



*Юлия Крашенинникова,
эксперт ПУЛ МУ, к.и.н.*

Семинар лаборатории
муниципального
управления НИУ ВШЭ
«Нюансы
централизации
муниципального
управления и
оптимизации
социальной сферы в
малонаселенной
местности: по
материалам
студенческой
экспедиции в Коми-
Пермяцкий округ
Пермского края»

18 ноября 2020



*В музее деревянной скульптуры Е.Ф. Утробина,
Кочёвский район*

1. Об экспедиции
2. О Коми-Пермяцком округе (КПО)
3. Специфика социальной инфраструктуры в КПО
4. Оптимизация социальных учреждений: борьба за экономию
5. Строительство социальных объектов: сообразность потребностям населения
6. Нормативы и реальность в малонаселенной местности

Экспедиция «Особенности местного управления, социальной инфраструктуры и низовой предпринимательской активности в Кудымкаре и Коми-Пермяцком округе»



В рамках проекта НИУ ВШЭ
«Открываем Россию заново»

28 сентября — 8 октября 2019

Совместная экспедиция
Московского и Пермского
кампусов, 18 человек

Более 60
полуструктурированных
интервью, около 100
неформальных бесед,
наблюдения в 6 населенных
пунктах

Участники экспедиции в Кудымкаре

Коми-Пермяцкий округ — административно-территориальная единица с особым статусом в составе Пермского края



1925 - Коми-Пермяцкий национальный округ в составе Уральской области

1990 — КПАО в составе Пермской области стал самостоятельным субъектом РФ: договорные отношения с ПО + свои органы власти

2003 — референдум об объединении КПАО и ПО

01.12.2005 — создан Пермский край

2005-2007 — переходный период

Сейчас — Коми-Пермяцкий округ (КПО).

«Особый статус» указан в Уставе Пермского края

В Уставе ПК записана возможность преобразования КПО в один муниципалитет

География и экономика КПО



На начало 2000х - один из самых бедных субъектов РФ (по РВП - 3-е место снизу среди регионов России)

82% территории КПО - леса, 10% - с/х угодья

Гайнинский, Косинский и Кочевский районы — территории, приравненные к районам Крайнего Севера

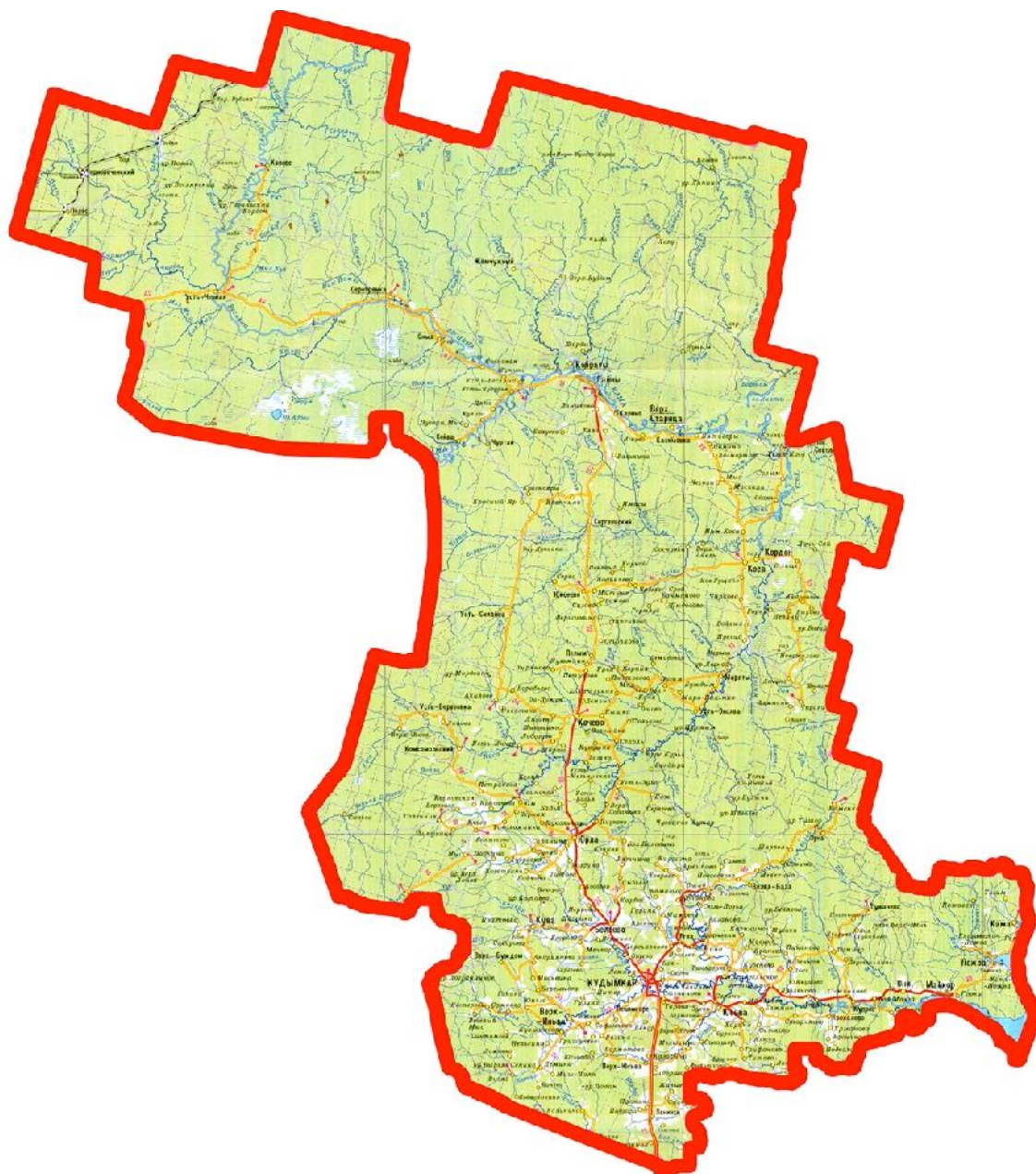
3 тыс.чел «за Камой» - 4 месяца оторваны от цивилизации

