

**Оценка эффективности исполнительной власти Свердловской области  
за период с января по июнь 2011 г.**

*Исследование выполнено в рамках программы фундаментальных исследований Национального исследовательского университета – Высшей школы экономики по теме «Структурный анализ региональных политических режимов и электоральных пространств», реализуемой Лабораторией региональных политических исследований под руководством д.п.н. Туровского Р.Ф. В исследовании также использованы разработки Института региональной информации.*

*Гришина А.Н. - стажер-исследователь Лаборатории региональных политических исследований НИУ-ВШЭ.*

Эффективность исполнительной власти Свердловской области оценивается при помощи методики, разработанной Р.Ф. Туровским. Анализ построен на изучении и интерпретации произошедших событий и принятых региональной исполнительной властью решений. Эффективность деятельности органа региональной исполнительной власти с высшим должностным лицом субъекта федерации во главе рассматривается по шести измерениям: по демократическому, социальному, финансово-экономическому, лоббистскому, управленческому измерениям и по степени консолидации элит. Информация поступает из открытых источников (официальные сайты властных структур региона, СМИ, интернет-издания). Получившаяся в результате исследования картина дополняется и уточняется экспертными интервью.

Каждому из шести измерений дается балльная оценка от «-5» до «+5», где оценка «+5» означает позитивное влияние деятельности региональной исполнительной власти на данное конкретное направление, «-5» говорит о негативном воздействии, а оценка «0» характеризует отсутствие влияния и/или активности. Для вычисления кумулятивного индекса эффективности власти полученные по измерениям баллы суммируются и выводится итоговая оценка, которая может варьироваться от «-30» (абсолютная неэффективность) до «+30» (максимальная эффективность).

Применение этой методики позволило установить, что за период с января по июнь 2011 г. деятельность губернатора Свердловской области А.С. Мишарина является мало эффективной и получает итоговую оценку +3.

Несмотря на то, что в Свердловской области с 2010 г. продолжается реализация нескольких крупных социально-экономических программ, в основном действия главы региона являются не систематизированными и решают лишь острые точечные проблемы. Исключением стала инвестиционная политика и нововведения в области здравоохранения.

Можно констатировать, что деятельность А.С. Мишарина направлена в первую очередь на внешний эффект. Красивые инвестиционные проекты и социально-экономические изменения в тренде федеральных приоритетов развития позволяют региону постоянно оставаться в области зрения центра, что в свою очередь положительно сказывается на финансовой и личной поддержке губернатора президентом и премьер-министром.

Серьезным препятствием на пути выполнения губернаторских инициатив оказалась медлительность команды – чиновников областного и муниципального уровней. Осложняет положение тяжелый политический груз прошлых лет, доставшийся А.С. Мишарину от предшественника. В Свердловской области годами складывалась сложная система неформальных элитных взаимоотношений и противовесов, губернатор же ориентирован на технократическое ведение дел, ему не свойственен поиск политических компромиссов и искусное лавирование между различными элитными группами. А.С. Мишарин пытается менять стиль управления, замыкая на себя принятие любых значимых

решений и полностью исключая из этого процесса элитные группировки. Массовые кадровые перестановки в органе исполнительной власти только усугубили ситуацию. Был нарушен давно устоявшийся внутренний баланс и потерян контакт как с областными влиятельными политическими силами, так и с местными сообществами.

В то время как политические силы не намерены сдавать без боя занятые рубежи и продолжают противостоять главе области, некоторых успехов удалось достичь в вопросах взаимодействия с региональной экономической элитой. Решающую роль при этом сыграла сильная поддержка федерального центра. Имея в активе такой властный ресурс, губернатор отстранился от финансовых групп влияния, занял позицию стороннего наблюдателя и вынудил местные экономические элиты принять практически без торга позицию администрации губернатора.

Сложившаяся взрывная ситуация в первую очередь отражается на жителях Свердловской области. В 2010 г. рейтинг А.С. Мишарина среди населения был крайне низким (16%). Но ряд социально-экономических мер и повышение информационной открытости первого лица региона позволило улучшить этот показатель до 32% уже в феврале 2011 г.

Таким образом, однозначно оценить эффективность исполнительной власти в Свердловской области сложно. Многие инициативы направлены на получение отдаленного результата, через 2-4 года. Но положительная динамика уже очевидна. И, если губернатору удастся преодолеть сложившиеся препятствия на пути реализации его планов, то рейтинг его эффективности может резко повыситься уже через год-полтора.

Рассмотрим эффективность исполнительной власти Свердловской области по каждому из шести измерений более подробно.

**Демократическое измерение**, отражающее эффективность взаимоотношений А.С. Мишарина и общества с точки зрения обратной связи, получает оценку «+2». По сравнению с 2010 г. отмечается стремление главы региона к налаживанию контактов с населением, усилению информационной открытости, введению новых форматов общения со СМИ и жителями области. Однако эти действия не носят системного характера, не подчинены единой цели и концепции. Они происходят эпизодически и являются реакцией на возникшие проблемы, а не превентивной мерой.

Оценка была выведена с учетом следующих индикаторов.

- 13 марта 2011 г. в Свердловской области прошел ряд выборов муниципального уровня по результатам которых можно рассмотреть индикатор электоральной эффективности. Ответственность за проведение избирательной кампании была возложено губернатором на вице-преьера В.А. Брозовского, главу исполкома «Единой России» в Свердловской области С.В. Никонова и заместителя главы администрации Екатеринбурга В.Г. Тунгусова. Вероятно, был недооценен рост протестных настроений в обществе. Административное давление в предвыборный период было достаточно высоким. Это неоднозначно сказалось на результатах выборов: если в отдаленных муниципалитетах агитационные кампании прошли спокойно и итоги голосования были предсказуемы, то в крупных городах использование административного ресурса вызвало прямо противоположный эффект.

