защищенности населения и предприятий (организаций) различных форм собственности. Добровольным страхованием здесь охвачено около 28% населения, и более 75% предприятий. Около 60% всех застрахованных в Калининградской области — жители Калининграда, 15% договоров страхования приходится на жителей Светлогорска, Зеленоградска, Черняховска, Гвардейска и Балтийска. Всего по региону на городское население приходится более 80% страховых полисов, на сельское — менее 20%.

Из общего числа жителей региона, имеющих полисы страхования, более 53% составляют лица в возрасте от 35 до 50 лет, около 28% — в возрасте от 20 до 35, всего 9% — в возрасте от 55 до 70 лет. По образовательному уровню страхователей: с высшим образованием около 41%, со средним и средним специальным — около 24%, с начальным — менее 16%.

По всем видам страхования основную долю в структуре страховой премии по региону занимает Калининград: по страхованию жизни его доля составляет около 57%, по личному страхованию — 62%, по страхованию имущества — более 53%, по страхованию ответственности — 65%, по ОСАГО — 67%. Существующее неравномерное распределение страховой премии по территориальным образованиям региона обусловлено разной степенью экономического развития региональных сегментов.

Маркетинговое исследование показывает, что Калининградский страховой рынок как и российский рынок в целом по многим критериям пока не отвечает требованиям европейских стандартов страхования. Финансовый потенциал, страховые резервы и активы большинства страховых компаний региона является низким. Вместе с тем, необходимо отметить, что емкость регионального страхового рынка за последние три года имеет некоторую положительную динамику. Показатель страховой премии в 2011 г. увеличился по сравнению с 2009 г. на 8%, в 2009 г. по сравнению с 2008 г. — на 4,7%, в 2008 г. — по сравнению с 2007 г. на 6,7%. Прогноз емкости страхового рынка региона на 2012 г. составляет более 2,6 млрд руб. Это позволит увеличить более чем на 10% наполнение регионального бюджета от страховщиков и создать новые рабочие места для калининградцев.

Наибольшая степень концентрации в 2010 г., как и в 2009 г., наблюдалась на рынке ОСАГО, где 10 лидирующих страховых организаций региона собрали более 45% от страховой премии, собранной в целом по рынку. Динамика роста страховых премий и выплат по ОСАГО обусловлена количественными и качественными изменениями регионального парка автомобилей:

- увеличение численности автопарка с 684 тыс. автомобилей в 2009 г. до 732 тыс. автомобилей в 2010 г.;
- увеличение спроса на дорогостоящие автомобили, приобретаемые в дилерских автосалонах.

На втором месте по объему сбора страховой премии в регионе продолжает оставаться имущественное страхование. Ведущими страховыми компаниями региона в 2009–2010 гг. по этому виду страхования собрано около 45% от общего сбора страховой премии.

В ходе исследования нами был применен вариант смешанной сегментации рынка по организационно-правовому статусу страхователя и уровню его доходов. При этом страховой рынок региона был разделен на два основных потребительских сегмента: физические и юридические лица, внутри которых проведена более подробная сегментация.

Среди юридических лиц региона были выделены:

- особо крупные предприятия, располагающие собственными кэптивными страховыми компаниями, которые принимают на страхование все риски своих учредителей. К ним относятся ОАО «Лукойл — Калининградморнефть», ОАО «Автотор»;

- крупные и средние предприятия, не имеющие собственных кэптивных страховщиков. Основными рисками для них являются страхование грузов, автопарка, недвижимости, оборудования, обязательств, медицинское страхование персонала и т. д. Таких предприятий в регионе около шестидесяти. Для них более характерно вынужденное обращение к страховщикам, которое диктуется принятыми на себя контрактными обязательствами — например, когда договора поставки требуют обязательного страхования ответственности изготовителя или грузоперевозчика;

- мелкие предприятия (всего их более 400), характерными рисками, для которых являются, как и для предыдущей группы, страхование грузов, автопарка, недвижимости, оборудования, контрактных обязательств, медицинское страхование персонала и т. д. Для них, в большей степени, чем для остальных групп, характерно вынужденное обращение к страховщику в связи с требованиями лицензирования или контрактными обязательствами.

