



ПЕРМСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Классика будущего

Проблемы и возможности стратегирования муниципального развития в России

Директор РИНО ПГНИУ, профессор кафедры
государственного и муниципального управления
ПГНИУ, кандидат географических наук, доцент
Павел Иванович Блусь

Анапа, 17-19.09.2019 г.

АКТУАЛЬНЫЕ «ВНУТРЕННИЕ» ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

- **«Округление» («окружение») поселений, укрупнение муниципалитетов** выдвигают на первый план оперативные, острые тактические задачи, решение которых проходит в «пожарном» порядке, когда для стратегирования нет ни времени, ни кадров, ни ресурсов.
- **Неопределенность горизонта планирования** часто связана с отсутствием преемственности при смене выборных руководителей органов власти, что не обеспечивает долгосрочность мероприятий по реализации стратегии и снижает ее социально-экономическую и политическую результативность.
- **Иерархическая несогласованность:** стратегии развития муниципальных образований и отдельных населенных пунктов часто не взаимосвязаны и не стыкуются с региональными документами стратегического развития. Наиболее слабыми при этом являются механизмы реализации стратегического плана: этапы реализации стратегии; соответствующая организационная структура управления стратегией; построение и осуществление мониторинга реализации стратегии; управление изменениями; маркетинг и коммуникации реализации стратегии.
- **Слабое участие стейкхолдеров:** стратегия - документ общественного согласия, в разработку которого надо включать представителей всех основных «групп влияния» и стейкхолдеров развития территории, часть из которых может находиться не только вне муниципалитета или региона, но и вне России. Однако, в результате организации такого взаимодействия всё-таки может быть «синтезировано» общее представление о проблемах и возможностях развития территории муниципального образования как на ближайшую перспективу, так и на весь период стратегического планирования.

АКТУАЛЬНЫЕ «ВНУТРЕННИЕ» ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

- **Ограниченные возможности:** полномочий муниципалитетов, заинтересованных в устойчивом социально-экономическом и пространственном развитии своей территории, явно недостаточно для влияния на ключевые решения, принимаемые на федеральном, региональном и корпоративном уровнях.
- **Неопределенность бюджетного прогнозирования:** многие муниципалитеты не имеют разработанных и утвержденных прогнозов социально-экономического развития и бюджетного прогноза на долгосрочный период в связи с отсутствием адекватных инструментов долгосрочного прогнозирования и подготовленных кадров соответствующей квалификации на муниципальном уровне.
- **Кадровый дефицит:** ощущается недостаток необходимых знаний и профессиональных навыков многих из муниципальных служащих в сфере стратегического планирования, а определенным образом обученные и подготовленные специалисты не идут на муниципальную службу.
- **Финансовая неопределенность:** объемы собственных средств недостаточны для обеспечения стратегического развития муниципалитета, а прогноз возможной финансовой помощи из регионального и федерального бюджетов неясен из-за отсутствия отработанных механизмов декомпозиции долгосрочных прогнозов федерального и регионального уровня на уровень отдельных муниципалитетов.
- **Недостаток инвестиций:** успех в привлечении инвесторов в конкретный муниципалитет зависит чаще всего от договоренностей на региональном и федеральном уровнях, чем от того, как выстроена система поддержки инвестиционной деятельности и привлечения инвестиций на местах.

АКТУАЛЬНЫЕ «ВНЕШНИЕ» ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

- **Демографическая ситуация:** устойчивый тренд на снижение численности населения в возрасте 15-64 лет вызван выбытием из этих возрастов многочисленного послевоенного поколения и слабым притоком малочисленного поколения людей, рожденных в нестабильные 90-е годы. Еще одной серьезной демографической проблемой является сохраняющийся до сих пор высокий уровень смертности в экономически активных возрастах. Кроме того, негативное влияние на долгосрочную демографическую ситуацию оказывает сокращение числа женщин ранне - и средне-репродуктивного возраста (20-34 года), а также тенденция к откладыванию рождения первого ребенка на более старший возраст.
- **Цифровая трансформация,** осуществляемая по инициативе правительства в директивном порядке, ориентирована в основном, на цифровизацию государственного сектора, очень слабо касается частного и, практически, не затрагивает муниципальный уровень власти.
- **Эскалация напряженности и ограничений** в торговых отношениях между крупнейшими экономиками, дальнейшее расширение санкций, ограниченный доступ к новым технологиям и недостаточный уровень защиты прав на интеллектуальную собственность снижают возможные объемы инвестиций в регионах и муниципалитетах России.