По итогам выборов в Таборинском районе, Туринском и Гагаринском городских округах главами стали кандидаты от партии ЕР (разброс в уровне их поддержки от 42,19 до 61,5%), в Думе Махневского муниципального образования единороссы получили 6 мест, 4 отошли к самовыдвиженцам, Дума муниципального образования Алапаевское была сформирована их 12 сторонников ЕР, 2 представителей КПРФ и 1

самовыдвиженца, дополнительные выборы депутата Думы городского округа Красноуфимск по одномандатному избирательному округу №4 завершились победой единоросса С.З. Шандыбина с результатом 68,06%.

Провальными для «Единой России» стали досрочные выборы главы городского округа Первоуральск и дополнительные выборы депутата Екатеринбургской городской Думы по одномандатному избирательному округу № 14. Эти важнейшие проблемные рубежи в ключевых городах региона партия власти взять не смогла. В Екатеринбурге победу одержал выдвиженец от «Справедливой России» Г.В. Ушаков (44,52% против 33,36% у кандидата от ЕР А.Н. Худякова), в Первоуральске у единоросса Н.Ф. Фуртаева выиграл коммунист Ю.О. Переверзев (41,78% против 31,9%).

Таким образом, мартовские выборы стали не только отражением низкой популярности действующей власти, но и продемонстрировали серьезные проблемы в коммуникации между региональной властью и местными элитами.

- Слабо повлиял на оценку демократического изменения индикатор эффективности митингов и собраний. За первое полугодие 2011 г. в Свердловской области состоялось несколько митингов против федеральной власти и местных администраций различного уровня, но выступлений, критикующих действия губернатора и его команды не наблюдалось. Единственным исключением можно считать прошедший в конце июня митинг против реорганизации краснотурьинского филиала Свердловского областного онкологического центра, запланированной региональным министерством здравоохранения. За исследуемый отрезок времени реакции на эту акцию протеста не было.
- Растет эффективность обратной связи А.С. Мишарина с населением и лидерами общественного мнения. Интересным нововведением стало участие уральцев в процессе корректировки проекта программы социально-экономического развития Свердловской области на 2011-2015 гг. (за месяц от граждан поступило более 100 предложений). После окончательного принятия программы губернатор лично презентовал ее журналистам в неформальной обстановке пресс-центра газеты «Комсомольская правда – Урал». В дальнейшем планируется развивать подобную практику, это решение глава региона закрепил указом «Об общественном обсуждении проектов законов Свердловской области».

С участием А.С. Мишарина прошли общественные слушания региональной программы модернизации здравоохранения. Следующей на «народный» суд вынесут концепцию областной целевой программы «Развитие агропромышленного комплекса и сельских территорий Свердловской области».

Были опробованы новые форматы общения с населением и прессой: А.С. Мишарин впервые провел «прямую линию» с читателями «Областной газеты», использовал брифинг для официальных заявлений, встретился с уральскими блоггерами в одном из екатеринбургских кафе. «Без галстуков» состоялась встреча губернатора с руководителями СМИ Свердловской области. К более традиционным мероприятиям можно отнести участие А.С. Мишарина в региональном форуме общенациональной программы «Гражданское общество – модернизация России», общение со студентами во время посещения Уральской государственной медицинской академии и одного из ее общежитий в Татьянин день.

Глава региона дважды проводил встречи со свердловчанами – в приемной Президента РФ по УрФО и в общественной приемной губернатора. География поездок А.С. Мишарина по области была достаточно обширна, однако в первые шесть месяцев 2011 г. зависела от текущего избирательного цикла. В январе губернатор посещал Первоуральск и Ачитский городской округ, ближе к выборам – Туринский округ,

Алапаевский район, и повторно заезжал в проблемный Первоуральск. Позднее совершал рабочие визиты в Асбест, Нижний Тагил и Лесной.

На встречах главы Свердловской области с населением обсуждались острые социально-экономические проблемы, принимались решения об их устранении, однако, по заявлениям экспертов с мест, реальные действия в большинстве случаев серьезно запаздывали преимущественно из-за сложностей в финансовых трансфертах между бюджетами разных уровней.

Несмотря на рост популярности А.С. Мишарина среди населения, недоверие к его действиям оставалось в первой половине 2011 г. слишком высоким.

- Повысилась информационная эффективность администрации губернатора. С приходом в команду московского политтехнолога М. Мейера была сделана ставка на присутствие А.С. Мишарина в виртуальном пространстве. Официальные сайты очень подробно и оперативно освещали деятельность главы региона и органов исполнительной власти. В социальных сетях в интернете (Twitter, Facebook, ВКонтакте, YouTube, RuTube, Google+) появились страницы губернатора и администрации Свердловской области. С 2011 г. все материалы официального сайта [www.amisharin.ru](http://www.amisharin.ru) были переведены на условия свободного лицензирования (разрешено использование информации в любых целях и в любых объемах при условии указания ссылки на источник).

Были замечены попытки подчинения областной властью некоторых оппозиционных и нейтральных СМИ, но в основном игроки на информационном поле Свердловской области не утратили свои позиции. В области продолжило действовать большое количество независимых СМИ, поддерживаемых различными политическими и экономическими силами. Возросла роль Интернета в целом и блогосферы в частности.

Также уделялось внимание развитию информационной открытости в предоставлении государственных услуг населению. В начале 2011 г. Средний Урал первым интегрировал свои госуслуги в федеральное электронное правительство, органы социальной защиты населения начали переход на предоставление услуг в электронном виде (пилотными территориями стали Режевской городской округ и Екатеринбург),

**Социальное измерение** иллюстрирует ситуацию, сложившуюся в области образования, здравоохранения, физкультуры и спорта, в отношении социально незащищенных категорий населения, в сфере ЖКХ, общественной безопасности, экологии, культуры и национальных вопросов. Совокупная оценка по этим направлениям составляет +2. Инициативы А.С. Мишарина в этом измерении были слишком разрозненными, сбалансированности достичь не удалось: наряду с крупными значимыми программами принималось много сиюминутных решений, с целью оперативного урегулирования возникших проблем в тем или иным социальным вопросам. Верными были действия в области здравоохранения, развития сети дошкольных учреждений, малоэтажного строительства. Наибольшим числом трудностей и проблем отличилась сфера ЖКХ. Недостаточно внимания уделялось экологической и национальной политике, общественной безопасности.

