



МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

ДК 332.14(470.53)

П.И. БЛУСЬ, к.геогр.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15.

Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

О.Б. ГАНИН, к.экон.н., доцент кафедры финансов, кредита
и биржевого дела

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет»,

г. Пермь, ул. Букирева, 15.

Электронный адрес: obganin@yandex.ru

И.О. ГАНИН, старший преподаватель кафедры предпринимательства
и экономической безопасности

ФГБОУ ВО «Пермский государственный национальный исследовательский
университет»,

г. Пермь, ул. Букирева, 15.

Электронный адрес: ganinio@bk.ru

А.П. СИБИРЯКОВ, генеральный директор

ООО «Кама-Глобал», г. Пермь, ул. Барамзиной Татьяны, 42/2

Электронный адрес: asibiryakov@yandex.ru

АГЛОМЕРАЦИОННЫЙ ПОДХОД К ОБОСНОВАНИЮ НОВОЙ ПАРАДИГМЫ СТРАТЕГИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПЕРМСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА НА 2016-2030 ГОДЫ

В статье, на материалах опыта разработки Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района Пермского края, а также с учетом актуальных тенденций и проблем муниципального развития, авторы предлагают обоснование понятия «муниципальное стратегирование» и анализируют возможности применения для этих целей агломерационного подхода. На конкретном материале обосновываются некоторые принципы, цели и задачи новой парадигмы разработки стратегических документов для муниципальных образований, основанной на учете факторов пространственного развития муниципалитетов. Такой подход, по мнению авторов, усиливает интеграционные процессы между муниципалитетами, а также создает условия для совместных межмуниципальных действий в целях эффективного социально-экономического развития муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальное стратегирование; пространственное развитие; агломерационный подход; межмуниципальное взаимодействие; новая парадигма стратегии социально-экономического развития муниципального образования

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-1-133-159

Понимание стратегирования на муниципальном уровне

Принятый федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 172) определил новый формат и новое содержание стратегического планирования на всех уровнях его организации: федеральном, региональном и муниципальном.

Сегодня стратегия социально-экономического развития муниципального образования – это совокупность документов комплексного планирования социально-экономического и пространственного развития территории муниципалитета. На основе этих документов выстраивается система мер по обеспечению благоприятного инвестиционного климата на территории, повышению эффективности экономической деятельности в муниципальном образовании и улучшению качества жизни населения.

Муниципальные образования районного уровня в условиях двухуровневой системы организации местного самоуправления в России оказались в ситуации, когда основные направления их стратегического развития следует синхронизировать как с региональным уровнем, так и с нижестоящим – поселенческим. При этом приоритеты, а зачастую и интересы, этих уровней оказываются несовпадающими, поэтому конкурентные населенные пункты становятся заложниками несовпадающих направлений развития регионов, районов и поселений. В таких условиях вопросы стратегирования социально-экономического развития муниципальных образований первого уровня – районов приобретают весьма важное и актуальное значение, поскольку именно этот процесс на данном уровне может учесть и найти компромисс между приоритетами и интересами региона, с одной стороны, и конкретного населенного пункта – с другой и обеспечить целенаправленное, комплексное развитие территории за счет консолидации всех имеющихся ресурсов.

Следует отметить, что в современной российской науке еще только начинает формироваться понимание важности и безальтернативности стратегических подходов к планированию социально-экономического развития социальных систем разного уровня. В силу этого можно констатировать тот факт, что в сфере стратегического планирования и управления еще не сложились устойчивые подходы к трактовке основных терминов. В рамках настоящей статьи под термином «стратегирование» мы будем понимать совокупность последовательных шагов по разработке и реализации документов стратегического характера. Стратегирование, как процесс прогнозирования и формирования видения будущего, определения вектора и тенденций общественного развития с учетом влияния объективных экономических законов, должно сформировать «дорожную карту» планируемых изменений, которые происходят в результате воздействия на текущую реальность, а также могут произойти под воз-

действием факторов, которые возникнут в будущем в результате воздействия на реальность. Подобная мысль высказывается Н.Г. Патрикеевым [24, с. 11].

С учетом многоуровневости процессов стратегирования, определяемых ФЗ № 172, применительно к муниципальным образованиям допустимо использование термина «*муниципальное стратегирование*». Перефразируя А.В. Князеву [9, с. 100], можно согласиться с тем, что стратегирование муниципалитета есть систематический процесс, с помощью которого местные сообщества формируют картину своего будущего и определяют этапы его достижения исходя из представления о территории, местных ресурсов. Стратегирование включает в себя:

- согласование групповых интересов внутри территории;
- инвентаризацию реальных и потенциальных ресурсов, ограничений и благоприятных факторов, рисков и возможностей (SWOT-анализ);
- определение реально осуществимых целей и задач, их «оцифровку»;
- формирование муниципальных программ, проектов и планов мероприятий по их достижению.

Для того чтобы добиться положительного социально-экономического эффекта, повысить конкурентоспособность и привлекательность любого муниципалитета, необходимо спрогнозировать его развитие и роль среди других муниципалитетов региона в будущем, оценить потенциал территории и возможности его реализации. Потенциал такой сложной динамичной социально-экономической системы, каковой является муниципальный район, – это возможность его устойчивого саморазвития за счет эффективного использования внутренних ресурсов.

В контексте настоящего исследования под стратегированием понимается организация в муниципальном образовании процесса разработки стратегии социально-экономического развития и производных документов пространственного развития территории, основанного на основных методах и приемах планирования и прогнозирования, а также на принципах социального партнерства со всеми заинтересованными участниками устойчивого развития муниципалитета.

Авторы статьи в составе творческого коллектива приняли участие в разработке Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района Пермского края на 2016–2030 гг. В качестве временного горизонта стратегического развития Пермского муниципального района был установлен 2030 г., промежуточным временным горизонтом для целей стратегического контроля – 2020 г. Основой для формирования Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района стала действующая нормативно-правовая база федерального, краевого и местного уровней. Ее основу в настоящее время составляют Градостроительный и Бюджетный кодексы РФ, а также:

1. Федеральный закон РФ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [18];
2. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г.;

3. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 г. [29];
4. Закон Пермского края от 02 апреля 2010 г. № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» с изменениями [19];
5. Закон Пермского края от 20 декабря 2012 г. № 140-ПК «О Программе социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 гг.» [16];
6. Распоряжение Правительства Пермского края от 14 марта 2011 г. № 42-рп «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке Программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования Пермского края» [21];
7. Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 1 декабря 2011 г. № 3046 «О стратегии Социально-экономического развития Пермского края до 2026 г.» [17];
8. Постановление Правительства Пермского края от 27 октября 2009 г. № 780-п «Об утверждении Схемы территориального планирования Пермского края» [22].

Кроме того, авторы учитывали сценарные условия прогноза социально-экономического развития Пермского края на период до 2017 г., утвержденного губернатором Пермского края 01 августа 2014 г., а также изменения в Схему территориального планирования Пермского муниципального района, утвержденные районным Земским собранием 25 декабря 2010 г.