ВОЗМОЖНОСТИ СТРАТЕГИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ:

Федеральный Закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

1) определил задачи стратегирования муниципального развития:

- обеспечение устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации;
- обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

2) ввёл единую систему стратегического планирования в стране, которая должна связывать по целям, задачам, приоритетам и результативным показателям все составляющие ее документы на всех уровнях, в том числе и на муниципальном.

3) установил временной горизонт стратегического планирования - от 6 до 12 лет и более - для обеспечения преемственности целей и задач социально-экономического развития территорий при смене выборных руководителей.

4) определил новые, «промежуточные» уровни стратегического планирования: межрегиональный (федеральные округа (в законе - макрорегионы)) и межмуниципальный (агломерации, территории опережающего развития, экономические микрорайоны).

Статья 32 позволяет разрабатывать документы стратегического планирования для части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации.

ВОЗМОЖНОСТИ СТРАТЕГИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ:

Эффективным инструментом повышения качества жизни в сельских территориях и в малых городах (менее 30 тыс. жителей) становится Государственная программа комплексного развития сельских территорий на период 2020 – 2025 гг.



СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

СТРУКТУРА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ

Направление (подпрограмма) «Аналитическое, нормативное, методическое обеспечение комплексного развития сельских территорий»

ВЦП ОБЕСПЕЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО МОНИТОРИНГА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

ВЦП АНАЛИТИЧЕСКАЯ И ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОДДЕРЖКА КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

Направление (подпрограмма) «Создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения»

ВП РАЗВИТИЕ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА НА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ И ПОВЫШЕНИЕ УРОВНЯ БЛАГОУСТРОЙСТВА ДОМОВЛАДЕНИЙ

Направление (подпрограмма) «Развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях»

ВП СОДЕЙСТВИЕ ЗАНЯТОСТИ СЕЛЬСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

Направление (подпрограмма) «Создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях»

ВЦП СОВРЕМЕННЫЙ ОБЛИК СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

ВП РАЗВИТИЕ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ

ВП БЛАГОУСТРОЙСТВО СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

ВП РАЗВИТИЕ ИНЖЕНЕРНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЯХ
(реализуется в 2020-2021 годах)