Нет ж\д сообщения, газификация - не везде

1500 руб. - поездка на автобусе из Перми в Гайны и обратно

КПО расположен на северо-западе Пермского края

Население КПО



Плотность — **4 чел./км²**
(среднее по Пермскому краю
— 16,22)

Численность:
2005 - 132 824 чел.,
2019 - **106 775 чел.**
Кудымкар - 31 тыс.чел.
Кудымкарский МО - 22
Юсьвинский МО — 17
Юрлинский МО — 8,4
Кочевский МО — 10
Гайнинский МО — 12
Косинский МО — 6,2

Малонаселенные
территории в условиях
подушевого финансирования
наименее обеспечены
ресурсами

Пример: проблемы газификации

- Газификация южных районов:

Газопровод Очер-Кудымкар-Купрос (Юсьвинский район) построен согласно Указу Президента РФ 3 ноября 2003 года № 1283

+ Юрла

- Но даже при наличии возможностей жители не могут себе позволить:

«Цена подключения для граждан достаточно дорогая (100-150 тысяч). В Белоево 229 семей могут подключиться, но подключились только 30%»

- Северные районы - газификация нерентабельна:

«Наш район стоял в программе газификации, потом его сняли. ... Сейчас на 2027-28 годы стоим в планах. [А почему сняли?] Ну, это ведь тоже бизнес. С точки зрения экономики самое главное что? Потребление какое»



В парке культуры и отдыха Кудымкара

- Кудымкар: «Раньше называли «город чиновников», теперь - «город бюджетников»
- Финансирование краевых учреждений выше, чем муниципальных

- Сконцентрирована в Кудымкаре
- У жителей округа меньше возможностей ею пользоваться, чем у горожан



Пример: подушевая обеспеченность ресурсами здравоохранения в Кудымкаре, в сравнении с другими муниципалитетами и в среднем по краю

Показатели здравоохранения (2018 год)	Кудымкар	Среднее по ПК	Пермь	Кочёв- ский МО
1 место по численности среднего мед. персонала на 10 тыс. чел.	193,8	102,6	114,3	96,6
2 место по численности врачей на 10 тыс. чел.	48,2	51	78,8	29,9
1 место по числу больничных коек на 10 тыс.чел.	140,8	81,6	115,1	26,9

Варианты борьбы за экономию средств в социальной сфере

1. Аутсорсинг непрофильных служб в учреждениях

«Белье стирать возят в Кудымкар, раньше вообще в Пермь возили»