Стратегия социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. стала, с одной стороны, первым этапом в работе по организации стратегического управления развитием территории Пермского муниципального района и обеспечению для этого единства интересов как органов местного самоуправления, местного сообщества и действующих на территории Пермского района экономических субъектов, так, с другой стороны, и документом, представляющим интерес для муниципалитетов, входящих в состав Пермской агломерации с точки зрения перспектив взаимодействия между собой.

Авторы полагают, что в процессе этой работы им удалось выработать некоторый алгоритм и методологию подходов для решения практических задач, связанных с определением и обоснованием стратегических направлений развития муниципального образования. Авторам представилась несомненная удача, поскольку эта работа выполнялась на таком важном и многогранном объекте, каким является Пермский муниципальный район. Он занимает центральное положение не только в силу того, что географически окружает краевой центр – г. Пермь с населением более миллиона жителей, но и потому, что испытывает влияние экономического, социального, экологического, культурного, политического потенциала г. Перми и становится катализатором его распространения в другие муниципалитеты Прикамья.

Данная работа, по существу, продолжает исследования, ранее начатые другим авторским коллективом [26].

В представленном материале содержится ряд базовых подходов, примененных на качественно ином, новом, муниципальном уровне. Это дает осно-

вания считать, что предложенные результаты обладают существенной новизной и имеют определенную практическую значимость.

Основные принципы формирования Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг.

В основу стратегирования социально-экономического развития Пермского муниципального района нами были положены следующие основные принципы:

1. Агломерационный подход к формированию Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. с учетом тенденций развития краевого центра, а также сопредельных Краснокамского и Добрянского муниципальных районов при обязательном отражении интересов всех участников процесса обеспечения устойчивого развития территории;

2. Отказ от конкуренции между муниципальными образованиями и обеспечение условий для получения синергетического эффекта от реализации межмуниципальных проектов и программ в результате развития сотрудничества и взаимодействия между территориями в рамках Пермской агломерации¹;

3. Комплексность разработки Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района как единой пространственной, исторически сложившейся территории, выполняющей производственно-экономическую, социально-демографическую, культурную, природоохранную, рекреационную и другие общественно значимые функции как для жителей района, так и для сопредельных муниципалитетов;

4. Гарантирование сельским территориям государственной и муниципальной поддержки, обеспечивающей более полное и эффективное использование их ресурсного потенциала, наиболее полное сохранение сформировавшейся системы расселения;

5. Повышение уровня самообеспеченности муниципальных образований как результат полноценной и объективной оценки и эффективной реализации ресурсного потенциала территории;

6. Сбалансированность территориального развития за счет обеспечения соответствия планируемой антропогенной нагрузки на территорию ее ресурсным, в том числе рекреационным возможностям;

7. Устойчивость развития сельских поселений Пермского муниципального района;

8. Обеспечение равной доступности сельского населения к качественному образованию, медицинской помощи и другим социальным услугам;

9. Обеспечение занятости в местах компактного проживания сельского населения;

10. Обеспечение использования потенциала развития всех сельских населенных пунктов за счет развития сети центров межпоселенческого и межмуниципального обслуживания;

¹ См. п. 2.6.2. «Конкуренция муниципалитетов» Программы социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2011–2015 гг.

11. Равная доступность поселений и предприятий на их территориях к ресурсам экономического роста;
12. Диверсификация сельской экономики и расширение источников формирования доходов сельских бюджетов и сельского населения;
13. Повышение качества жизни населения Пермского муниципального района как основной ориентир стратегии социально-экономического развития;
14. Устойчивость и прочность энергопроизводственных и хозяйственных связей в цепочке: производство-переработка-хранение-доступ к потребителю;
15. Оптимальное размещение производительных сил с учетом роли территории в общественном разделении труда, потенциала развития в рамках межмуниципальной кооперации.

Риски и ограничения развития Пермского муниципального района

Согласно укрупненной классификации основных направлений развития Пермского муниципального района нами были выделены следующие основные группы факторов, способных оказывать негативное влияние на уровень конкурентоспособности:

- инфраструктурные (недостаточное развитие инженерной и транспортной инфраструктуры, высокая стоимость коммунальных услуг, неразвитость инфраструктуры санитарной очистки территории и другие факторы, связанные с инфраструктурной сферой);
- экономические (дефицит финансовых ресурсов, дефицит трудовых ресурсов, экономико-географические особенности территории, монополизм, недобросовестная конкуренция, низкая предпринимательская активность и другие экономические факторы);
- социальные (низкая платежеспособность населения, неразвитость сферы социальных и бытовых услуг, социальное неравенство и другие социальные факторы);
- административные (коррупция, административные барьеры, низкое качество муниципального управления и государственного регулирования и другие административные факторы).

В каждой группе факторов были выделены приоритетные факторы с точки зрения накладываемых ограничений и степени риска их реализации.

Инфраструктурные ограничения связаны с несоответствием уровня развития инженерной и транспортной инфраструктуры требованиям и стандартам бесперебойного обслуживания потребностей развивающегося производства и жилищного сектора с соблюдением требований комплексного пространственного развития и ограничений по уровню антропогенной нагрузки на территорию.

Экономические ограничения связаны с ограниченными сроками продовольственных санкций, введенных правительством РФ; с отсутствием «биржи идей и инвестиционных проектов» в отраслях экономики, являющихся приоритетными для территории Пермского муниципального района; с чрезмерной формализацией доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к

финансово-кредитным ресурсам; с низкой степенью долгосрочного участия организаций науки и инноваций регионального уровня в решении проблем экономического развития Пермского муниципального района; с отсутствием согласованной инвестиционной политики с краевыми властями и неразвитостью межмуниципального экономического сотрудничества.

Социальные ограничения связаны с уровнем (качеством, стоимостью и номенклатурой) жилищных и социально-бытовых услуг, что оказывает существенное влияние на процесс жизнедеятельности населения Пермского муниципального района, на продолжительность его жизни, на его миграционные предпочтения. Важным сдерживающим фактором является и структура миграционного притока; уровень обеспечения общественной безопасности; уровень напряженности в межконфессиональных и межнациональных отношениях.

Административные ограничения связаны с дефицитом квалифицированных кадров для организации и обеспечения эффективного управления на уровне сельских поселений. Повышение степени риска реализации этого ограничения связано с отсутствием полной и достоверной информационной базы данных (муниципальной статистики) об объектах управления, утвержденных стандартов оказания муниципальных услуг; методической и методологической базы для повышения эффективности реализации федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; отсутствием документов планирования развития территории Пермского муниципального района как составной части Пермской агломерации.

Было отмечено, что негативные тенденции в развитии территории усугубляются формирующимся отрицательным воздействием агломерационного эффекта на социально-экономические показатели Пермского муниципального района:

- ростом антропогенной нагрузки;
- миграционным оттоком квалифицированной рабочей силы;
- недополучением налоговых доходов;
- ростом социальных обязательств по территориям интенсивной застройки.

Факторы пространственного развития Пермского муниципального района

Перспективы развития любой территории в первую очередь обусловлены базовыми факторами, которые формируют преимущества или барьеры ее пространственного развития. В «новой экономической географии» [8] выделяют две группы таких факторов: факторы «первой природы» и факторы «второй природы».