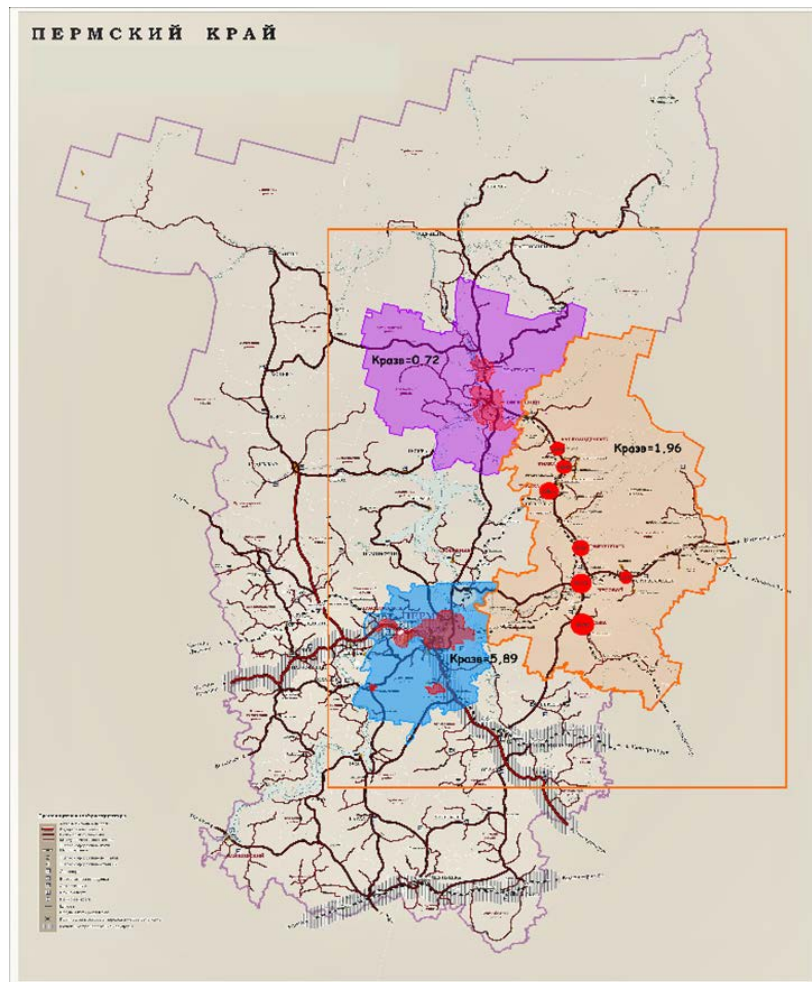
ВОЗМОЖНОСТИ СТРАТЕГИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ:

При оценке и расчете динамики основных показателей социально-экономического развития муниципального образования **следует учитывать** такие **внешние факторы** как:

- ухудшение геополитической обстановки;
- установление цены на нефть в 2018 году на уровне 55-65 долларов за баррель и рисками снижения цены в 2019 году до 35-45 долларов за баррель;
- падение курса рубля к доллару в 2018 году и в 1 квартале 2019 года до уровня 62-67 рублей за доллар.
- изменение прогноза Минэкономразвития России в первой половине 2018 г. в сторону некоторого улучшения и перехода на позитивные сценарии развития российской экономики на ближайшее десятилетие;
- актуальный прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года, подготовленный во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» .

Инвентаризация ресурсного потенциала требует актуализации характеристики минерально-сырьевой базы муниципального образования с выделением перспективных объектов, определением ресурсного потенциала, расчетом бюджетной эффективности с налогом на добычу полезных ископаемых (НДПИ) и составляющей части регионального налога от ресурсного потенциала муниципалитета. Требуется государственная поддержка в проведении комплекса геологоразведочных работ, лесоустройства лесничеств на территории муниципальных образований, в первую очередь, в части таксации лесов (выявление, учет, оценку качественных и количественных характеристик лесных ресурсов) с последующим формированием расчетной лесосеки на долгосрочный период, организации лесовосстановления, экологической реабилитации территории в целом.

ВОЗМОЖНОСТИ СТРАТЕГИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ В ПЕРМСКОМ КРАЕ:



Особенностью социально-экономического пространства Пермского края является исключительно неравномерный характер размещения городов и поселков городского типа. Основная масса городских населенных пунктов находятся в центральной и восточной частях края и формирует две крупные зоны городского расселения:

- Пермскую агломерацию;
- Восточную меридиональную предгорную.

На востоке Пермского края на базе ныне отработанных месторождений угля и железа исторически сложилась имеющая линейную планировочную структуру зона городского расселения, включающая старопромышленные города Александровск, Кизел, Чусовой, Горнозаводск и Лысьву, а также шахтерские Губаху и Гремячинск. Для территории характерна монопрофильность хозяйств и ограниченность выбора сфер приложения труда.