Среди физических лиц региона градация проведена по имущественному признаку: выделены следующие имущественные потребительские группы:

- лица с высокими и особо высокими доходами (более 3000 долл. США в месяц на члена семьи);

- лица с уровнем доходов выше среднего — от 500 до 3000 долл.;

- страхователей с уровнем доходов ниже среднего — от 150 до 500 долл.;

- лица, находящихся ниже уровня бедности, — с доходом меньше 150 долл. в месяц.

Среди физических лиц на основании принципа поведения при заключении договора страхования в качестве самостоятельных потребительских сегментов регионального страхового рынка выделены:

- страхователи, покупающие страховку, т. е. те, кто ищет страховщика по собственной инициативе, самостоятельно проводит отбор предложений в соответствии со своими потребностями и ценой страхового покрытия;
- страхователи, которые покупают страховку «под нажимом», следуя советам и убеждениям страхового агента.

Оценивая состояние регионального страхового рынка, необходимо отметить, что он, как и российский страховой рынок в целом, испытывает сегодня существенное влияние мирового экономического кризиса. На него оказывают давление проблемы неплатежей, стагнация в промышленности, недостаточный платежный потенциал населения, нехватка инвестиционных ресурсов, отсутствие государственной поддержки развития страхования. Эта тенденция сохранится, предположительно, и в будущем.

Кроме того, в ближайшие годы в России, сохранятся достаточно широкие сегменты, на которых конкуренция будет ограничена путем закрепления рынков за корпоративными страховщиками. Выходом из создавшегося положения может быть только активное развитие страхового рынка, когда руководители и риск-менеджеры предприятий станут более чувствительны к качеству и цене услуг страховых компаний. При этом потери от низкого качества услуг окажутся более значительными, чем выгоды от наличия своего корпоративного страховщика. Такое положение приведет к естественному снятию региональных или корпоративных барьеров на страховом рынке, однако ожидать подобного развития событий можно не ранее чем через 4–6 лет.

Региональные страховщики связывают большие надежды на развитие страхования в России с возможным экономическим подъемом и ростом реального уровня жизни населения. Однако многие специалисты прогнозируют на ближайшие годы состояние экономического застоя с ростом, близким к нулю, или вовсе падение уровня производства. Это не будет стимулировать развитие российского страхового рынка.

Тем не менее, при оценке макроэкономической ситуации в Калининградском регионе на ближайшую перспективу можно исходить из следующих основных положений.

С одной стороны, сформированы основные рыночные механизмы для нормального экономического развития страны. С другой стороны, имеется ряд препятствий на пути перехода экономики страны к устойчивому росту:

- экономика страны и региона находится в положении неустойчивого равновесия между фазами кризиса и депрессии;
- сохраняется кризис финансово-экономической системы;
- в стране по-прежнему нет обоснованной среднесрочной и долгосрочной промышленной политики, в связи, с чем продолжается стагнация производства, стратегические инвестиции в корпоративные ценные бумаги на российском и региональном рынке остаются малопривлекательными.



Кроме того, на макроэкономическую ситуацию влияют такие факторы, как:

- глобальный мировой экономический кризис, охвативший всю Европу, Америку и Азию;
- мировая политическая нестабильность и напряженность;
- падение мировых цен на нефть, которое приняло характер длительного явления и резкое сокращение доходов от экспорта России по этой причине;
- стихийные бедствия и промышленные катастрофы.

В этих условиях предположительно в течение ближайших трех-четырех лет вероятность динамичного роста основных макроэкономических показателей в России представляется достаточно малой. Поэтому для прогноза состояния Калининградского регионального страхового рынка и, соответственно, его потребности в современных маркетинговых инструментах, целесообразно использовать три варианта прогноза: пессимистический, средний и оптимистический.

Пессимистический вариант предполагает сохранение нынешнего положения на страховом рынке Калининградского региона:

- стагнацию страхового рынка;
- низкий уровень страховой культуры;
- сохранения высокой доли обязательного страхования в общем сборе страховой премии;
- продолжение практики ограничений конкуренции на страховом рынке, проводимой региональными властями и финансово-промышленными группами;
- недостаточное развитие рынка добровольного страхования физических лиц.

