

# СТРАТЕГИЯ социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района на 2005-2015 годы

**Р**оссийский Дальний Восток столкнулся сейчас с множеством проблем — как общероссийских, так и специфических для региона. В их числе значительное снижение экономической активности, отток населения и капитала, потеря конкурентоспособности предприятий, сокращение рабочих мест. Перед муниципальными образованиями, не успевающими адаптироваться к переменам, встает угроза быть отброшенными на периферию развития. Для некоторых из них актуален вопрос существования как такового.

В то же время социально-экономическую ситуацию в регионе преждевременно характеризовать как безнадежно кризисную. Мощная ресурсная база, предприимчивое население, выгоды географического положения и прочие положительные факторы при грамотном использовании могут придать региону новый импульс развития. В этой связи основная задача разрабатываемых в дальневосточных городах планов и программ — выявить эти факторы и усилить их эффект, превратить их в местные "точки роста", одновременно нивелируя вышеупомянутые негативные проявления. Во многих муниципальных образованиях добиться этого невозможно без коренной перестройки сложившейся экономической структуры и реформирования системы управления отраслями муниципального хозяйства. Тем сложнее задачи, стоящие перед планировщиками.

Для Института экономики города принципиальной была возможность работать с дальневосточными муниципальными образованиями разных типов — региональным центром (Хабаровск), "столицей" Северо-Востока (Магадан), небольшими промышленными городами с трансформирующейся экономикой (Артем, Партизанск). Особое место в этом ряду занимает Александровск-Сахалинский район как пример периферийной депрессивной территории, каких на Дальнем Востоке, к сожалению, немало. Несмотря на неблагоприятные стартовые условия, у района есть потенциал для развития, что и нашло отражение в "Стратегии социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района на 2005-2015 гг."

Стратегия была разработана при тесном сотрудничестве администрации района, общественности и Института экономики города и одобрена решением администрации. Она призвана четко определить перспективы района и выбрать приоритеты муниципального развития в условиях, когда нет возможности "распылять" ограниченные муниципальные ресурсы по множеству направлений.



**Александровск-Сахалинский район** — административно-территориальная единица в составе Сахалинской области площадью 477 736 га.

Административный центр района — город Александровск-Сахалинский, расположенный в 60 км от ближайшей железнодорожной станции Тымовское и в 561 км от административного центра области Южно-Сахалинска.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ от 06.10.2003 "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" на территории района создано муниципальное образование "Александровск-Сахалинский городской округ", включающее город и ряд сельских населенных пунктов.

Население района составляет 16,8 тыс. человек, из них 12,5 тыс. проживает в городе.

## Итоги аналитического этапа работы над Стратегией

### Проблемы района

Неблагоприятная демографическая ситуация

Численность населения Александровск-Сахалинского района уменьшается в силу естественной и механической убыли. Вследствие невысоких темпов рождаемости и миграционного оттока трудоспособных граждан население быстро стареет. Сокращается численность населения в трудоспособном возрасте и особенно быстро — число детей, а число и доля пенсионеров увеличиваются.

Ограниченный рынок труда

Несмотря на ежегодное сокращение трудовых ресурсов, район остается трудоизбыточным в силу ограниченного выбора мест приложения труда. Рост безработицы сдерживается "отходом" части населения на заработки в другие районы (в частности, в нефтеносный Ногликский). Более 60% безработных района — женщины. Специфической чертой местного рынка труда является чрезвычайно обширный бюджетный сектор.

Низкий уровень жизни населения

Средний уровень официальной заработной платы по району — один из самых низких в Сахалинской области. Однако реальный уровень доходов населения существенно выше официального. Растет разрыв в оплате труда между производственным и бюджетным секторами.

Кризисные явления в экономической базе

В 1990-х годах экономика Александровск-Сахалинского района оказалась в глубоком кризисе. В условиях перехода к рынку продукция большинства районообразующих предприятий показала свою неконкурентоспособность, а прекращение "северного завоза" с материка затруднило снабжение района. В результате большинство предприятий района были закрыты или существенно сократили производство. Более половины действующих предприятий убыточны, их кредиторская задолженность растет.