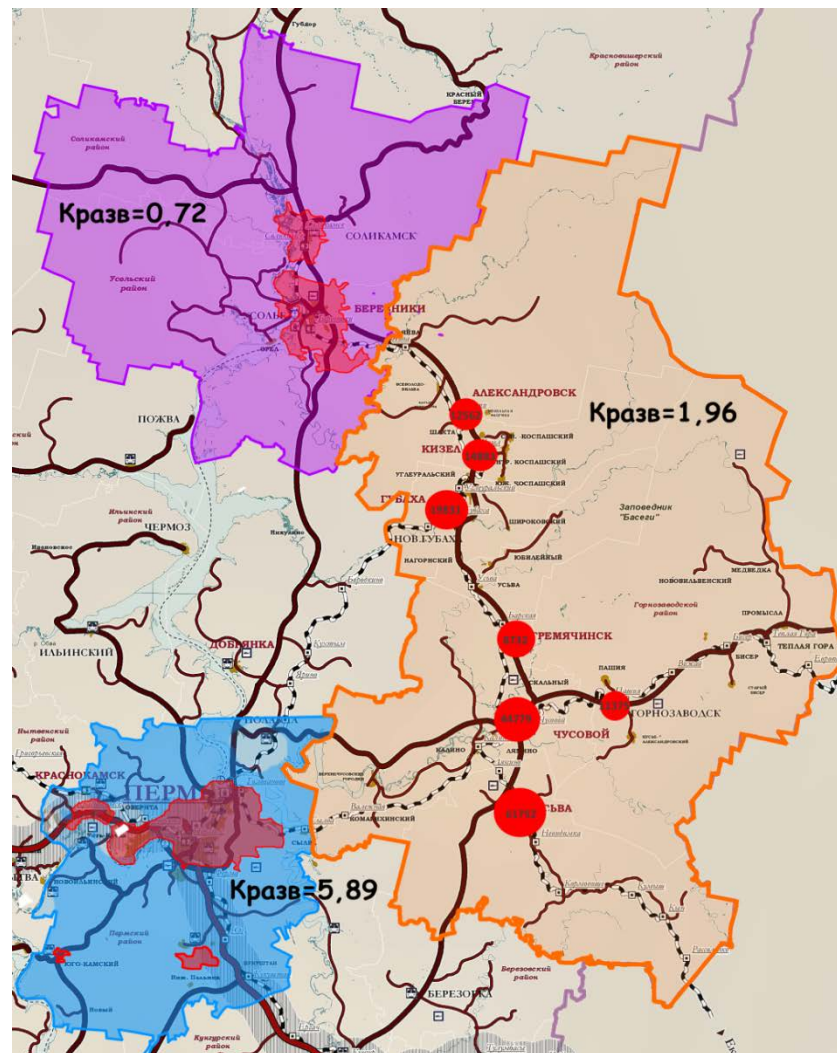
ГОРНОЗАВОДСКАЯ АГЛОМЕРАЦИЯ - КЛАССИЧЕСКАЯ КОНУРБАЦИЯ ПОЛИЦЕНТРИЧЕСКОГО ТИПА

Сегодня возникла необходимость выбора пути дальнейшего развития некогда мощных, индустриально развитых промышленным территориям: **либо развиваться порознь, либо двигаться совместно** в рамках Горнозаводской конурбации с включением в нее Александровского муниципального округа, Кизеловского, Губахинского, Гремячинского и Горнозаводского городских округов.

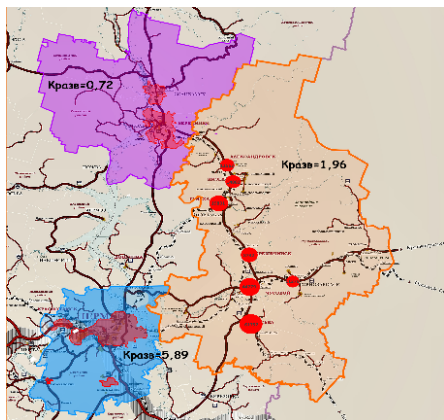
7 сопредельных муниципалитетов, входящих в ассоциацию муниципальных образований «Союз», стратегически выбрали вектор на взаимодействие, на реализацию межмуниципальных проектов, имеющих значительный синергетический эффект развития для всех участников.