Эти факторы воздействуют на развитие территорий в разных сочетаниях и в разной степени. Особенностью территориального развития Пермского муниципального района является повышенная роль факторов «второй природы». При этом следует отметить, что факторы «второй природы», как и факторы географического положения, могут «работать» как в качестве стимулов раз-

вития, так и в качестве его барьеров. Дополнительным импульсом развития и более эффективного использования ресурсов Пермского муниципального района должен стать положительный потенциал **агломерационного эффекта**.

На текущий момент Пермский муниципальный район отличается:

- низким агломерационным эффектом, а порой и его отрицательным значением;
- неразвитой, с точки зрения потребностей перспективного развития, транспортной инфраструктурой;
- снижением качества человеческого потенциала и депопуляцией населения периферийных населенных пунктов;
- рецессией в экономической сфере, и, в первую очередь в сельском хозяйстве (в частности, растениеводство в открытом и закрытом грунте);
- недостаточностью мотивации субъектов малого предпринимательства для организации и развития собственного дела в связи с трудностями выхода на новые и существующие рынки товаров и услуг.

При этом к основным **конкурентным преимуществам** Пермского муниципального района следует отнести:

- достаточно выгодное геоэкономическое положение;
- уже имеющийся потенциал и возможности дальнейшего развития инженерной инфраструктуры (газ, электроснабжение, водоснабжение и водоотведение, утилизация отходов);
- развивающуюся транспортную сеть;
- сохраняющиеся земельные ресурсы, обеспечивающие потребности развития сельского хозяйства, переработки сельхозпродукции, строительства логистических и торговых центров, промышленных производств;
- агроприродные условия, благоприятные для ведения сельского хозяйства в большей части территории;
- научный потенциал территории²;
- значительный туристско-рекреационный потенциал, имеющий хорошо выраженную территориальную дифференциацию.

Выгодное геоэкономическое положение Пермского муниципального района создает условия для перспективного развития в части реализации интересов краевого центра и иногородних партнеров: транспортно-логистическое направление – создаваемые сборочные производства и производства продуктов питания из сырья, поступающего от местных производителей, из других территорий края и других регионов; туристско-рекреационное и селитебное направления.

Предложения по развитию Пермского муниципального района как конкурентоспособного муниципального образования Пермского края

При формировании Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. как конкурентоспособной, раз-

² Пермский научно-исследовательский институт сельского хозяйства Россельхозакадемии, Пермская государственная сельскохозяйственная академия имени академика Д.Н. Прянишникова, Пермский государственный национальный исследовательский университет, Пермский агропромышленный техникум и др.

вивающейся территории, на наш взгляд, целесообразно учитывать основные общецивилизационные тенденции.

Как уже отмечалось ранее, Пермская агломерация и входящий в нее Пермский муниципальный район находятся в переходном периоде от второй к третьей стадии развития. **На втором этапе** развития агломераций усиливаются устремленные к центру агломерации потоки маятниковой миграции, а также происходит формирование единого рынка труда агломерации. **Третий этап** развития агломерации характеризуется появлением единого функционально связанного пространства, реализация ряда функций (производство, развлечение, потребление) ядра агломерации переносится на периферию, в города-спутники, получают развитие пригородные территории, образуется единое экономическое пространство, агломерация становится важным узлом в территориальной структуре национальной экономики [27].

Согласно определению, данному Организацией экономического сотрудничества и развития, под конкурентоспособностью территории понимается степень возможности территории при условиях свободного и справедливого рынка производить товары и услуги, которые отвечают требованиям мировых рынков при одновременном сохранении или повышении реальных доходов своих граждан (Отчет Комиссии по конкурентоспособности при Председателе Европейской Комиссии (1984 г.) [28, с. 6–7].

Таким образом, потенциал территории материализуется в количестве функционирующих хозяйственных субъектов и численности постоянно проживающих на территории жителей. Как отмечает ряд специалистов, именно миграция населения является основным индикатором оценки конкурентоспособности территории [4; 5; 15; 23; 25; 30]. В регионе с высокими доходами наблюдается чистый приток населения, а в регионе с низкими доходами – чистый отток. Соответственно, чем выше уровень жизни населения, тем более конкурентоспособной является территория. При этом основными факторами миграционной привлекательности территории является занятость (рабочие места) с соответствующим уровнем оплаты труда, а также доступность и комфортность жилья.

Привлекательность территории для бизнеса определяется в первую очередь условиями производства, влияющими на стоимость производимой продукции (товаров и услуг), поскольку предприятия конкурируют на основе ценовых и неценовых качеств своей продукции, которые, в свою очередь, зависят и от местоположения производства. Преимущества местоположения бизнеса определяется такими факторами, как развитость транспортной инфраструктуры, наличие производственных площадок, оснащенных соответствующей инженерной инфраструктурой, стоимость земли и рабочей силы, налоговые преференции. Соответственно, территория, выступая «вместилищем», окружающей средой фирм, становится в большей степени конкурентоспособной, если обеспечивает функционирующему бизнесу определенные преимущества от размещения на своей площадке.

Таким образом, основным направлением повышения конкурентоспособности территории должно стать более эффективное использование имеющегося природного потенциала: земельных, водных, лесных, минерально-

сырьевых ресурсов, которые недооценены и не используются в полной мере. Решение проблем нехватки квалифицированных трудовых ресурсов, неразвитости производственного, инфраструктурного, инновационного, образовательного, финансового и потребительского потенциала должно осуществляться на основе использования уникальной возможности включения **Пермского муниципального района в агломерационные связи с Пермью и другими муниципальными образованиями, интегрируемыми в агломерацию.**

Основными показателями, характеризующими успешность и устойчивость развития территории Пермского муниципального района, являются:

- численность населения территории;
- численность экономически активного населения;
- количество функционирующих хозяйственных субъектов;
- объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг крупными и средними предприятиями и организациями;
- размер среднемесячной номинальной начисленной заработной платы работников крупных и средних предприятий и организаций;
- общая площадь жилых помещений в расчете на одного жителя;
- размер и доля собственных доходов бюджета района и сельских поселений в консолидированном бюджете Пермского муниципального района.

В современных условиях сельская местность, окружающая города, все более трансформируется в особую форму оптимальной организации расселения, характерную для постиндустриального общества, и превращается в региональный город [6; 7; 13; 14]. Это своего рода переходная зона, лежащая между застроенными городским и пригородным ареалами центрального города и сельскохозяйственным хинтерландом³. В поселениях вблизи крупных городов уже не так интенсивно занимаются сельским хозяйством, а для проживающего там населения характерна маятниковая миграция. В основном здесь проживает население, работающее в городах. Его привлекает относительная дешевизна жилья, потребность в отдельном доме, возможность проживать на природе, в более экологически чистых районах растить детей, иметь личное подсобное хозяйство. То есть отдельные села и деревни, в связи с быстрой урбанизацией, становятся «спутниками-спальнями» близлежащих городов. Сельская местность все чаще используется в рекреационных целях. Расширяются территории, занимаемые дачами, спортивно-оздоровительными, торгово-развлекательными комплексами. Так появляется еще одно направление, определяющее конкурентоспособность территории Пермского муниципального района, – **жилищное и дачное строительство.**

В теории расселения давно отмечен факт стягивания основной части сельского населения к транспортным магистралям [1; 2; 10; 11]. Близость транспортных (автомобильных, железнодорожных) сетей, крупных железнодорожных узлов, морских (речных) портов обеспечивает некоторую экономическую защищенность населения. В связи с этим в теории пространственной экономики возникло понятие «коридоры роста», или «коридоры развития» [12].