2. Централизация бухгалтерского и кадрового учета

3. Сервисные кадры выводят за штат

*«Край нам дает задание экономить краевые деньги.
Вывести за штат всех кочегаров»*

«Сокращаем техничек и кочегаров»

4. Закрытие малокомплектных учреждений (в деревнях)

5. Собственно оптимизация - объединение нескольких юрлиц в одно, создание структурных подразделений и филиалов

Стимулы / «движущие силы» оптимизации

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 597 - необходимость повышения зарплаты работников социальной сферы
2. Подушевое финансирование + естественная убыль населения
3. Необходимость улучшить отчетные показатели
4. Краевая (государственная), а не муниципальная принадлежность

Оптимизация в образовании

- Происходит и в Кудымкаре, и в сельских территориях
- На всех уровнях: от детсадов (сливают со школами) до колледжей
- В 2019 - под давлением краевых властей, как соревнование муниципалитетов: *«на контроле у губернатора», «мы не в лидерах, но и не в аутсайдерах»*
- Примеры:
 - Средняя школа в крупном селе, филиалы: 1 основная школа, 1 начальная, 2 детских сада. Около половины учеников - приезжают (около 30 населенных пунктов); 4 школьных автобуса работают в две смены
 - Школу объединяют с гимназией, т. к. у школы плохие показатели, в т.ч. ЕГЭ, а у гимназии — хорошие
 - К средней школе присоединили 4 общих школы, один из филиалов — 60 км по грунтовой дороге. Есть другая школа ближе, но она «отстающая», а у этой очень хорошие показатели, поэтому присоединили к ней

Оптимизация в образовании: результативность невысокая

- Экономия на зарплатах руководства образовательных учреждений
- Но одновременный рост транспортных расходов на подвоз учителей и учеников
- Увеличение документооборота в головном учреждении

«Министерство [образования] думает, что на этом оно сэкономит средства, но как правило экономии нет. Все здания остаются, они действуют и не закрываются»

В малонаселенных дотационных территориях оптимизация приводит к новому витку оптимизации

Практика школьных подвозов и интернатов стимулирует родителей переезжать в райцентр или Кудымкар, а детей - идти в колледж => дальнейшее снижение численности учеников в сельских школах

«У нас самая главная проблема — демография, количество детей с каждым годом уменьшается. Зарплату учителям платит край, муниципалитет платит только за содержание строений. Край деньги считает и соответственно выставляет определенные условия. (...) У нас идет установка, что образовательных учреждений с численностью обучающихся менее 100 человек не должно быть. ... То есть процесс реорганизации всё равно будет дальше идти. ... Там, где по СанПиНам подвоз возможен, мы садим детей на подвоз. Часть детей проживает в пришкольном интернате.... Его содержание идет за счет местного бюджета»

Оптимизация в здравоохранении



Один из корпусов Гайнинской ЦРБ

**КБУЗ «Окружная больница
Коми-Пермьцкого округа» (1 и 2
уровень медпомощи):**

- 2015 - присоединена городская поликлиника Кудымкара
- 2018 - присоединены Кудымкарская районная больница и станция скорой помощи
- 2019 - присоединены Юрлинская ЦРБ и Юсьвинская ЦРБ

**2020 - создание ГБУЗ ПК
«Северная БКПО» (1 уровень
медпомощи) = Кочевская ЦРБ +
Гайнинская ЦРБ + Косинская ЦРБ**

Строительство социальных объектов

Параллельно оптимизации с целью экономии бюджетных средств - строительство зданий, мощности которых превышают потребности населения

Вложенные в строительство и содержание объектов усилия не окупаются в сопоставлении с тем, сколько реально людей пользуется и хотело бы пользоваться этими объектами



Коми-Пермяцкий национальный театр - самый известный долгострой КПО

Типичная картина:

- срыв сроков, долгострои
- смена подрядчиков
- увеличение сметы при строительстве
- уголовные дела
- проблемы с дальнейшим содержанием объектов