Оценка была выведена с учетом следующих индикаторов.

- Образовательная политика (30% расходов областного бюджета) охватывает несколько направлений. Главным достижением этой части социальной политики стала успешная реализация масштабной областной государственной целевой программы «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений в Свердловской области» на 2010-2014

гг. Нехватка мест в детских садах еще остается одной из ключевых социальных проблем, однако положительная динамика в решении этого вопроса стала очевидна.

В финальную стадию вступил масштабный проект по объединению Уральского федерального университета им. Б.Н. Ельцина, наблюдательный совет которого возглавил А.С. Мишарин, и Уральского государственного университета им. А.М. Горького в один ведущий научно-производственный и учебный комплекс. На базе Уральского государственного университета путей сообщения губернатор предложил создать «транспортное Сколково», но пока эта идея не была подкреплена фактическими действиями.

В апреле правительством Свердловской области, Первоуральским новотрубным заводом и Первоуральским металлургическим колледжем было подписано соглашение о сотрудничестве до 2015 г. в сфере подготовки кадров для современного металлургического производства. Этот проект должен стать попыткой внедрения новых подходов в системе подготовки квалифицированных специалистов для различных сфер экономики Среднего Урала.

Глава региона уделял внимание и более частным проблемам, с которыми столкнулись многие родители екатеринбургских первоклассников, потребовав от Министра общего и профессионального образования и Главы администрации Екатеринбурга проанализировать ситуацию и принять соответствующие меры.

В 2011 г. в регионе впервые были вручены премии лучшим педагогам ВУЗов. А в результате изменений, внесенных указом губернатора в положение о премиях для молодых ученых, количество ежегодных номинаций на соискание поощрений было увеличено с 16 до 20. Хорошим достижением для Свердловской области стал рост зарплаты педагогов, идущий темпами опережающими общестрановые показатели. Это отметил и премьер-министр страны В.В. Путин, посоветовав другим регионам брать пример со Среднего Урала.

- Продолжение наведения порядка в сфере здравоохранения, физкультуры и спорта (20% расходов областного бюджета) было омрачено крупным конфликтом по линии «область – Екатеринбург». Согласно новому федеральному закону №313 с 1 января 2012 г. муниципальные больницы и поликлиники должны быть переданы в региональную собственность. С таким раскладом не были готовы мириться власти Екатеринбурга, настаивавшие на формальном переходе медицинских учреждений в ведение области при сохранении оперативного управления за городским уровнем. Ожесточенные споры вокруг этой проблемы не угасали в течение всего полугодия, и пока их исход не ясен.

По поручению губернатора разработана региональная программа модернизации здравоохранения на 2011-2012 гг., на реализацию которой заложено почти 11 млрд. руб. В течение первых шести месяцев 2011 г. был подготовлен ряд новых законодательных норм, регламентирующих сферу здравоохранения.

В срок (17 января 2011 г.) был сдан Областной перинатальный центр, строившийся под личным контролем главы региона. В крупных городах начала работу сеть межмуниципальных медицинских центров, призванных приблизить высокотехнологическую медицинскую помощь к периферии. Была повышена зарплата врачам. Серьезное место отвели вопросу развития здравоохранения в новой социально-экономической программе Свердловской области. Грядущий 2012 г. был официально объявлен годом здорового образа жизни.

Неожиданным сюрпризом для чиновников и врачей стала незапланированная личная инспекция А.С. Мишарина двух екатеринбургских поликлиник, в результате которой губернатор дал поручение улучшить координацию между ведомствами и

медицинскими учреждениями, чтобы максимально оперативно решать возникающие на местах проблемы.

На развитие спортивной инфраструктуры в Свердловской области в 2011 г. было направлено свыше 3 млрд. руб. Средства пошли на строительство современного физкультурно-оздоровительного комплекса с плавательным бассейном для УрФУ, на сооружение плавательного бассейна «Нептун» в Североуральске (объект сдан 1 июня 2011 года), на возведение в Екатеринбурге крытого футбольного манежа (50 футбольных полей с искусственным покрытием), на строительство спортивной базы для школы олимпийского резерва в Верхней Пышме (с филиалом в Лесном).

Екатеринбург продолжил бороться за возможность проведения матчей групповой серии Чемпионата мира по футболу-2018, для чего губернатор создал оргкомитет по подготовке региона к проведению мероприятия. ФИФА одобрила Центральный стадион города. А.С. Мишарин был включен в состав наблюдательного совета АНО «Организационный комитет «Россия-2018». Губернатор также возглавил Совет по развитию профессионального футбола.

В Свердловской области прошла Всероссийская массовая лыжная гонка «Лыжня России – 2011» и V Спартакиада учащихся России. Глава региона отдал поручение об увеличении в 2011 г. финансовой поддержки ведущих уральских спортивных клубов, особое внимание уделил развитию горнолыжного спорта и сноуборда.

- Политика в отношении социально незащищенных категорий населения (12% расходов областного бюджета) не была подчинена единой долгосрочной концепции и носила в основном конъюнктурный характер. Так исполнительная власть действительно отреагировала на рост цен на продовольственные продукты, оперативно разрешила проблему с отсутствием льготных лекарств в аптеках Екатеринбурга. Была разработана новая система оплаты труда бюджетников, появился перечень социальных товаров, подготовлен закон о защите прав инвалидов и областная целевая программа «Старшее поколение» на 2011-2013 г. Началась реализация мероприятий по поддержке занятости населения Свердловской области (бюджет программы составил 452 млн. руб.)