³ Hinterland (от нем. *hinter* – за, позади, *land* – страна) – район, прилегающий, тяготеющий к промышленному, торговому центру, порту и т.п.

Соответственно, можно говорить еще об одном конкурентном преимуществе территории Пермского муниципального района, требующем своего развития, – дальнейшем **совершенствовании транспортной инфраструктуры и связанного с ней дорожного и логистического сервиса**. В этом плане своеобразными «точками роста» становятся международный аэропорт «Большое Савино», судоходная река Кама, «транзитные» автодороги федерального и регионального значения, электрифицированные железнодорожные пути (Транссиб).

Авторами статьи было отмечено, что степень связанности территорий Пермского муниципального района с центром Пермской агломерации может быть повышена за счет развития и интеграции с сетью городского общественного транспорта, в том числе легкорельсового или троллейбусного электро-транспорта в направлениях г. Пермь – п. 5-я Ферма, д. Большая Мось (Фроловское сельское поселение); г. Пермь – д. Кондратово (Кондратовское сельское поселение), а также за счет реконструкции автомагистралей при въезде в Пермь.

Инвестиционная привлекательность территории Пермского муниципального района как существенный элемент ее конкурентоспособности создается за счет формирования инвестиционных площадок, представляющих интерес и для хозяйственной деятельности, и для жилищного строительства, и для отдыха и рекреации⁴.

Важная роль в деле увеличения конкурентных преимуществ территории Пермского муниципального района отводится местному политическому и административному руководству. От его действий зависит, будут ли условия для хозяйствующих субъектов более благоприятными для дальнейшего развития, а для населения – более комфортными для проживания.

В связи с этим основными задачами местного самоуправления становятся:

- выработка политики развития территории с учетом интересов бизнес-сообщества и населения и возможностей всех уровней бюджета;
- создание условий для обеспечения полной занятости населения и роста уровня его жизни;
- увеличение доли собственных бюджетных доходов.

Эффективное решение этих задач почти полностью зависит от положительной результативности деятельности предприятий и организаций, расположенных на территории муниципального образования. Вследствие этого необходимо повышать эффективность взаимодействия органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов с целью содействия саморазвитию территории социально-экономического района.

Опыт проводимых экономических преобразований в регионах России

⁴ См.: Стандарт деятельности органов местного самоуправления Пермского края по обеспечению благоприятного инвестиционного климата, разработанного Пермским краевым региональным отделением Общероссийской общественной организации «Деловая Россия» (протокол от 21 марта 2014 г. № 3/14). Стандарт разработан на базе «Стандарта деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе» Агентства стратегических инициатив 2011 г.

показывает, что благополучие жителей определенной территории в значительной степени зависит от способности органов местного самоуправления принимать нестандартные решения в пределах своих полномочий.

С учетом вышесказанного можно сделать вывод о том, что на формирование конкурентоспособности сельского муниципального образования влияют следующие факторы: месторасположение, природно-ресурсный потенциал, транспортная доступность, экономический потенциал, инфраструктурное обеспечение, уровень инвестиций, человеческий потенциал, уровень жизни населения, степень взаимодействия экономических субъектов в рамках территориального кластера, качество муниципального управления.

Ключевым показателем конкурентоспособности для Пермского муниципального района на расчетный период Стратегии является **численность постоянно проживающего на территории Пермского муниципального района населения**.

Все вышеизложенное позволило авторам сформулировать основные постулаты Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг.

Миссия Пермского муниципального района

Следует отметить, что трудно определять миссию для организаций, деятельность которых строго регламентирована сверху. Полномочия и функционал органов управления муниципальным образованием достаточно жестко регламентируется федеральным законодательством⁵. С учетом этого можно говорить о миссии территории, занимающей определенное административно-географическое положение и обладающей соответствующим уникальным ресурсным потенциалом роста.

В этом плане миссия формулируется как фундаментальное представление о смысле жизнедеятельности местного сообщества, как вектор его развития во внешней среде. Основой формирования миссии муниципального образования является улучшение качества жизни его населения. Миссии должны быть свойственны:

- *реалистичность* – соответствие ресурсным, управленческим, территориальным и социально-экономическим возможностям Пермского муниципального района;
- *специфичность* – отражение уникальных особенностей Пермского муниципального района;
- *действенность* – придание процессу развития определенной направленности действий, проявления активности, формирование мотивации всех субъектов стратегического планирования;
- *прозрачность* – ясность и определенность смысла миссии как для субъектов, проживающих на территории Пермского муниципального района, так и для внешних партнеров, восприимчивость и принятие миссии ими;

⁵ Ст. 15. Вопросы местного значения муниципального района федерального закона от 06 окт. 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

- *преemptивность* – соподчиненность и связанность социальной направленности с направлениями развития региона и страны в целом;
- *перспективность* – устремленность и нацеленность на будущее состояние муниципального образования.

С учетом этих предпосылок краткий вариант миссии Пермского муниципального района может быть сформулирован следующим образом: ***Пермский муниципальный район – зеленый пояс Пермской агломерации.***

Расширенный вариант миссии предполагает, что Пермский муниципальный район в качестве «зеленого пояса» Пермской агломерации должен представлять собой:

- территорию отдыха и рекреации для жителей Перми и других территорий Пермского края и России, отвечающую самым высоким стандартам экологического благополучия;
- экологически чистую и комфортную территорию, привлекательную для дачного и жилищного строительства;
- территорию концентрации экологически чистых сельскохозяйственных производств с глубокой переработкой продукции, сводящей к минимуму возможное загрязнение окружающей среды;
- территорию инновационных производств и бизнесов, использующих наилучшие доступные технологии, снижающие антропогенную нагрузку на окружающую среду;
- территорию использования передовых эффективных технологий по утилизации отходов жизнедеятельности человека, рециклинга отходов промышленной деятельности, сохранении экологического баланса территории;
- территорию использования экологически чистых, возобновляемых, альтернативных источников энергии, бережливого отношения к ресурсам, высокой энергоэффективности;
- территорию активного участия местного населения в пропаганде и реализации здорового образа жизни, «зеленого» движения, сохранения и приумножения возобновляемых природных богатств территории;
- территорию научных исследований по районированию производств сельскохозяйственных культур и животноводства.

Устойчивое развитие территории Пермского муниципального района может быть обеспечено лишь за счет усилий его жителей, которые, в свою очередь, должны получить более высокое качество своей жизни. Таким образом, ключевую роль в реализации Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. должно сыграть устойчивое ядро местного сообщества, способное быстро самоорганизоваться для решения возникающих проблем.

Действенным инструментом в руках органов местного самоуправления должна стать эффективная система управления районом, построенная на принципах субсидиарности и саморегулирования и интегрированная в систему управления Пермской агломерации.