Проблемы жилищно-коммунального комплекса

Чрезвычайно высока доля ветхого жилищного фонда, особенно в сельских населенных пунктах. Новое жилищное строительство в районе практически не ведется, первичный рынок жилья отсутствует. Низка степень благоустройства жилищного фонда, особенно тяжелой выглядит ситуация с горячим водоснабжением.

Нерациональная территориальная организация

Александровск-Сахалинский занимает большую площадь при незначительной плотности населения и территориально разобщен. Это увеличивает транспортные расходы, а тяжелые климатические условия осложняют интеграцию территорий в единое городское пространство. Выход к морю преграждают производственные объекты.

Неразвитость туристической инфраструктуры

Современная туристическая инфраструктура в районе практически отсутствует. Качество немногочисленных гостиниц далеко от международных стандартов. Плохо налажено как внешнее, так и внутреннее транспортное сообщение.

Дотационный бюджет

Район полностью зависим от трансфертов с областного уровня. Колебания межбюджетных отношений существенно сказываются на его экономике.

## Внешние факторы развития района

Затрудненная коммуникация	Транспортные связи района представлены единственной автомобильной дорогой на поселок Тымовское (где есть железнодорожная станция) и морским портом. Ближайший аэропорт Зональное находится на существенном удалении от города.
Влияние соседних районов	Существенное влияние на развитие Александровск-Сахалинского района оказывают соседние административные районы — Тымовский и Ногликский. Тымовский район, используя преимущества выгодного транспортного положения, в последние годы опередил Александровск-Сахалинский по ряду экономических параметров. Нефтедобывающий Ногликский район — основная зона притяжения рабочей силы из Александровск-Сахалинского района.
Областная политика	Имея на 80% дотационный бюджет, Александровск-Сахалинский район всецело зависит от Сахалинской области. Поэтому политика области по отношению к муниципальным образованиям является ключевым внешним фактором развития района. Многие проблемы района можно решить только в рамках региональных программ.
Федеральная политика	На развитии района не может не отражаться и политика, проводимая на федеральном уровне. В последние годы государством реализуются структурные реформы во многих областях, что отражается практически на всех аспектах жизнедеятельности российских муниципальных образований. Александровск-Сахалинский район — не исключение.

## Сильные стороны и “точки роста” района

Богатая история	Александровск-Сахалинский — старейшее поселение на Сахалине с богатой по меркам региона историей, оставившей ряд материальных свидетельств в виде памятников. Историческое наследие служит фактором повышения самосознания населения и способно конвертироваться в туристический ресурс.
Наличие раскрученных брендов	В общественном сознании образ района Александровска ассоциируется с рядом брендов — от неоднозначных (каторга) до несомненно позитивных (Чехов, романтика освоения Дальнего Востока). Грамотная “раскрутка” последних может стать ключевым фактором формирования привлекательного облика района.
Насыщенная культурная жизнь	В районе проводится ряд массовых культурных мероприятий. Значение некоторых из них (например, фестиваля бардовской песни) выходит за внутрирайонные рамки. Сформирована местная культурная элита, заинтересованная в развитии и продвижении подобных проектов.
Сравнительная экологическая чистота	Территория района характеризуется относительной экологической чистотой, что составляет его преимущество, в частности, перед Ногликским районом.
Диверсифицированная производственная база	Производственная база района достаточно диверсифицирована: ни одна отрасль не доминирует. Благосостояние района не зависит от какого-либо одного производства.
Природа как ресурс для рекреации и туризма	Природа в Александровск-Сахалинском районе способствует развитию здесь рекреационных услуг. В частности, горы можно использовать для спортивного туризма и скалолазания. Море у побережья района теплое и чистое, что является конкурентным преимуществом перед Тымовским и Ногликским районами.
Высокое качество среднего специального образования	Александровск-Сахалинский сохраняет функции одного из образовательных центров Сахалина. В городе действуют престижные в областном масштабе учебные заведения.
Активное местное сообщество	Один из основных ресурсов Александровск-Сахалинского района — сформированная идентичность проживающего в нем населения. Александровцы в массе своей заинтересованы в развитии района, поиске путей вывода его из кризиса, несмотря на непростое социальное и экономическое положение. Активны и александровские “землячества” за пределами района.