Предпринят комплекс мер по обеспечению отдельных категорий граждан жильем. 121 семья военнослужащих получила квартиры в новом районе «Академический». По предложению А.С. Мишарина разработан механизм предоставления государственной поддержки при выплате ипотечного кредита (в том числе молодым семьям и работникам бюджетных учреждений). В ближайшем будущем губернатор также обещал содействие при покупке жилья многодетным семьям.

В целях совершенствования работы исполнительных органов власти и эффективной реализации государственной политики в сфере социальной защиты пенсионеров было решено создать совет при губернаторе, обеспечивающий взаимодействие чиновников и общественных объединений, представляющих интересы пенсионеров.

Главой региона был одобрен ряд единовременных выплат: по 100 тыс. руб. запланировали на капитальный ремонт квартир для инвалидов и участники Великой Отечественной войны (519 чел.), 101 млн. руб. выделили на выплаты к Дню Победы, В размере 5 тыс. руб. была определена премия каждому из супругов за 50 лет совместной жизни (знак отличия Свердловской области «Совет да любовь»), разовая ежегодная поддержка для пенсионеров составила 1 тыс. руб.

- Не смотря на то, что Средний Урал входит в десятку российских регионов с самой неблагоприятной экологической обстановкой, вопросы экологической политики (0,14% расходов областного бюджета) лишь периодически появлялись в повестке дня губернатора. В основном они оставались риторическими, либо их закрепление носило декларативный характер. Так, на энергетическом совещании губернатор отметил, что

реализация планов по развитию генерации и системы транспортировки электроэнергии в области должна идти с учетом экологических требований. На заседании президиума областного правительства, посвященного вопросам экологической безопасности, он говорил о необходимости разработки долгосрочной программы по обеспечению качественного водоснабжения.

Значительное место проблемам охраны окружающей среды и природного наследия отведено в новой программе социально-экономического развития области. Тем не менее, на региональном уровне реальных действий не наблюдалось, экологические проблемы решались локально по мере возникновения. Например, Первоуральск испытывавший трудности с водой в 2010 г., вновь столкнулся с этой проблемой и в зимний период 2010-2011 г. Для выхода из ситуации в городе вводили веерное отключение холодной и горячей воды, организовывали дополнительный забор воды из Ревдинского водохранилища. А в июне жители Ревдинского района для привлечения внимания к удручающей экологической обстановке организовали перформанс под названием «Мутанты в городе».

Июнь омрачили природные пожары. Однако благодаря своевременной подготовке к лесным и торфяным пожарам (была заготовлена техника, проведены учения, введен особый противопожарный режим, развернут штаб по борьбе с пожарами) удалось сократить площадь, пройденную огнем к середине лета, почти в 2 раза по сравнению с 2010 г.

- Культурная и национальная политика (1,4 % расходов областного бюджета) была ориентирована преимущественно на внешний эффект и не отличалась глубоким осмыслением. В первом полугодии 2011 г. она сводилась к реанансным проектам и громким показательным событиям. Губернатор уделил время развитию туристско-рекреационной зоны «Духовный центр Урала» в Верхотурье, говорил о необходимости закона о культуре и появлении собственных театральных фестивалей, по его инициативе для работы над проектом социально-экономического развития области были привлечены специалисты различных направлений сферы культуры. А.С. Мишарин отдал распоряжение о грантах для учреждений культуры и искусства, а также иных организаций, осуществляющих деятельность в этой сфере.

Тревожными сигналами о росте этнических ксенофобских настроений в обществе и толчком к принятию соответствующих мер на областном уровне должно было стать учащение конфликтных и криминальных случаев на почве национальной розни. Однако гармонизация межнациональных отношений в Свердловской области вновь сводилась к проведению яркого ежегодного национального праздника «Федеральный Сабантуй», участием губернатора в традиционном Дне народов Среднего Урала и открытию кадетских корпусов. Можно констатировать, что межнациональные проблемы множились, но власть их игнорировала или замалчивала.

- Одной из наиболее сложных тем для руководства Свердловской области оставалось состояние ЖКХ (9% расходов областного бюджета). В регионе постоянно происходили аварии (только в Екатеринбурге с начала отопительного сезона 2010-2011 г. произошло 59 крупных инцидентов на теплотрассе), продолжался рост тарифов на ЖКХ, были зафиксированы серьезные долги муниципалитетов перед поставщиками топливно-энергетических ресурсов, наблюдался сильный износ материальной базы. А.С. Мишарин неоднократно подчеркивал, что он недоволен ходом модернизации ЖКХ региона и брал под свой личный контроль самые острые проблемы в этой сфере.

По поручению губернатора был проведен технологический и финансовый аудит ЖКХ Екатеринбурга, а также была повышена надежность электроснабжения города. Глава Среднего Урала подписал заявку в Фонд содействия реформированию ЖКХ о финансировании региональных программ по капитальному ремонту многоквартирных

домов и переселению граждан из аварийного жилья на 2011 г. более чем на 1,5 млрд. руб. Однако все эти действия носили эпизодический характер и не решали комплекса сложившихся проблем.

Улучшилась ситуация со строительством нового жилья. Губернатор лично курировал приоритетный для него вопрос малоэтажного жилого строительства. В первом квартале 2011 г. было введено в эксплуатацию свыше 136,5 тыс. кв. м. жилья, что на 20% превысило показатели прошлого года, больше трети всего введенного за этот период жилья составили квартиры эконом-класса. Особой гордостью исполнительной власти стал возведенный опережающими темпами микрорайон «Академический».