Территория Горнозаводской агломерации соответствует главным критериям агломерирования:

- наличие ядра (группы равновеликих ядер) с населением не менее 250 тыс. человек;
- наличие около ядра не менее 2 городских населенных пунктов;
- ежедневная «маятниковая» миграция;
- транспортная доступность «внешнего» пояса агломерации 1,5 часа;
- коэффициент развитости городской агломерации ($K_{разв.} > 1$).



ОСОБЕННОСТИ ТЕРРИТОРИИ ГОРНОЗАВОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ



1. **Уникальность** - это единственная в Пермском крае территория, где по соседству расположились сразу семь малых промышленных городов, имеющие общую 300-летнюю историю* и традиции освоения уральских природных ресурсов и богатств.
2. На территории семи МО естественным образом сложились предпосылки для интеграционного взаимодействия хозяйственного, финансового, демографического, культурно-исторического и транспортно-логистического потенциала старопромышленных городов и сельских поселений с учетом сложившейся специализации и роли в региональном разделении труда.
3. В конце 2018 года ассоциация МО «Союз» приняла решение о начале разработки Концепции пространственного развития Горнозаводской агломерации (конурбации) (Горнозаводского локального экономического района) на период до 2040 года.

* Входящие в состав Горнозаводской локальной системы расселения Гремячинск и Горнозаводск образованы значительно позже и имеют 70-летнюю историю.

КОНЦЕПЦИЯ ПОЛЯРИЗОВАННОГО РАЗВИТИЯ ГОРНОЗАВОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ*

Четвертый тип – старопромышленные полупериферийные районы, сформировавшиеся на основе базовых отраслей промышленности. В ТК они образуют единый территориальный массив, включающий Лысьвенский, Чусовской и Горнозаводский городские округа (Лысьвенско-Чусовской промышленный узел).

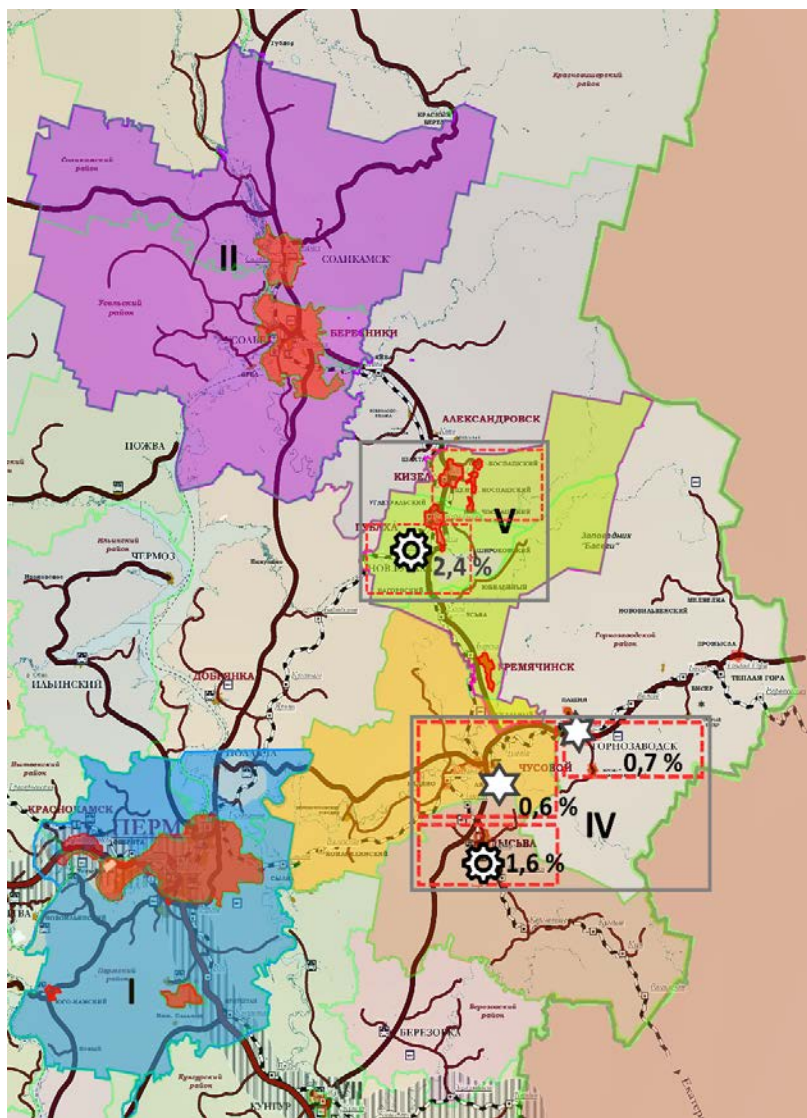
Пятый тип – старопромышленные полупериферийные районы, функционирующие на базе добычи ресурсов бассейнового типа, охватывающие Гремячинский, Губахинский и Кизеловский городские округа (Кизеловский угольный бассейн).