Пессимистический вариант соответствует отсутствию каких-либо усилий со стороны государственных и местных органов власти, направленных на развитие рынка в неблагоприятных экономических условиях.

Оптимистический вариант развития ситуации на региональном страховом рынке исходит из предположения, что программа развития страхования в регионе будет выполнена в полном объеме, в результате чего будут достигнуты следующие цели:

- формирование группы региональных страховщиков-лидеров, способных противостоять конкуренции со стороны иностранных страховых компаний;
- рост страховой культуры населения и предпринимателей региона;
- увеличение к 2012 г. сбора премии по добровольному страхованию в 2–3 раза;
- пресечение практики монополизации рынков, необоснованного и неупорядоченного обязательного страхования, а также создания различных фондов;
- ускоренное развитие долгосрочного страхования жизни.

Средний сценарий подразумевает ограниченный прогресс регионального рынка и частичную реализацию программы развития страхового рынка Калининградской области:

- усиление позиций группы лидеров среди российских страховых компаний;
- рост добровольного страхования на 10–15% в год;
- сохранение ведомственных и корпоративных барьеров на страховом рынке;
- сохранение достаточно высокого удельного веса псевдостраховых продуктов;

- сохранение низких темпов роста и объемов добровольного страхования физических лиц;
- медленный рост уровня страхового сознания среди физических и юридических лиц;
- развитие системы обязательного страхования физических и юридических лиц.

Средний вариант развития регионального страхового рынка в наибольшей степени соответствует прогнозам специалистов, поэтому при анализе места маркетинга в современном российском страховании целесообразно использовать именно средний вариант прогноза. Такой подход в целом подтверждается результатами опроса страховщиков Калининградской области относительно перспектив развития регионального страхового рынка.

На основании выше изложенного можно сделать следующий вывод: как в настоящее время, так и в рассматриваемой перспективе (3–5 лет) экономическое положение в Калининградском регионе не будет являться фактором, стимулирующим динамичное развитие страхования. В то же время нет оснований полагать, что при бескризисном сценарии экономического развития макроэкономические условия осуществления страхового бизнеса будут существенно хуже, чем в 2006–2009 гг. Такой прогноз не исключает, однако, возможности опережающих темпов роста в отдельных отраслях промышленности и в некоторых регионах страны, в том числе и в Калининградской области. Предполагается серьезное ужесточение конкурентной борьбы за право страхового обслуживания платежеспособных клиентов, усиление влияния внеэкономических факторов конкурентной борьбы, активизация попыток операторов рынка закрепить за собой его отдельные участки, диверсификация форм и путей сбыта страховой продукции и т. д. При этом среднегодовой темп роста суммарной страховой премии в регионе в ближайшие два года может составить 5–7% (без учета инфляции).

При прогнозе развития регионального страхового рынка целесообразно учитывать, что он состоит из нескольких сегментов, относительно слабо связанных между собой. Влияние современного экономического кризиса на каждый из этих сегментов различно, поэтому и прогноз развития различных страховых рынков необходимо делать отдельно.

В наибольшей степени будет развиваться страхование отраслей, связанных с замещением импортных товаров, ставших недоступными для населения в связи с ростом курса доллара и евро. Кроме того, политика российского и регионального правительства сегодня нацелена на активную поддержку отечественного производителя. Под особый контроль страховщиков должны быть взяты

- пищевая и перерабатывающая промышленность;
- производство товаров широкого потребления, включая легкую промышленность;
- производство товаров длительного пользования;
- сельское хозяйство;
- морской и речной флот;
- автомобильная промышленность.

Исходя из анализа социально-экономической ситуации, можно предположить, что в ближайшее время одним из самых перспективных видов страхования в регио-

не может стать добровольное медицинское страхование. Покупка полисов медицинского страхования в условия высокой инфляции предоставляет привлекательные инвестиционные возможности для частных лиц, поскольку премии остаются неизменными в течение года, в то время как цены на медицинские услуги растут.