Завершилась разработка закона «О защите граждан пострадавших от деятельности недобросовестных инвесторов-застройщиков жилья в Свердловской области». По согласованию с А.С. Мишариным председатель правительства Свердловской области А. Гредин заявил, что до конца 2011 г. проблемы дольщиков, пострадавших от недобросовестных застройщиков жилья в Свердловской области, будут решены.

Не без эксцессов продолжалась реализация губернаторской программы «1000 дворов», направленная на благоустройство придомовых территорий. В 2011 г. на выполнение программы был заложен 1 млрд. руб. Модернизация детских площадок, создание парковочных мест и улучшение автомобильных подъездов зачастую происходило «для галочки» и вызывало у жителей больше вопросов, нежели одобрительных откликов (особенно это касается реализации программы в Екатеринбурге).

- Политика в сфере общественной безопасности (5% расходов областного бюджета) была сосредоточена вокруг усиления антитеррористических мер на объектах транспортной инфраструктуры и в местах массового пребывания людей. Неоднократно с участием губернатора обсуждались вопросы нелегальной трудовой миграции, уделялось внимание проблемам подростковой преступности.

Не удалось переломить ситуацию с недоверием граждан к сотрудникам правоохранительных органов. Негативное отношение к полиции постоянно подогревалось скандалами, связанными со злоупотреблением силовиков должностными полномочиями. Начало 2011 г. ознаменовалось громким резонансным событием: в Екатеринбурге пьяный майор милиции застрелил в подъезде своего дома вышедшего покурить соседа. Откликом на эту трагедию стал митинг горожан, на котором были выдвинуты требования о гласном открытом расследовании убийства, об отставке пресс-секретаря ГУВД по Свердловской области В.Н. Горелых, о формировании нового общественного совета при ГУВД области, звучали призывы к реформированию правоохранительных органов и за усиление гражданского контроля над правоохранительными органами. Реакцией на митинг стала встреча начальника ГУВД М.А. Бородин с участниками пикета и правозащитниками. Разговор проходил «за закрытыми дверями», Бородин поддержал предложение о новом совете, дал обещание об объективном расследовании, заявил о невозможности отставки пресс-секретаря. Суд над обвиняемым майором был назначен на осень.

Потенциально эффективными были **финансово-экономические решения** губернатора. Предпринимались верные шаги в области инвестиционной политики, но ряд сложностей остался не решенным, а большинство инициатив принесут экономический эффект лишь спустя несколько лет. Деятельность главы региона в этой сфере находила большую поддержку на федеральном уровне. Оценка данного направления – +3.

Оценка была выведена с учетом следующих индикаторов.

- Хорошие результаты принесла инвестиционная политика А.С. Мишарина, являющаяся одним из приоритетных направлений его деятельности. Объем инвестиций в Свердловской области по итогам первого полугодия 2011 г. составил 90 млрд. руб., что на 26,8% больше, чем за аналогичный период прошлого года в действующих ценах и на 17,4% – в сопоставимой оценке. Рейтинговое агентство «Эксперт РА» присвоило Свердловской области рейтинг 1В, который отражает высокий потенциал и умеренный риск инвестирования в регион. Среди субъектов РФ по инвестиционному риску область заняла 28-е место, по инвестиционному потенциалу – 4-е. Свердловская область также получила 2-е место в Топ-30 лучших регионов для ведения бизнеса в России, составленном в мае 2011 г. журналом Forbes.

Однако «Эксперт РА» выяснило, что приход А.С. Мишарина в 2009 г. обострил управленческие риски (область переместилась с 32 на 75 место), доставшиеся ему в наследство от предшественника. Но такая ситуация характерна для всех регионов, где посты глав недавно заняли новые персоны.

В начале года пять объектов получили статус приоритетных инвестиционных проектов Свердловской области: проект создания химического кластера в Нижнем Тагиле, планировочный район «Академический» в Екатеринбурге, проект ОЭЗ «Титановая долина» в Верхней Салде и находящееся на завершающей стадии строительство заводов по производству сухих строительных смесей и молотого мрамора в Полевском.

А.С. Мишарин лично проводил презентации проектов на заседании российско-швейцарского форума «Встреча промышленников России и Швейцарии» в г. Базель и на крупнейшей международной выставке недвижимости и девелоперских услуг «MIPIM 2011» в Каннах. Ряд важных договоренностей для развития экономики Среднего Урала принес визит официальной свердловской делегации во главе с губернатором в Ганновер для участия в Международной выставке «Hannover Messe 2011». В ходе второго форума регионов Урала и Украины было подписано более десяти соглашений в сфере промышленности, сельского хозяйства и образования. Во время сочинского международного железнодорожного форума «Стратегическое партнерство 1520» было достигнуто соглашение о производстве скоростных пригородных электропоездов Desiro свердловским предприятием «Уральские локомотивы». Губернатор принял участие в ряде мероприятий, связанных с реализацией проекта «Урал промышленный – Урал Полярный». На 15 Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге А.С. Мишарин подписал с председателем Внешэкономбанка В.А. Дмитриевым соглашение о взаимодействии по подготовке концессионных проектов для модернизации и развития инфраструктуры водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения г. Екатеринбурга. Предполагалось, что ближайшие 25–30 лет в регион будет привлечено не менее 30 млрд. руб. частного капитала. После визита губернатора во Вьетнам «НПК «ОКПУР» (Ирбит) и «ОКПУР Аква» (Артемовский) заключили с вьетнамской компанией PVC CO Ltd (Хошимин) договор о поставке продукции на 3 млн. долларов.

Научно-производственный концерн «Оптические системы и технологии», в состав которой входит Уральский оптико-механический завод, поменял свой юридический адрес и отныне стал налогоплательщиком Екатеринбурга.

Продолжилась подготовка международной выставки «ИННОПРОМ-2011», запланированной на середину июля. Была разработана организационно-правовая схема реализации проекта по созданию скоростной магистрали между Москвой и Екатеринбургом к ЧМ-2018.