Главная идея поляризованного развития ТК:

– рост производства происходит не повсеместно, а в **отдельных «точках роста»** и потом распространяется на прилегающую территорию. Воздействие экономического роста на определенную территорию связано с **«пропульсивной фирмой»** (предприятием).

Пропульсивными отраслями и производствами на расчётный период реализации Концепции должны стать:

- туризм и спорт;
- жилищное строительство;
- химия и нефтехимия;
- деревообрабатывающая промышленность;
- промышленность строительных материалов.



ЦЕЛИ ФОРМИРОВАНИЯ ГОРНОЗАВОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ



Стратегическая цель Концепции пространственного развития Горнозаводской конурбации – **создать новый потенциал социально-экономического развития монопрофильных территорий Горнозаводской локальной системы расселения.**

В результате достижения этой цели предполагается объединить ресурсный потенциал отдельных муниципальных образований в рамках общей политики развития агломерации как единого социально - экономического и инвестиционного пространства с общей системой транспортного, инженерного и социального обслуживания, с общими подходами к сохранению сложившегося природно-экологического каркаса для создания комфортных и безопасных условий проживания и работы для населения и бизнеса.

В рамках Концепции предусмотрено:

- строительство межмуниципальных «рокадных» автодорог Губаха-Куныя (включена в СТТТ ПК) и В. Вильва - Романово, которые свяжут две меридиональные автодороги Пермь-Березники и Кунгур-Соликамск;
- завершение обхода г. Чусовой (развитие Северного широтного коридора);
- проектирование и строительство обхода г.Чусовой (развитие меридионального направления Кунгур-Соликамск) со строительством нового мостового перехода реки Чусовая в районе п. Лямино;
- строительство мостового перехода в районе В-Чусовских городков с реконструкцией дороги Лямино-В-Чусовские городки и до п. Комарихино.