В целом, по мнению многих аналитиков и экспертов, продолжающаяся нестабильность и общее ухудшение макроэкономических условий будут оказывать негативное влияние на развитие страхового бизнеса. Тем не менее, страховой рынок в Калининградском регионе будет существовать, поскольку сохраняются потребности в социальной защите населения, диверсификации риска, страховании риска прерывания производства, транспортном страховании.

Таким образом, говоря о современном состоянии и перспективах развития российского страхования, необходимо отметить, что в обозримом будущем страховой бизнес может столкнуться с дальнейшим обострением экономических, социальных и вытекающих из них проблем, с сокращением своей рентабельной доходной базы. Однако, следует отметить, что пока есть основания считать, что развитие всех этих процессов не выйдет слишком далеко за среднесрочную перспективу, и 2015 г. может оказаться в этом смысле поворотным.

Соответственно, последствия развития кризиса для отечественного страхового бизнеса должны учитываться при планировании его будущего и, в частности, при оценке последствий введения новых видов страхования за счет средств потребителей.

Пока же складывается впечатление, что при выработке политики по развитию отечественного страхования, обозначенные выше, фундаментальные экономические факторы должным образом не учитываются. Существует вероятность того, что это может еще более обострить проблему общественного недоверия к страхованию, породить новые проблемы, и привести к необходимости нарастающего вмешательства государства в их разрешение в «ручном» режиме. Поэтому следует предусмотреть развитие рыночных механизмов эффективного разрешения существующих, возникающих и потенциальных противоречий. В свою очередь, развитие таких механизмов следует рассматривать как модернизацию рынка, необходимую для его посткризисного функционирования.

В поисках путей выхода следует обратить особое внимание на заявление Президента РФ Дмитрия Медведева о том, что «развитие страхового рынка и развитие институты страхования — это символ цивилизованного государства, и это имеет прямое значение как для деятельности наших компаний, так и для жизни обычных людей» [3]. Это заявление заставляет обратить особое внимание на опыт развитых в страховом отношении стран, т. е. стран со сложившимися цивилизованными рынками.

Подводя общий итог проведенному нами маркетинговому анализу состояния современного российского страхового рынка, можно отметить следующее:

- российский страховой рынок до сих пор не достиг европейского уровня качества и концентрации. На рынке оперирует большое количество мелких компаний с чрезвычайно низким финансовым потенциалом и уровнем обслуживания клиентов;
- ситуация на региональных страховых рынках мало чем отличается от ситуации на российском страховом рынке в целом, они испытывают сегодня суще-

ственное влияние мирового экономического кризиса, давление проблем неплатежей, стагнации в промышленности, нехватки инвестиционных ресурсов, отсутствия государственной поддержки развития страхования;

– выходом из создавшегося положения может быть только активное развитие страхового рынка, когда руководители и риск-менеджеры предприятий станут более чувствительны к качеству и цене услуг страховых компаний. При этом потери от низкого качества услуг окажутся более значительными, чем выгоды от наличия своего корпоративного страховщика. Такое положение приведет к естественному снятию региональных или корпоративных барьеров на страховом рынке, развитию российского страхования в соответствии с европейскими стандартами качества.

Опыт лидеров российского страхования показывает, что в настоящее время для их качественной работы становятся, особо необходимы, знания в области экономики и права, психологии и техники продаж, страхового менеджмента и маркетинга, как инструментов анализа и развития страхового рынка. Эффективное использование этих знаний позволит страховым компаниям занять максимально высокие позиции в различных рейтингах, добиться устойчивых финансовых показателей, а также разработать сегодня такие страховые продукты, которые смогут удовлетворить потребности клиентов и принести страховщикам приемлемую прибыль в будущем.

Вот почему важным фактором повышения эффективности работы российских страховых компаний в условиях посткризисной экономики должно стать активное участие высших учебных заведений в подготовке высококвалифицированных дипломированных специалистов страхового дела. Подготовка таких специалистов уже началась в Калининградском институте экономики. Здесь в октябре–ноябре 2011 г. были проведены 76 часовые курсы повышения квалификации (профессиональной переподготовки) специалистов по программе «Страховое дело». В ближайшей перспективе нами предполагается сформировать еще одну учебную группу, занятия в которой начнутся в начале 2012 г.