Много работы проводилось для привлечения капитала в будущем. Инвестиционные проекты Среднего Урала были представлены итальянской и немецкой делегациям. О заинтересованности в сотрудничестве со Средним Уралом заявил Таджикистан,

Тайланд, Азербайджан, Беларусь и Намибия. После встречи с А.С. Мишариным руководитель концерна «ОМИА» сообщил о готовности расширять бизнес в Свердловской области, «Газпромбанк» объявил о желании вложить средства в инвестиционные проекты региона. В рамках сотрудничества с группой компаний РЕНОВА в экономику поступит свыше 60 млрд. руб. Через полтора года в Артемовском появится домостроительный комбинат Wehrhahn GmbH, продукция которого позволит ежегодно возводить до 300 тыс. кв. м. жилья малой этажности. Готовится к подписанию соглашения о социально-экономическом сотрудничестве между Свердловской областью и «Росатомом».

Несмотря на ряд масштабных проектов, Среднему Уралу не удалось выйти в лидеры УрФО по объемам поступающих в экономику средств (первое место осталось за Челябинской областью). Вероятно достижения в сфере привлечения инвестиций были бы более значительными, если бы Правительство Свердловской области уделило больше внимания институциональной среде в регионе. Единственным важным нормативно-правовым актом в этой сфере стал готовящийся к принятию областной закон о государственно-частном партнерстве. Этот законопроект должен заложить базу для выработки новых стандартов поддержки малого и среднего бизнеса в регионе. Его суть сводится к созданию прозрачных стандартов в работе чиновничьего аппарата и возможности контролировать его действия.

- Финансовая политика А.С. Мишарина иллюстрировала расставленные им приоритеты развития области, однако ее эффективность можно подвергнуть некоторым сомнениям. Согласно принятому в 2010 г. бюджету его общий объем доходов составил почти 114 млрд. руб., расходов – 123,3 млрд. руб. Дефицит бюджета вырос на 743,5 млн рублей и составил 9,6 млрд. руб. Почти 70% бюджета было направлено на реализацию социальных программ. За первое полугодие 2011 г. в бюджет поступило 89,9 млрд. руб. (почти 50% к годовому прогнозу). По сравнению с аналогичным периодом 2010 г. доходы увеличились на 7%. В конце июня бюджет был скорректирован. Прогноз по доходам вырос на 24,5 млрд. руб., расходы увеличились на 23,3 млрд. руб. Дополнительные средства было решено пустить на увеличение зарплаты бюджетникам, реализацию областных программ в социальной сфере, образовании, здравоохранении, культуре и спорте, дорожном строительстве, на транспорте, ЖКХ и сельском хозяйстве, а также поддержание инновационных проектов.

Действенным нововведением стали открытые аукционы в электронной форме. Принципиальное усовершенствование системы закупок, повышение эффективности этой работы и реализация антикоррупционных мер в сфере размещения заказов позволили области сэкономить почти 200 млн. руб.

Колоссальный объем средств, направленных на социальные программы, повлек за собой рост дефицита и долговой нагрузки. Область была вынуждена отказаться от крупных расходов на развитие, инновации и строительство новых предприятий. Задумывалось, что это будет компенсироваться приходом в регион новых инвесторов. Однако экономический эффект от их появления – это перспектива, отсроченная минимум на 2-3 года. Таким образом, однозначно говорить об эффективности или неудовлетворительности финансовой политики губернатора пока преждевременно.

- Эффективной была отраслевая политика губернатора. Экономике региона пока еще не удалось окончательно восстановиться после кризиса, однако положительные тенденции развития были замечены по всем отраслям производства. Так, например, объем валовой продукции агропромышленного комплекса в первом полугодии составил 17,8 млрд. руб. (рост на 3,2%). Помимо федеральных и региональных субсидий сельхозпроизводители получили льготное топливо на проведение посевной кампании. Объем промышленной продукции, отгруженной предприятиями Свердловской области,

в январе-июне 2011 г. составил 602,3 млрд. руб., что на 31,4% больше уровня аналогичного периода 2010 г.

Между Рослесхозом и правительством области было подписано соглашение об обеспечении многоцелевого, рационального использования лесных ресурсов. А.С. Мишарин уделил время вопросам развития энергетики, ОПК, аэрокосмической отрасли и перспективам производства медицинской техники на территории Среднего Урала.

Было принято решение о необходимости дальнейшего развития промышленности Свердловской области на основе кластеров. В 2011 г. объем инвестиций в развитие химического кластера в Нижнем Тагиле должен составить 6,4 млрд. руб. (половину от всей суммы инвестиций в проект). Базой для химического кластера стало ОАО «Уралхимпласт». В будущем ожидается также создание ИТ-парка.

Продуктивной стала встреча А.С. Мишарина с Э.Э. Росселем, на которой обсуждалось объединение федеральных и региональных усилий для подъема развивающегося быстрыми темпами уральского фармацевтического кластера. Ожидается, что к концу 2011 г. новоуральский завод «Медсинтез» увеличит производство инсулина на 50 процентов по сравнению с прошлым годом и выйдет на поставки медикамента в страны СНГ и Азии. Позднее предприятие сможет обеспечить потребности в инсулине для всей страны.

- В начале года А.С. Мишарин заявил на заседании совета по противодействию коррупции, что в Свердловской области сформирована правовая и организационная основа борьбы с коррупцией. Тем не менее, коррупционность на Среднем Урале продолжала расти. По данным оперативно-розыскной части экономической безопасности и противодействия коррупции ГУ МВД России по Свердловской области за 7 месяцев 2011 г. в области было совершено 919 преступлений против государственной власти, что на 10% больше, чем за аналогичный период прошлого года. На 32% больше выявлялось преступлений по факту служебного подлога. Возбуждено 349 уголовных дел. Материалы по 372 преступлениям были направлены в суд. 151 должностное лицо привлекалось к уголовной ответственности.