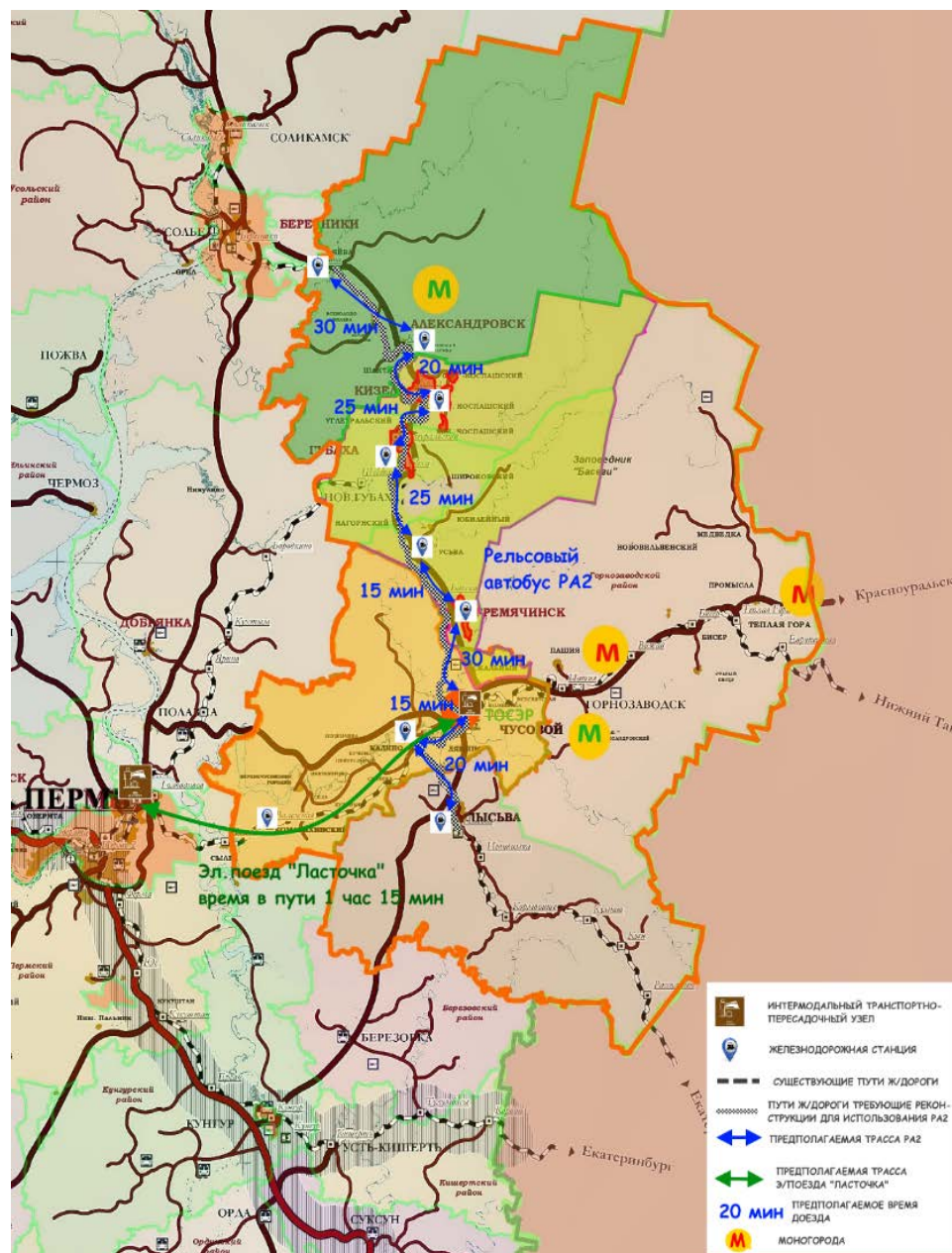
Значимым **агломерационным проектом** развития автодорожной сети будет строительство автомобильной эстакады в районе поселка «29 км» (Добрянский ГО) на пересечении автодороги Толозна - Чусовой и ж/д ветки Левшино-Няр.

ТРАНСПОРТНАЯ ИНФРАСТРУКТУРА ГОРНОЗАВОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ

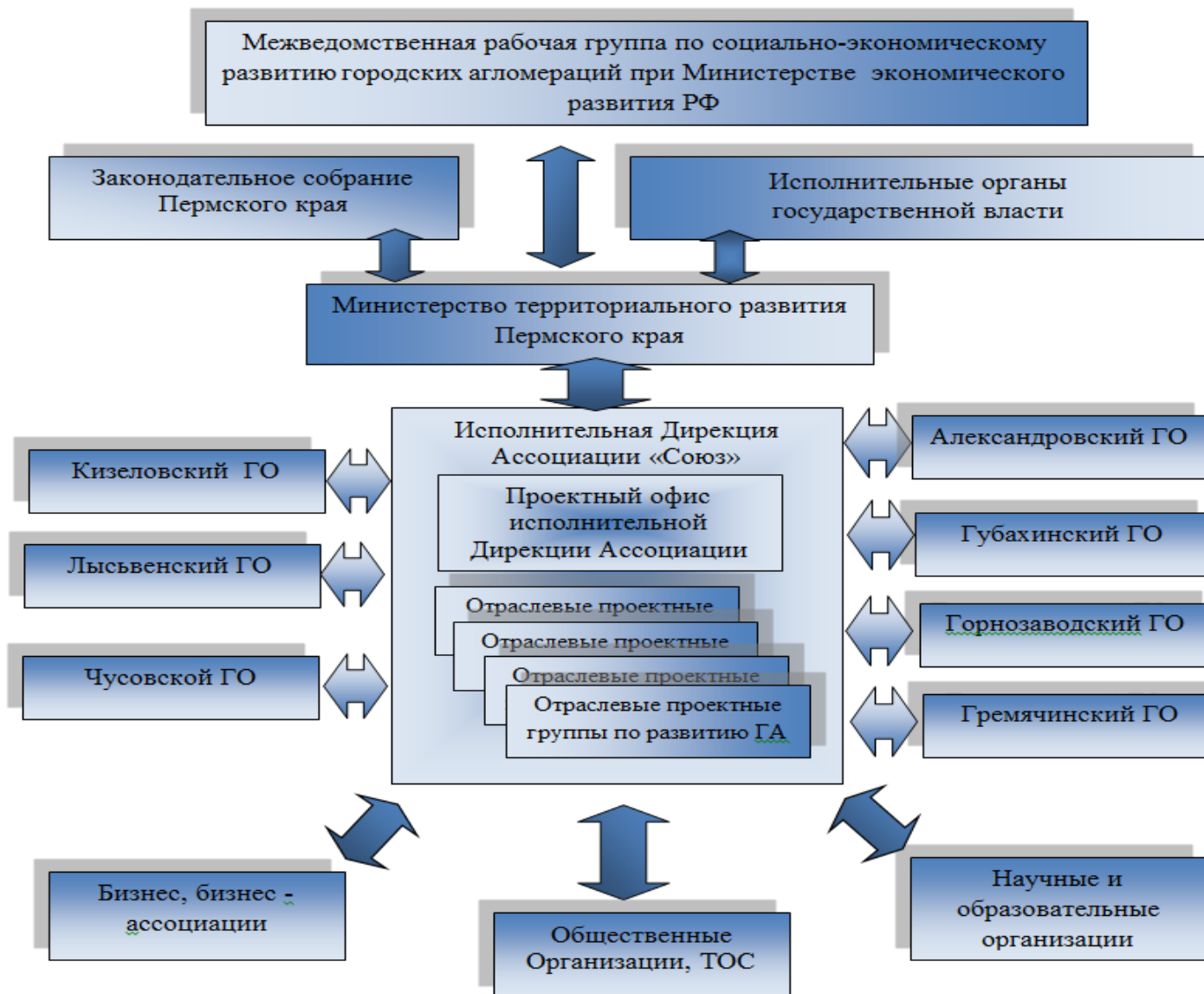
В рамках реализации Концепции предполагается увеличение доли региональных дорог, повышение категорийности ключевых муниципальных дорог, снижение доли муниципальных дорог, находящихся в ненормативном состоянии.

Большое значение для повышения транспортной связности ГА отводится развитию скоростного железнодорожного пассажирского транспорта как основного средства транспортных коммуникаций, **объединяющего три агломерации Прикамья** и способного в современных условиях обеспечить приемлемые скорость и комфорт пассажирских перевозок.

Указанную стратегию целесообразно реализовать силами Пермской пригородной компании с использованием **скоростного электропоезда «Ласточка»** по маршруту: **Пермь – Чусовой – Губаха – Александровск – Березники.**



МОДЕЛЬ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ГОРНОЗАВОДСКОЙ АГЛОМЕРАЦИИ





Спасибо за внимание!

614990, Россия, Пермь, Букирева, 15,
+7 (342) 239 64 35, +7 (342) 237 16 11 (факс)
info@psu.ru
www.psu.ru