Главная цель программы — решение задач профессионального самоопределения студентов и выпускников института в рамках предметно-практической деятельности специалистов по страхованию. Курсы являются первой в регионе образовательной программой по подготовке будущих страховщиков. Примечательно то, что проявили большой интерес и стали слушателями курсов не только студенты нашего института, но и некоторых других вузов Калининграда.

Программа курсов состоит из двух учебных разделов, включающих девять учебных модулей, вводный, рубежный и итоговый контроль полученных знаний.

В первом учебном разделе слушатели изучают правовые аспекты страховой деятельности, основы организации и государственного регулирования страхового рынка, маркетинг и классификации в страховании. Во втором — практические вопросы работы страховой компании.

На теоретических занятиях изучаются законодательные акты и методическая литература, регламентирующая организацию работы страховой компании, используется интерактивное оборудование, различный иллюстративный материал, журналы, справочно-методическая и нормативно-правовая литература по вопросам страхования.

На практических занятиях обсуждаются наиболее сложные для освоения вопросы лекционного цикла, решаются учебно-практические задачи по расчету страховых тарифов, рассматриваются реальные страховые ситуации из опыта деятельности региональных страховщиков при урегулировании убытков, роль страхования как метода управления рисками в системе антикризисного управления предприятием.

Особый интерес у слушателей вызывают вопросы организации практической деятельности страховых компаний: технологии продаж страхового продукта, документального и программного обеспечения страхования.

Занятия на курсах ведут преподаватели кафедр «Менеджмент» и «Экономика», а также наиболее подготовленные специалисты страховых компаний, работающих в Калининграде.

Успешная реализация программы «Страховое дело» позволит создать дополнительные условия для эффективной деятельности института, как учебного подразделения нового поколения в соответствии с требованием Президента РФ о наращивании потенциала высших учебных заведений при переходе на новые федеральные государственные образовательные стандарты в рамках модернизации системы образования в России.

Кроме того, практическая реализация программы будет способствовать повышению конкурентоспособности выпускников нашего института на рынке труда, а также уровня их профессиональной подготовки как потенциальных квалифицированных сотрудников страховых компаний. А это, в свою очередь, обеспечит рост качественных показателей в работе страховых компаний региона в условиях посткризисной экономики России на ближайшую и среднесрочную перспективу.

### **Литература**

1. *Краснова И., Казей И., Намсараев Д.* Некоторые аспекты страхового маркетинга // *Страховое ревью*. 2005. № 2.
2. *Основы страховой деятельности: учебник / под ред. Т. А. Федоровой.* М.: БЕК, 2007.
3. *Совещание по вопросам развития российского рынка страхования 30 августа 2010 года. Стенографический отчет.*

Санкт-Петербургский университет  
управления и экономики

Калининградский институт экономики

**Инновационное развитие территории**

*Коллективная монография*

Научные редакторы:  
д-р экон. наук, проф. *Н. С. Шашина*,  
д-р экон. наук, проф. *Х. С. Пак*

Заведующий редакцией научной и учебно-методической литературы  
Издательства СПбУУЭ *Блажко А. В.*

Подписано в печать 08.12.2011 г.  
Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Уч.-изд. л. 13,9. Усл. печ. л. 13,0.  
Бумага офсетная. Тираж 500 экз. Заказ № 845

Издательство Санкт-Петербургского университета  
управления и экономики  
198103, Санкт-Петербург, Лермонтовский пр., д. 44А  
(812) 448-82-50  
E-mail: [izdat-ime@spbume.ru](mailto:izdat-ime@spbume.ru)  
[izdat-ime@yandex.ru](mailto:izdat-ime@yandex.ru)

Отпечатано в типографии ООО «Инжиниринг сервис»  
191186 г. Санкт-Петербург, ул. Циолковского, д. 13, лит. Д  
Тел.: (812) 655-50-45

ISBN 594047264-8



9 785940 472643