По статье 290 УК РФ (получение взятки) было привлечено 129 должностных лиц. Среди них 31 представитель здравоохранения, 25 работников образования, 24 стража порядка, 17 чиновников муниципального уровня, 10 приставов и 8 представителей органов власти Свердловской области. В коррупции также были уличены сотрудники ГУФСИН, МЧС и даже один сотрудник Росгидромета.

Выявились 232 факта получения и дачи взятки, в пяти случаях – в особо крупном размере, что на 5% больше, чем на первое полугодие 2010 г. В суд по взяткам было направлено 111 уголовных дел. Средний уровень взятки составил 3-5 тыс. руб. – это так называемая "бытовая взятка", которую берут врачи, учителя, представители органов муниципальной власти, сотрудники ГИБДД. Пять человек попались на взятках крупного размера: ими оказались чиновники областного уровня. За три последних года суммы самых крупных взяток варьировались от 1 до 5 млн руб.

Низкую оценку – -4 балла – получает **измерение элитной консолидации**. Провальным для А.С. Мишарина в вопросах нивелирования элитных конфликтов был 2010 г. Появление в области нового руководителя вызвало серьезные сбои в годами отлаженной расстановке сил. Попытки А.С. Мишарина перестроить политические взаимоотношения натолкнулись на серьезное сопротивление, что повлекло за собой многочисленные конфликты, негативно отразившиеся в первую очередь на самом губернаторе. В 2011 г. ситуация незначительно, но все таки улучшилась. Губернатор освоил некоторые правила

игры в общении с политическими тяжеловесами, и задал новые для коммуникации с экономическими акторами.

Оценка была выведена с учетом следующих индикаторов.

- Воздействие на экономические и корпоративные конфликты было заменено позицией полного невмешательства. Благодаря сильной поддержке из федерального центра А.С. Мишарин значительно снизил свою зависимость от местных экономических элит. Более того, у него появилась возможность вынуждать их принимать новые условия взаимодействия. Теперь, чтобы встроиться в областные инвестиционные проекты, получить государственное финансирование и льготные условия для ведения бизнеса, экономическим игрокам приходится подчиняться новым заданным правилам. Тем не менее, для эффективности внедрения инициатив в среде элит этого недостаточно. И пока не будет найдена действенная система сдержек и противовесов, ситуация будет оставаться крайне нестабильной.

Расстановка сил в экономическом пространстве принципиально не изменилась, наиболее влиятельными игроками оставались генеральный директор УГМК А.А. Козицын и его команда, а также председатель совета директоров ТМК Д.А. Пумпянский.

- Эффективность воздействия на конфликты в политических элитах продолжает быть крайне низкой. Сместились привычные центры влияния, противостояние вызывают даже мелкие проблемы и нововведения – политические группы интересов отчаянно отстаивают все свои прежние сферы влияния. Попытка перенастройки политических связей обернулась разрушением старых межэлитных контактов, в то время как контуры новых еще даже не намечены. Система полностью разбалансирована и сотрясается постоянными конфликтами.

Примером глубоких разногласий и непримиримых противоречий между командой А.С. Мишарина и екатеринбургскими элитами стало перераспределение полномочий в сфере здравоохранения. Этот затяжной конфликт не был решен даже к концу июня. Противостояние городской и областной администраций давно стало неотъемлемой частью свердловских политических реалий. Изменить ее не помогла даже смена мэра. Команда отстраненного А.М. Чернецкого продолжает контролировать многие городские рычаги управления. Помимо борьбы за финансы от здравоохранения, губернатор, сторонники Чернецкого и команда Тунгусова не могли в первом полугодии поделить сферы влияния в различных вопросах ЖКХ и в деле открытия местного рынка.

Появились и новые центры политического влияния, вышедшие из политических партий. В «Единой России» усилила свои позиции команда депутата Государственной Думы РФ И.В. Барина. Самым активным среди справедливороссов стал Н. М. Перский.

Успешным для губернатора стало **лоббистское измерение**, оно оценивается в +4 балла. Масштабные долгосрочные социальные программы, развернутые в Свердловской области, полностью одобрялись и щедро финансировались федеральной властью. Громкая инвестиционная политика А.С. Мишарина позволяла привлекать к Среднему Уралу не только внимание инвесторов, но и давала возможность постоянно находиться на виду у центра.

Оценка была выведена с учетом следующих индикаторов.

- Высокой эффективностью характеризуется продвижение региональных интересов А.С. Мишариным на уровне первых лиц государства, министерств и ключевых ведомств.

Для повышения инвестиционной привлекательности региона, роста информационной культуры общества, открытости и «прозрачности» решений власти А.С. Мишарин участвовал в совещании по вопросам создания системы пространственных данных и взаимодействия органов власти Свердловской области с федеральными органами исполнительной власти в сфере кадастрового учета, государственной регистрации прав на недвижимое имущество, картографии и территориального планирования. Совещание проводилось с участием Минрегионразвития РФ и Росреестра.

По инициативе А.С. Мишарина впервые Счетная палата РФ провела комплексную проверку соблюдения законодательства, эффективности использования бюджетных средств при исполнении бюджета Среднего Урала и муниципальных бюджетов. В дальнейшем это позволит осуществить на территории Среднего Урала «пилотный» проект по созданию центра ситуационного анализа, оценивающего реальные перспективы инновационных методов развития экономики и перехода к программно-целевому бюджетированию.