Материальной основой развития Пермского муниципального района является человеческий и ресурсный потенциал территории, а также устойчивые природные комплексы, способные справляться с задачами саморегулирования

и самовоспроизводства в случае увеличения техногенной нагрузки и глобальных экосистемных изменений.

Связанность территории Пермского муниципального района, выравнивание уровня и качества жизни во всех его системах кустовых населенных мест должны обеспечиваться разветвленной и надежной инженерной инфраструктурой.

Система целей и задач по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского муниципального района

С учетом основных положений Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. [20] при разработке системы целей и задач по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского муниципального района были учтены приоритеты Стратегии развития Пермского края [17]: повышение уровня численности постоянного населения Пермского края; рост числа вовлеченных в экономическую деятельность жителей края; увеличение количества людей, временно находящихся на территории Пермского края с целью личного, делового и общественного характера.

В свою очередь, основной целью Программы социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 гг. [16] является обеспечение комплексного и сбалансированного развития Пермского края, повышение его конкурентоспособности, повышение качества жизни населения, улучшение демографической ситуации, перевод экономики на инновационный путь развития.

В соответствии с указанными федеральными и краевыми стратегическими документами, с учетом складывающихся трендов общественного развития и задач социально-экономического развития более высоких уровней, а также на основе уже реализуемых Пермским муниципальным районом приоритетов стратегическую цель социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. можно сформулировать следующим образом: **стабильное повышение уровня и качества жизни населения Пермского муниципального района, обеспечиваемое устойчивым экономическим ростом⁶, соответствующим развитием социальной сферы и среды обитания, а также высоким качеством муниципального самоуправления.**

Сохраняя преемственность стратегической цели и приверженность общечивилизационным ориентирам развития, следуя определенным выше приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского

⁶ Термин «устойчивое развитие» (*sustainable development*), согласно Хартии городов Европы за устойчивое развитие (Ольборгская хартия), принятой 27 мая 1994 г., означает стремление основывать уровень и образ жизни на жизнеобеспечивающей способности экосистем, социальной справедливости, устойчивой экономике и экологической устойчивости. Более упрощенно: устойчивое поселение – это поселение, где ликвидирована бедность, гарантированы безопасность, снабжение питьевой водой, санитарная очистка территорий, где строительство ведется из местных материалов, стратегии развития транспорта направлены на снижение потребности в автомобилях. Термин «устойчивое развитие» включает в себя экологичность и энергоэффективность, а также более широкое участие населения в решении проблем развития территории проживания.

муниципального района, названную цель его развития в расчетном периоде предлагаемой нами Стратегии, в свою очередь, декомпозируем на более локальные цели, достигаемые в четырех ключевых сферах (инфраструктурной, экономической, социальной и управленческой), реализация которых в долгосрочной перспективе позволит улучшить **интегральный показатель эффективности деятельности муниципальных органов управления – рост человеческого потенциала территории.**

Инфраструктурная сфера включает в себя четыре взаимосвязанных сегмента: дорожную инфраструктуру (дороги, мосты и путепроводы, развязки, пешеходные надземные переходы, стоянки, ливневая канализация); инженерную и коммунальную инфраструктуру на межпоселенческом и внутриселенческом уровнях (газ, вода, тепло, электроэнергия, уличное освещение, сети связи и Интернет); инфраструктуру объектов благоустройства (места переработки и утилизации отходов, кладбища, зоны рекреации); цели (оптимизировать экономическое и социальное развитие территории, повысить качество жилищно-коммунальных услуг).

Для этого в среднесрочной перспективе предполагается решать следующие **задачи**:

1. повышать транспортную доступность и связанность населенных пунктов (ареалов) Пермского муниципального района между собой и с ядром Пермской городской агломерации;
2. развивать инженерные сети на территории кустовых населенных мест;
3. развивать коммунальную инфраструктуру для расширения номенклатуры и качества коммунальных услуг, оказываемых жителям населенных пунктов Пермского муниципального района по доступным ценам в рамках политики повышения энергоэффективности;
4. обеспечить развитие межпоселенческой системы санитарной очистки территории Пермского муниципального района с использованием наилучших доступных технологий сбора-сортировки-переработки-утилизации и захоронения бытовых (коммунальных) и промышленных отходов.

И как следствие решения указанных задач – **повышение инвестиционной привлекательности территории района за счет инфраструктурной подготовки инвестиционных площадок для включения их в деловой оборот.**

Экономическая сфера включает в себя как «традиционные» отрасли экономики района (сельское хозяйство, обрабатывающую промышленность, добычу природных ископаемых), так и новые «точки роста» (логистику, рекреацию и туризм, жилищное и промышленное строительство, формирование инвестиционных площадок) и призвана создать условия для устойчивого экономического роста, обеспечивающего высокий уровень занятости, доходов, профессиональную самореализацию и качественный рост населения.

Для этого будут решаться следующие стратегические **задачи**:

1. повышать эффективность использования ресурсного потенциала территории (трудовых ресурсов, земли, природно-сырьевых ресурсов, производственных фондов, финансов) Пермского муниципального района;
2. обеспечить устойчивое развитие сельских территорий за счет диверсификации экономики Пермского муниципального района и формирова-

ния единого агропромышленного комплекса, охватывающего полный цикл: производство-хранение-переработка-транспортировка-сбыт сельскохозяйственной продукции;

3. создавать устойчивую в долгосрочной перспективе систему занятости (обучение, переобучение, создание условий для самозанятости) населения Пермского муниципального района как основы для повсеместного роста благосостояния населения и обеспечения стабильности;

4. повышать степень бюджетной самообеспеченности территорий Пермского муниципального района и сельских поселений;

5. создавать условия для развития крупных сельскохозяйственных предприятий индустриального типа;

6. формировать рекреационно-туристический и досуговый кластеры как потенциальные «точки роста» экономики Пермского муниципального района;

7. создавать условия для развития малого бизнеса, в том числе в сфере коммунальных и бытовых услуг;

8. стимулировать формирование экономики нового агломерационного типа на основе развития горизонтальных и вертикальных хозяйственных и социальных связей сельских поселений Пермского муниципального района и Перми, взаимной кооперации во всех сферах жизнедеятельности, повышения уровня научного, статистического и кадрового обеспечения устойчивого развития территорий Пермского муниципального района.

Социальная сфера⁷ включает в себя совокупность муниципальных и государственных социальных услуг, оказываемых жителям Пермского муниципального района по установленному перечню в соответствии со стандартом социальной услуги по объему, периодичности и качеству ее предоставления; должна способствовать, в конечном счете, повышению качества и доступности социальных услуг за счет развития общественной (социальной) инфраструктуры.

Для этого в рамках Стратегии предполагается решать следующие **задачи**:

1. повышать доступность (обеспечивать равную доступность) и качество услуг здравоохранения, образования, спорта и культуры, общественной безопасности для населения Пермского муниципального района на уровне действующих федеральных стандартов;

2. обеспечить социальную защиту и помощь лицам, находящимся в трудных жизненных ситуациях;

3. создавать условия для формирования сети по оказанию бытовых, досуговых и сервисных услуг жителям всех населенных пунктов Пермского муниципального района, в том числе за счет развития мобильных форм сервиса.