## Принципы развития района в долгосрочной перспективе

Опыт стратегического планирования в российских муниципальных образованиях и специфика Александровск-Сахалинского района свидетельствуют о том, что при формировании стратегии социально-экономического развития и в ходе дальнейшего управления муниципальным развитием на ее основе целесообразно руководствоваться рядом основополагающих принципов.

В современных условиях относительного экономического роста распространенный в 1990-х годах управленческий подход, ориентированный на "латание дыр" по мере их возникновения, и приоритет текущей деятельности над стратегическим видением, изживает себя. Муниципальная администрация должна не идти вслед за событиями, а предупреждать их в соответствии с единой средне- или долгосрочной стратегией. Стратегия нацелена не только на выживание района, но и на перспективу его развития в русле общеобластных и общероссийских тенденций.

Чрезвычайно важно не только изыскивать дополнительные ресурсы, но и использовать те ресурсы, которыми район обладает (финансовые, территориальные, человеческие и т.п.), более рационально и эффективно. Возможности для повышения эффективности существуют даже в условиях жесткой зависимости от области.

В качестве одного из главных механизмов реализации стратегии социально-экономического развития района принимается курс на достижение согласия в обществе путем установления баланса интересов трех сил: органов местного самоуправления, бизнес-сообщества и общественности — так называемого частного-общественного партнерства.

Об Александровск-Сахалинском районе должны знать за его пределами. Под "продвижением" понимается как создание положительного имиджа района, так и отстаивание интересов района на областном уровне.

Новая система организации местного самоуправления предоставляет муниципалитетам достаточно рычагов для самостоятельного управления развитием муниципальных образований. Тем не менее, в силу ресурсной ограниченности, Александровск-Сахалинский район не способен решить текущие проблемы исключительно своими силами. Но чтобы область обращала более пристальное внимание на район, последнему необходимо активно себя рекламировать, "лоббировать" свои интересы, готовить в область конкретные предложения.

Стратегия развития района становится основополагающим элементом в системе социально-экономического планирования. С опорой на положения стратегии формируются все другие документы среднесрочного и текущего планирования в районе: среднесрочные программы и планы комплексного развития, годовые финансовые планы, целевые программы, инвестиционные проекты. Данный принцип важен также ввиду сохранения преемственности в реализации стратегии развития района независимо от изменения общественно-политической и хозяйственной ситуации, а также от смены управленческих команд.

Переход от антикризисных мер к стратегическому видению

Ориентация на повышение эффективности использования собственных ресурсов

Ориентация на частно-общественное партнерство

Активное "продвижение" района вовне

Координация с Сахалинской областью

Проведение последовательной и структурированной социально-экономической политики

## Возможные сценарии развития района

**Сценарий 1:** ставка на индустриальное развитие

**Разработка индустриальных возможностей территории: интенсификация разведки и добычи полезных ископаемых, морских ресурсов, открытие дополнительных промышленных мощностей, реконструкция порта.**

Риски данного сценария: быстрая исчерпаемость ресурсов, ухудшение экологической обстановки и как следствие — потеря молодого трудоспособного и мобильного населения, которое предпочитает для жизни качественную среду.

**Сценарий 2:** ставка на "творческие индустрии"

**Развитие творческого потенциала города и района, привлечение в район творческих идей и технологий, развитие образовательной сферы и сферы культурного и познавательного туризма.**

Риски данного сценария: отсутствие в России большого опыта развития муниципальной экономики через постиндустриальные ресурсы и связанное с этим недоверие со стороны властей и инвесторов, а также недостаточное количество экспертов в данной области.