А.С. Мишарин принимал участие в совместной коллегии Министерства финансов РФ и Министерства экономического развития РФ с участием председателя В.В. Путина, а также в совещании с председателем Правительства РФ по вопросам развития строительного комплекса. После общения с главой Свердловской области и инспекции строящегося участка екатеринбургской кольцевой автодороги Министр транспорта И.Е. Левитин подтвердил, что регион может подавать заявку на участие в новой федеральной программе «Сельские дороги» объемом 7 млрд. руб. Это ощутимо поддержит областную программу «Уральские дороги». Также И.Е. Левитин обещал направить на оснащение екатеринбургского метрополитена современными системами безопасности из федерального бюджета 120 млн. руб.

Во время совещания по разработке стратегии социально-экономического развития УрФО на период до 2020 г., которое проводил в Москве заместитель председателя правительства РФ Д.Н. Козак, приоритетные инвестиционные проекты Свердловской области были включены в перечень инвестиционных проектов УрФО. В.В. Путин заявил о поддержке на федеральном уровне проекта «Титановая долина», ВПК и ВУЗов региона.

С председателем Государственной Думы РФ Б.В. Грызловым губернатор обсудил перспективу включения свердловского проекта по переработке монацитового концентрата в разрабатываемую федеральную целевую программу «Развитие производства редких и редкоземельных металлов на 2012–2015 годы и перспективу до 2020 года» и в технологическую платформу «Освоение сырьевых и техногенных источников, создание производственных мощностей редкоземельной и редкометаллической продукции в Российской Федерации».

По данным Агентства экономических новостей в июне 2011 г. свердловский губернатор вновь вошел число региональных руководителей с «сильной эффективностью», заняв 15 место в рейтинге лучших лоббистов России, составленном по заказу «Независимой газеты».

- А.С. Мишарину удается оказывать некоторое **влияние и на принятие решений федерального уровня.** Губернатор вошел в состав конкурсной комиссии по отбору кандидатов на замещение вакантных должностей в Агентстве стратегических инициатив, созданном в начале мая по инициативе В.В. Путина. Также он стал участником рабочей группы, курирующей выработку предложений по вопросам

перераспределения полномочий между федеральными, региональными и муниципальными уровнями власти.

Инициатива А.С. Мишарина о законодательном закреплении тестирования молодежи на употребление наркотиков и ужесточении ответственности за их употребление была поддержана на заседании президиума Госсовета РФ.

**Управленческое измерение** оценивается негативно (-4 балла). Несмотря на глобальные персональные перестановки, губернатору не удалось решить проблему кадров. Очевидно, что многие инициативы и идеи А.С. Мишарина буксовали из-за несогласованности в работе команды. Это подтверждается мнениями экспертов: команда не успевает за стремительными перемещениями губернатора.

Проработав долгое время в РЖД – жесткой иерархической структуре с полувоенными правилами ведения дел – А.С. Мишарин попытался использовать подобный стиль взаимодействия с командой и в Свердловской области. Но уральские чиновники привыкли работать в размеренном темпе, а скорость реакции и исполнения, которую требует А.С. Мишарин, им не знакома. Сложившаяся ситуация сильно осложнила реализацию задуманной губернатором программы.

Оценка была выведена с учетом следующих индикаторов.

- Кадровые изменения произошли на многих ключевых должностях в правительстве области. Был переназначен Министр транспорта и дорожного хозяйства, Министр по управлению государственным имуществом, Министр общего и профессионального образования, Министр экономики, заместитель Министра строительства и архитектуры – главный архитектор области. Перестановки коснулись заместителя Председателя правительства Свердловской области, заместителя Руководителя администрации губернатора, Председателя областной избирательной комиссии и омбудсмена в Свердловской области.

Логика кадровых изменений не прослеживается. Причины назначения тех или иных лиц на должности порой непонятны. И хотя новые ставленники в основном обладают необходимыми знаниями и опытом работы в доверенных им сферах, можно усомниться в их авторитетности и способности четко контролировать нижестоящие структуры.

Замена руководителей не всегда может устранить кадровую проблему в целом. Большой аппарат чиновников не в состоянии быстро перестроиться под требования вышестоящих руководителей, человеческий фактор продолжает сильно влиять на скорость и качество претворения губернаторской программы в жизнь.

- Структурные изменения в органе исполнительной власти были подчинены проводящейся в регионе социально-экономической политике.

Главное нововведение – появление с 1 июня Министерства развития и инвестиций Свердловской области – позволило устранить дублирование полномочий между исполнительными органами. Это подразделение было выведено из Министерства экономики Свердловской области с целью создания оптимального инвестиционного климата, продвижения региона за рубежом и снижения административных барьеров для инвесторов. Главой ведомства, обладающим статусом первого заместителя председателя правительства, был назначен М.И. Максимов.

Для курирования проблемных отраслей были также введены две новые должности: первый заместитель председателя правительства Свердловской области – Министр социальной защиты населения (В.А. Власов) и заместитель председателя правительства Свердловской области – министр сельского хозяйства (И.Э. Бондарев).

Самостоятельным органом исполнительной власти Свердловской области стал департамент лесного хозяйства. В соответствие с требованиями федерального законодательства губернатор подписал указ о создании областного исполнительного органа государственной власти – Департамента ветеринарии Свердловской области.

**Лаборатория региональных политических исследований выражает благодарность экспертам, принявшим участие в данном проекте:**

- д.ф.н., директору Института системных политических исследований и гуманитарных проектов **Анатолию Станиславовичу Гагарину**,
- председателю Совета НП «Комитет 101» **Дмитрию Александровичу Головину**,
- к.п.н. **Михаилу Сергеевичу Ильченко**,
- доценту кафедры социально-политических наук факультета политологии и социологии Уральского государственного университета, председателю Совета Уральской гильдии политических консультантов **Константину Викторовичу Киселёву**,
- д.п.н., главному научному сотруднику института философии и права УрО РАН **Мошкину Сергею Вячеславовичу**,
- журналисту, лауреату Всероссийского конкурса «Власть народная» **Елене Викторовне Осадчей**.