Примеры бюджетных долгостроев

- **Юрлинская больница** (8 тыс.кв.м). Строительство с 2004, в завершенной части на 1,2 тыс.кв.м. открыли детскую поликлинику. На 2012 стоимость проекта выросла в четыре раза. Вторая очередь - стационар на 65 койко-мест (включая паллиативное отделение для всего края) и взрослая поликлиника. В июне 2020 - вновь сменился подрядчик, теперь срок окончания работ – январь 2021.
- **Детский сад в Косе** (75 мест): планировалось сдать в 2018, готов на 95%, достройка требует 21 млн руб., экс-глава района — уголовное дело за оплату строительства с недоделками
- **Детский сад в Кудымкаре** (100 мест): ГЧП, начали строить в 2016, в 2018 застройщик ушел, в 2019 объект выкупил новый инвестор, достроил в 2020. Стоимость выросла с 67 до 92 млн руб. Т.к. объект вовремя не сдан в 2019, он исключен из нацпроекта (минус 52 млн федеральных средств)



- Новый физкультурно-оздоровительный центр - «партийный проект строительства ФОКов» от «Единой России»
- Нет лицензии на образовательную деятельность => дети до 14 лет не могут заниматься
- В бюджете района заложено на спорт всего 4 млн рублей в год: из них 1,7 млн идет на отопление, 1 млн — налог на имущество
- Отопление: при строительстве ФОЦ в смету не были заложены котелгарка и сети => отдельная концессия на 10 лет, высокая плата

Нормативы и реальность



Администрация Гайнинского района

Общие правила и нормативы не учитывают специфику расстояний в малонаселенной местности, состояние дорог и кадровый дефицит

«У нас на анестезиолога 0,25 ставки и понятно, что никто к нам сюда не приедет, тем более такой врач, который и в Перми на вес золота»

«Аппарат МРТ нам не положен, т.к. он по нормативу идет на 300 тыс.человек, а у нас в округе только 106».

Невозможность уложиться во все нормативы => вынужденные нарушения

Местные власти обречены на бытование в серой правовой зоне. Лейтмотив - «как-то выкручиваемся», «все входят в положение»

Пример: невозможность провести общий водопровод

«Видите, мы не можем провести общий водопровод с заходом в дома, т. к. у этот проект не пройдет гос.экспертизу, т. к. у нас нет общей канализации.

Поэтому мы строим водопровод без подвода к дому.

А тот предприниматель, который строил водопровод по концессионному соглашению с сельским поселением, тот подводит к дому. То есть у части населения есть всё-таки вода в доме»

Пример: расстояния + нормативы = школа порой не может вывезти детей в Кудымкар

«Образовательные учреждения иногда вывозят в театр детей на спектакли [в Кудымкар].

Но по нашему законодательству на всех школьных автобусах стоят ограничители скорости 60 км/ч. Выезд автобуса возможен не ранее чем в 6 утра. Требование к организованным перевозкам детей — передвижение только в светлое время суток. Поэтому иногда возникают сложности, чтобы довести до Кудымкара детей.

Но они вывозят. У нас, например, через клуб жители собираются, совместно оплачивают бензин и билеты и выезжают»

Пример: сложный путь к ремонту дороги



«Чтобы отремонтировать дорогу, нужно чтобы паспорт дороги был обязательно, чтобы дорога была отмежевана, чтобы в собственности муниципалитета находилась, ремонт осмечен, а дальше заложен в бюджет. И я вам хочу сказать, что дорог много, и если бы хотя бы поселения провели какую-то работу с паспортизацией дорог.... Но для этого надо, чтобы муниципалитет нашел деньги на паспорта. Паспортизация может идти 3-4 года. ...

Умный, разбирающийся руководитель сделает так: он постарается сделать паспорта не на все дороги в одном населенном пункте, а на 1-2 дороги в отдельных деревнях, чтобы люди понимали, что каждый год по 1-2 дороги будет делаться. Чтобы поставить в план, скажем так, даже на двадцатилетку»

Примеры: несуществующая культура

«В селе N оказываем выездные услуги культуры. Здание дома культуры есть, еще советское. Но оно очень большое, топить дорого, поэтому не функционирует. Хорошо бы сдать в аренду предпринимателям, но никто не берет»

«На сегодняшний день музей есть, но по всем отчетам мы показываем, что его нет. (...) Тут ведь видите, если его зарегистрировать как юрлицо, сразу встает вопрос о финансировании. Для содержания музеев есть определенные требования, по хранению фондов, по пожарной безопасности и так далее. Пока не можем найти соответствующее помещение по площади»



На улицах Кудымкара. Фото А.Байдина



Река Коса, п.Кордон



Река Кама, п.Гайны



В частном секторе Кудымкара, Фото А.Байдина