Муниципальное управление⁸ включает в себя систему взаимоотношений органов местного самоуправления Пермского муниципального района

⁷ В терминах федерального закона от 28 дек. 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», национального стандарта РФ ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг».

⁸ Качество муниципального управления и качество жизни населения муниципального образования находятся в диалектической взаимосвязи.

между собой, с органами государственной власти Пермского края и Российской Федерации, самоорганизованным населением, бизнес-сообществом для удовлетворения потребностей населения Пермского муниципального района за счет эффективного использования имеющихся ресурсов и обеспечения устойчивого развития местного сообщества в целях повышения эффективности муниципального управления.

Для этого планируется решать следующие задачи:

1. совершенствовать нормативно-правовую базу, регламентирующую пространственное и социально-экономическое развитие Пермского муниципального района на основе документов стратегического характера федерального, окружного, краевого уровней и сопредельных муниципальных образований⁹;

2. устанавливать и развивать долгосрочные научные и образовательные связи с вузами и научно-исследовательскими организациями, расположенными в Перми и в Пермском муниципальном районе с целью организации и проведения актуальных научных исследований по приоритетным направлениям социально-экономического развития района и Пермского края, повышения квалификации бюджетных и отраслевых специалистов;

3. развивать инфраструктуру поддержки малого и среднего предпринимательства и потребительской кооперации на территории Пермского муниципального района, включая крестьянские (фермерские) хозяйства и товарные личные подсобные хозяйства;

4. повышать качество взаимодействия органов местного самоуправления Пермского муниципального района с территориальным общественным самоуправлением (ТОС), органами государственной власти других уровней и бизнес-сообществом;

5. повышать качество муниципального управления как результата реализации таких принципов управления, как гласность и публичность, обоснованность и преемственность;

6. совершенствовать меры по подбору, расстановке, подготовке и переподготовке, повышению квалификации управленческих кадров в муниципальной и бюджетной сферах;

7. создавать и развивать электронные сервисы для упрощения взаимодействия между муниципальными органами власти и населением территории, добиваться перевода спектра муниципальных услуг в электронный вид, развивать инфраструктуру доступа к электронным услугам, повышать открытость деятельности органов власти Пермского муниципального района;

8. совершенствовать организационные структуры органов местного самоуправления исходя из целей реализации Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг.;

9. увеличивать объем ресурсов, привлекаемых для реализации муниципальных программ Пермского района из всех возможных бюджетных и внебюджетных источников, в том числе за счет развития форм муниципально-частного партнерства.

⁹ В текущей ситуации одним из ключевых документов территориального развития должна стать Стратегия социально-экономического развития Пермской городской агломерации.

Оценка последствий реализации Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг.

Оценка ожидаемых социально-экономических последствий реализации Стратегии осуществляется с учетом полномочий Пермского муниципального района, включая полномочия сельских поселений Пермского муниципального района. Такой подход важен для понимания того, что муниципалитеты, заинтересованные в комплексном развитии территории проживания, имеют незначительное влияние на решение ключевых вопросов развития территории по всем приоритетным направлениям развития: инфраструктура, экономика, социальная сфера. Именно поэтому одной из важнейших задач Стратегии является не столько определение амбициозных целей, сколько выработка адекватных управленческих форм обеспечения их реализации с использованием положительного потенциала и объединения усилий всех уровней власти. Это, в свою очередь, предполагает градацию целей и задач по уровням консолидации усилий: проекты в федеральном и краевом трендах, межрайонные (межмуниципальные/агломерационные) проекты, проекты общерайонного уровня и проекты сельских поселений. Все проекты группируются по блокам стратегического планирования: инфраструктура, экономика, социальная сфера, муниципальное управление.

Успешное экономическое развитие предполагает формирование соответствующей транспортной и инженерной инфраструктуры, обеспечивающей потребности нового производства и транспортную доступность центров производства и центров реализации по приемлемым (конкуренентоспособным) ценам (тарифам). Именно транспортная доступность и инфраструктурный потенциал территории должны стать определяющими в деле планирования жилищной и производственной застройки с учетом возрастающей антропогенной нагрузки на окружающую среду. Подготовка и формирование потенциальных инвестиционных площадок исходя из целевого предназначения развития той или иной территории Пермского муниципального района или отдельного сельского поселения – один из «локомотивов» развития территории.

Предложения по реализации инфраструктурных проектов, выходящих за рамки полномочий Пермского муниципального района, должны быть включены в Схемы территориального планирования краевого и федерального уровней.

К основным проектам следует отнести строительство транспортных развязок и легкорельсового транспорта, определение точек оптовой реализации сельхозпродукции местного производства и иногородних производителей, выделение мест для размещения объектов дорожного сервиса и логистических центров, создание культурно-развлекательных ландшафтных парков.

Основой развития территорий сельских поселений становятся генеральные планы, программы комплексного развития инженерной инфраструктуры, местные стандарты строительного проектирования, согласованные с основными положениями настоящей Стратегии.

Исходя из исторически сложившегося общественного разделения труда

и наиболее эффективной специализации в современных условиях (санкции, импортозамещение, закрепление населения на территории исторического проживания), а также учитывая преимущества, связанные с агломерационным типом развития территории, приоритетом для Пермского муниципального района следует считать сельскохозяйственное производство индустриального типа с обязательной поддержкой мелких товаропроизводителей и созданием условий для развития крупных агрохолдингов (желательно с пермской пропиской их «центров прибыли»). Одновременно необходимо формировать систему кооперации в сфере мелкотоварного производства сельскохозяйственной продукции: переработки-фасовки-хранения-реализации.

В результате реализации Стратегии будет сформирована инфраструктура поддержки малого и среднего предпринимательства в сфере микрофинансирования, организации бизнеса (агропромбизнес-инкубатор), обновления производственных фондов (лизинг) и технологий (франчайзинг), создан залоговый фонд для упрощения привлечения кредитных ресурсов.

Появление новых рабочих мест и повышение заработной платы для привлечения квалифицированных специалистов станут факторами повышенного спроса на качественное жилье, как в многоквартирных домах, так и в индивидуальных. Начнет развиваться жилищное строительство в местах приложения труда. Рост жилищного строительства под потребности специалистов новой формации сформирует устойчивый спрос на качественные социальные, коммунальные и бытовые услуги. Начнет развиваться несформированная ниша сельского сегмента третичного сектора.

Внедрение новых инновационных технологий в сельскохозяйственном и производственном секторах потребует установления долгосрочных партнерских отношений с организациями академической и вузовской науки, расширения объема и спектра прикладных исследований.

Девальвация рубля создаст условия для развития внутреннего туризма во всем его многообразии. Круглогодичный характер спроса заставит формировать зоны отдыха, туризма и рекреации в режиме круглогодичной эксплуатации. Начнется возрождение традиции круглогодичного детского и семейного отдыха.

Краткие выводы

Реальностью последних двух десятилетий развития России стала административная реформа, неотъемлемой частью которой является активизация местного самоуправления и повышение самостоятельности муниципальных образований в решении местных проблем.