## Выбранный сценарий

Фактически роль главной движущей силы развития района уже перешла к образовательной и социокультурной сферам. Именно в этих областях сосредоточены основная часть сохранившегося потенциала района, его главные преимущества перед другими районами. Таким образом, *предпочтительным является второй сценарий.*

Освоение культурно-исторического потенциала, реализация социокультурных проектов неизбежно потянет за собой и другие сферы, в том числе экономику, будет в конечном счете способствовать возрождению района в широком смысле слова.

### Миссия района:

Александровск-  
Сахалинский —  
культурный центр  
Сахалинской области  
и форпост России на  
Сахалине

Стратегическая цель — превращение Александровск-Сахалинского района в привлекательное во всех отношениях место. Реализация этой цели будет вестись по следующим стратегическим направлениям:

- развитие культурного и духовного потенциала;
- создание качественной жилой среды;
- формирование благоприятного социального климата;
- формирование благоприятного хозяйственного климата.

В рамках каждого стратегического направления сформулирована система целей, каждая из которых предусматривает решение ряда частных задач путем реализации конкретных мероприятий. Степень решения задач оценивается на основе специально разработанных индикаторов результативности.

В основе предлагаемых к реализации механизмов лежит богатый опыт муниципальных образований России и зарубежных стран. По ряду направлений разработаны модельные документы и проекты соответствующих целевых программ.



Развитие культурного и духовного потенциала

- Инвентаризация объектов историко-культурного и природного наследия района с целью введения их в научно-экспозиционный оборот.
- Реставрация существующих культурно-исторических памятников с "окультуриванием" пространства вокруг них.
- Поиск (при широком участии населения) и введение в культурный обиход новых брендов, символов города и района.
- Разработка туристических маршрутов по территории района и сервисов под идеологию приема туристов (проект "Творческая летняя школа").
- Создание ресурсного центра, ориентированного на обслуживание туристов.
- Информационное обеспечение историко-культурного туризма (проект "Информационные стенды").
- Реализация туристических проектов инновационного характера (проект "Аудиоэкскурсия").
- Выявление и поддержка творческих инициатив населения (проект "Творческий круговорот").
- Проведение среди школьников конкурсов краеведческой направленности, организация в школах подготовки сочинений и рефератов на тему истории района (с награждением авторов лучших работ).
- Разработка (на конкурсной основе) и популяризация символики района (герб, флаг и т.п.).

Создание качественной жилой среды

- Оптимизация структуры управления ЖКХ в соответствии с требованиями нового законодательства.
- Реорганизация управления коммунальной инфраструктурой и многоквартирными домами.
- Реорганизация системы бюджетного финансирования ЖКХ.
- Демонопользация сферы управления, содержания и ремонта многоквартирных домов.
- Формирование эффективной тарифной политики.
- Повышение благоустройства населенных пунктов с организацией опросов населения, нацеленных на выявление неудобств (проект "1000 мелочей").
- Разработка и общественное обсуждение перспективных проектов в сфере благоустройства морского и речного побережья в г. Александровск-Сахалинский.
- Обеспечение муниципального образования документацией территориального планирования и инвентаризация территории.
- Совершенствование процедур в связи с принятием Правил землепользования и застройки.
- Развитие институтов предоставления земельных участков и недвижимости в частную собственность.
- Интенсификация малоэтажного строительства, уплотнение существующей застройки города.

Формирование благоприятного социального климата

- Повышение доступности и качества медицинской помощи.
- Определение мощности медицинских учреждений, необходимой и достаточной для выполнения муниципального заказа на бесплатную медицинскую помощь населению в рамках программы государственных гарантий.
- Развитие системы управления и финансирования здравоохранения с акцентом на профилактические мероприятия.
- Повышение заинтересованности граждан в сохранении и укреплении здоровья.
- Укрепление материально-технической базы учреждений здравоохранения.
- Повышение профессиональной квалификации работников здравоохранения.
- Развитие системы управления и финансирования среднего школьного образования.
- Развитие системы дошкольных образовательных услуг.
- Обеспечение социализации молодежи и включение ее потенциала в развитие района.
- Решение кадровых проблем образовательной отрасли.
- Мониторинг процесса социальной реабилитации трудных детей и подростков.
- Оптимизация сети органов социальной защиты населения.