Однако специфика рыночных механизмов, нового экономического уклада, появление качественно иных требований к организации местного самоуправления со стороны местного сообщества на фоне некоторого снижения социальной ответственности населения и его готовности напрямую участвовать в решении коммунальных проблем, обострили противоречия между потребностями и возможностями муниципального развития. Одной из главных причин этого является недостаточность механизмов экономического и финансо-

вого стимулирования самостоятельности и самостоятельности муниципальных образований. В отличие от практики финансового обеспечения земств, когда значительная доля собираемых на их территории налогов оставалась на нужды местного сообщества и решение местных проблем [3], сегодня большая часть собираемых в муниципалитете налогов уходит в доходные части вышестоящих бюджетов.

Проведенное исследование по разработке Стратегии социально-экономического развития крупного пригородного района, каким является Пермский муниципальный район, еще раз показало, что в условиях высокой динамики сценарных условий, необходимости принятия альтернативных управленческих решений стратегирование развития муниципалитета необходимо осуществлять на принципах агломерирования в экономическом и социальном пространстве более высоких иерархических уровней. Иными словами, эффективность принимаемых решений будет выше и результативнее в том случае, если они будут согласованы с решениями сопредельных муниципальных образований, а также решениями региона и, при необходимости, Федерации. Очевидно, что большинство вопросов экономического, инфраструктурного и даже социального развития муниципалитета не могут быть решены им самостоятельно. И это не всегда обусловлено их финансовыми возможностями. Дело, прежде всего, в степени согласованности, а главное, заинтересованности действий муниципальных и региональных властей.

В качестве примера обратимся к проблеме инфраструктурного обустройства территории Фроловского сельского поселения, где для пермских, т.е. городских многодетных семей, были нарезаны сотни земельных участков. Неопределенность решений самих землепользователей и несогласованность действий администраций Перми и Пермского района приводят к тому, что отношения между населением и властными структурами не выстроены. Очевидно, что часть горожан будет распоряжаться этими участками в коммерческих целях, но часть тех, кто готов начать индивидуальное жилищное строительство, не могут сделать этого, так как не урегулированы вопросы инфраструктурного обеспечения территории и, самое главное, не определены такие перспективы. На наш взгляд, данное положение дел выглядит достаточно странным, так как для начала решения проблемы целесообразно начать переговорный процесс: встретиться с инициативной группой граждан и обсудить планы инфраструктурного развития территории хотя бы на основе разработанных авторами настоящего исследования материалов. Но на следующем этапе возникает коллизия, для решения которой уже необходима работа координирующего совета на уровне региональной власти. И здесь мы уже имеем в виду перспективы развития Пермской городской агломерации, в границах которой и следует решать проблемы подобных нестыковок, когда ни Пермь не имеет права тратить бюджетные средства на инфраструктурное развитие пограничного муниципалитета, ни Пермский район не находит оснований для таких вложений, поскольку не имеет должной информации о намерениях горожан к основательному обустройству на его территории в качестве постоянных жителей, участвующих в формировании налогооблагаемой базы района и, стало быть, обладающих правом на полноценное инфраструктурное обслужи-

вание. Это далеко не единственный пример в рамках проведенного исследования, когда становится очевидным, что вопросы агломерационного развития муниципалитетов требуют своего решения в социально-экономическом пространстве региона.

Залогом результативного стратегирования муниципалитета является оценка внешней и внутренней среды планируемых социально-экономических преобразований, поскольку состояние и динамика этой среды становятся реальными факторами, ускоряющими либо замедляющими указанные процессы. Хотя экономика Пермского района, как, впрочем, и Прикамья, да и всей страны, уже длительное время развивается преимущественно по инерционному сценарию, здесь все же обнаруживаются элементы новой экономики, «работающей» по законам конкуренции, когда производится и покупается всегда самый лучший товар или качественная услуга. Обладают потенциалом стать отраслевыми «точками роста» транспортный и агропромышленный комплексы, строительство, рынок платных услуг населению, жилищная политика и сфера поддержки и развития малого предпринимательства.

Обосновывая новую парадигму стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района, мы сочли необходимым уделить особое внимание анализу рисков и ограничений такого развития, а также, в силу ранее высказанных аргументов об актуальности агломерационного подхода, факторам пространственного развития территории. Мы постарались избежать однозначных, жестких прогнозов. Однако заметим, что инерционная модель развития бесперспективна, она изжила себя, ибо имеет ограниченные возможности для поддержания устойчивого роста и не обеспечивает позитивного регионального и муниципального развития.

Предлагаемые авторами подходы к стратегированию развития муниципалитета позволяют на основе широкого и многослойного научного анализа выработать принципы и механизмы успешной системы действий муниципальной власти и местного сообщества для достижения ожидаемых результатов на длительную перспективу.

Список литературы

1. *Аграрный* сектор Западной Сибири в 70–80-х гг. XX века. Сельское население Западной Сибири – демография, расселение, занятость [Электронный ресурс]. URL: <http://www.historiar.ru/histos-206-4.html> (дата обращения: 18.01.2016).
2. *Безруков Л.А.* Особенности территориальной хозяйственно-расселенческой структуры и перспективы пространственного развития Сибири [Электронный ресурс] // «НАУКОВЕДЕНИЕ»: Интернет-журнал. 2014. № 6. URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/05EVN614.pdf> (дата обращения: 18.01.2016).
3. *Волкова Т.И.* Финансовое обеспечение земских органов самоуправления в России: текст лекций. Ярославль: ЯрГУ, 2012. 64 с.
4. *Гринчель Б.М., Костылева Н.Е.* Методические рекомендации по разработке стратегического плана городского развития. СПб.: ИРЭ РАН, 2001. 194 с.

5. *Гринчель Б.М., Костылева Н.Е., Смирнов Е.А.* Повышение конкурентоспособности территорий как обобщающая задача стратегического планирования // Разработка концепции стратегии развития муниципального образования. Материалы проекта Tacis Bistru «Стратегическое планирование в муниципалитетах Ленинградской области». СПб., 2001. 52 с.

6. *Гусева Е.С.* Трансформация сельской местности пригородной зоны крупного города: на примере Московской области: дис. ... канд. геогр. наук. М., 2012. 203 с.

7. *Диденко О.В.* Географические проблемы современной социально-экономической трансформации сельской местности: на примере Воронежской области: дис. ... канд. геогр. наук. Воронеж, 2007. 201 с.

8. *Доклад о мировом развитии: Новый взгляд на экономическую географию.* М.: Весь мир, 2009. 384 с.

9. *Князева А.В.* Понятие городского стратегирования [Электронный ресурс] // Вектор науки Тольят. гос. ун-та. 2009. № 7. URL: ponyatie-gorodskogo-strategirovaniya.pdf (дата обращения: 25.12.2015).

10. *Лекомцев А.Л.* Влияние развития транспорта и транспортной сети на системы расселения населения (на примере территории Удмуртии) // Вестн. Удмурт. ун-та. Сер. Биология. Науки о земле. 2010. Вып. 4. С. 110–113.

11. *Мичурин Ф.З.* Сельское расселение. Часть II: Региональный анализ развития и политика регулирования. Пермь: Перм. гос. с.-х. акад., 1998. 107 с.

12. *Максаковский В.П.* Географическая картина мира. М.: Дрофа, 2009. Кн. 2. 480 с.