4. Формирование благоприятного хозяйственного климата:

- Развитие нестационарного медико-социального обслуживания по оказанию практической помощи гражданам пожилого возраста и инвалидам.
- Организация площадок для коммуникации между жителями и органами местного самоуправления.
- Организация общественного мониторинга и контроля за исполнением бюджетных услуг, оказываемых по заказу администрации подрядной организацией.
- Поддержка семейного бизнеса и стимулирование капиталовложений родителей в жилье для своих детей.
- Формирование инфраструктуры поддержки малого бизнеса.
- Принятие пакета нормативных документов, гарантирующих равнодоступность для всех хозяйствующих субъектов муниципальных ресурсов и муниципальных заказов на продукцию и услуги.
- Формирование реестра инвестиционных площадок района.
- Создание инвестиционного паспорта района.
- Создание интернет-сайта администрации района с возможностью интерактивного общения.

## Реализация стратегии

Механизмы реализации стратегии

Стратегия социально-экономического развития утверждается Собранием депутатов района в качестве местного нормативного акта, что делает ее обязательной для исполнения вне зависимости от смены политических и экономических условий. Это обеспечивает преемственность муниципальной социально-экономической политики.

Стратегия устанавливает приоритеты в развитии района: любое управленческое решение, касающееся развития района, должно проверяться на соответствие стратегическим направлениям развития.

Стратегия социально-экономического развития становится верхним звеном в иерархической системе документов стратегического и текущего планирования в районе. После утверждения стратегии разрабатывается план-график ее реализации, который в свою очередь становится основой для разработки главного среднесрочного документа — Приоритетных направлений развития Александровск-Сахалинского района до 2015 года. В данном документе перечисляются приоритетные целевые среднесрочные (на 3-5 лет) программы, которые необходимо выполнить в ходе реализации плана-графика. К каждой целевой программе прилагаются график выполнения, оценка объема и источников необходимых ресурсов, перечень исполнителей и другие данные.

Целевые программы являются основой для годового, в том числе бюджетного, планирования. Ежегодно разрабатывается план социально-экономического развития, в котором указываются те мероприятия целевых программ, которые должны быть выполнены в течение года, а также ответственные исполнители, объемы и источники их финансирования, конкретные сроки выполнения и механизмы контроля за выполнением.

Мониторинг и оценка стратегии

Одним из условий успешной реализации стратегии социально-экономического развития Александровск-Сахалинского района должна стать система мониторинга и оценки. Эти механизмы обеспечивают постоянный контроль и анализ выполнения запланированных мероприятий, а также обратную связь и корректировку планирования в соответствии с меняющимися обстоятельствами.

Мониторинг — это постоянный процесс текущего измерения и учета важнейших количественных индикаторов деятельности по реализации муниципальной стратегии развития. Он позволяет выявить существующие или потенциальные недостатки стратегии прежде, чем они перерастут в серьезную проблему. Данные мониторинга показывают нехватку или, наоборот, перерасход ресурсов в процессе реализации стратегии, что дает возможность более эффективно их использовать. На основе данных мониторинга производится оценка выполнения стратегии.





Авторы текста И.Н. Богомолов, Р.А. Попов

## КОНТАКТНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ОБ УЧАСТНИКАХ ПРОЕКТА



Фонд "Институт экономики города"

E-mail: [mailbox@urbaneconomics.ru](mailto:mailbox@urbaneconomics.ru)

Тел./факс: (495) 787-4520, 363-5047

[www.urbaneconomics.ru](http://www.urbaneconomics.ru)

Администрация муниципального образования "Александровск-Сахалинский городской округ"

E-mail: [aleksandrovsk@adm.sakhalin.ru](mailto:aleksandrovsk@adm.sakhalin.ru)

Тел.: (4243) 44-33-70

Факс: (4243) 44-33-50