13. *Нефедова Т.Г.* Костромская и Самарская области: пути и пространство выхода из кризиса сельского хозяйства и сельской местности // Настоящее и будущее Ближнего Севера: экономика, экология, сообщества / под ред. Н.Е. Покровского. М.: Сообщество профессион. социологов, 2011. С. 83–102.

14. *Нефедова Т.Г.* Российская периферия как социально-экономический феномен // Регион. исследования. 2008. № 5. С. 14–31.

15. *Николаева Н.А.* Конкурентоспособность города: взгляд зарубежных ученых // Маркетинг в России и за рубежом. 2001. № 6. С. 69–75.

16. *О программе социально-экономического развития Пермского края на 2012–2016 годы [Электронный ресурс]: закон Перм. края от 20 дек. 2012 г. № 140-ПК.* URL: <http://docs.cntd.ru/document/911539752> (дата обращения: 29.01.2016).

17. *О стратегии социально-экономического развития Пермского края до 2026 года: постановление Законодат. Собр. Перм. края от 1 дек. 2011 г. № 3046 [Электронный ресурс].* URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=54737> (дата обращения: 02.02.2016).

18. *О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.* URL: http://consultant.ru/document/cons_doc_LaW_164841 (дата обращения: 12.12.2015).

19. *О внесении изменений в Закон Пермского края «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края» [Электронный ресурс]: закон Перм. края от 5 мая 2015 г. № 476-ПК.* URL: <http://docs.cntd.ru/document/424090762> (дата обращения: 19.01.2016).

20. *Об утверждении* Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 нояб. 2010 г. № 2136-р. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107793> (дата обращения: 17.12.2015).

21. *Об утверждении* Методических рекомендаций по разработке Программы комплексного социально-экономического развития муниципального образования Пермского края [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Перм. края от 14 марта 2011 г. № 42-пп. URL: <http://docs.cntd.ru/document/911530492> (дата обращения: 29.01.2016).

22. *Об утверждении* Схемы территориального планирования Пермского края [Электронный ресурс]: постановление Правительства Перм. края от 27 окт. 2009 г. №780-п. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=40313> (дата обращения: 16.12.2015).

23. *Панкрухин А.П.* Территориальный маркетинг // Маркетинг в России и за рубежом. 1999. № 5. С. 99–122.

24. *Патрикеев Н.Г.* Стратегирование как фактор эффективного управления развитием территории [Электронный ресурс]: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ижевск, 2005. URL: http://elibrary.udsu.ru/xmlui/bitstream/handle/123456789/670/05_15_003.pdf?sequence=2 (дата обращения: 18.01.2016).

25. *Портер М.* Конкуренция / пер. с англ. М.: Издат. дом «Вильямс», 2000. 608 с.

26. *Регион* в социально-экономическом пространстве России: анализ, динамика, механизм управления: моногр. / Е.Г. Анимича (рук. авт. коллектива), П.И. Блусь, Е.Б. Дворядкина, Н.В. Новикова, В.А. Сухих и др. Пермь: Перм. гос. ун-т., 2008. 378 с.

27. *Селезнева А.* Крупнейшие городские агломерации [Электронный ресурс]. URL: <http://fb.ru/article/160147/aglomeratsiya-gorodskaya---eto-krupneyshie-gorodskie-aglomeratsii> (дата обращения: 18.01.2016).

28. *Сеник Д.* Конкурентоспособность регионов: некоторые аспекты [Электронный ресурс]: Рос.-европ. центр экон. политики (РЕЦЭП), 2005. URL: http://www.recep.ru/files/documents/regional_competitiveness_ru.pdf (дата обращения: 18.01.2016).

29. *Стратегия* устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 г.: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 2 февр. 2015 г. № 151-р. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/ (дата обращения: 18.01.2016).

30. *Шеховцева Л.С.* Методология разработки стратегии развития окраинного региона страны в условиях ОЭЗ // Прогнозирование и стратегии развития Особой экономической зоны России: межвуз. сб. науч. трактатов. Калининград: Калинингр. ун-т, 2000. С. 20–32.

Статья получена 03.03.2016

References

1. Common history (2016), “The agricultural sector in Western Siberia in the 70–80 XX century. The rural population of Western Siberia – demography, settlement, employment”, available at: <http://www.historiar.ru/histos-206-4.html> (Accessed 18 January 2016).
2. Bezrukov, L.A. (2014), “Features of Territorial Economic and Settlement Structure and Perspectives Spatial Development of Siberia”, *Naukovedenie*, no. 6, available at: <http://naukovedenie.ru/PDF/05EVN614.pdf> (Accessed 18 January 2016).
3. Volkova, T.I. (2012), *Finansovoe obespechenie zemskih organov samoupravleniya v Rossii* [Financial assurance of territorial public authorities in Russia], Yaroslavskij gosudarstvennyj universitet, Yaroslavl', Russia, 64 p.
4. Grinchel, B.M. and Kostyleva, N.E (2001), *Metodicheskie rekomendacii po razrabotke strategicheskogo plana gorodskogo razvitiya* [Guidelines for the development of a strategic plan for urban development], IRE' RAN, St. Petersburg, Russia, 194 p.
5. Grinchel, B.M., Kostyleva, N.E and Smirnov, E.A. (2001), “Improving the competitiveness of territories as a generalized problem of strategic planning”, in *Razrabotka koncepcii strategii razvitiya municipal'nogo obrazovaniya. Materialy proekta Tacis Bistru «Strategicheskoe planirovanie v municipalitetax Leningradskoj oblasti»* [Development of the concept of strategic development of the municipality. Materials of the project Tacis Bistru “Strategic Planning in municipalities of Leningrad Region”, St. Peterburg, Russia, 52 p.
6. Guseva, E.S. (2012), “The transformation of rural suburban zone of a large city by example of Moscow region”, Ph.D.Thesis, Economic, social, political and recreational geography, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia, 203 p.
7. Didenko, O.V. (2007), “The geographical issues of modern socio-economic transformation of rural areas by example of Voronezh Region”, Ph.D. Thesis, Economic, social and political geography, Voronezh State University, Voronezh, Russia, 201 p.
8. *Doklad o mirovom razviti: Novyj vzglyad na e'konomicheskuyu geografiju* [World Development Report: Reshaping Economic Geography] (2009), Ves' mir, Moscow, Russia, 384 p.
9. Knyazeva, A.V. (2009), “The Concept of Urban Strategy Development”, *Vector nauki*, no. 7, [Online], available at: ponyatie-gorodskogo-strategirovaniya.pdf (Accessed 25 December 2015).
10. Lekomtsev, A.L. (2010), “Influence of the Development of Transport and Transport Network on Population Settlement System (for Example, the Territory of Udmurtia)”, *Bulletin of Udmurt University*, vol. 4, pp. 110–113.
11. Michurina, F.Z. (1998), *Selskoe rasselenie. Regionalnyi analiz razvitiya i politika regulirovaniya* [Rural settlement. Regional analysis of the development and management policy], Perm SAA, Perm, Russia, 107 p.
12. Maksakovskii, V.P. (2009), *Geograficheskaya kartina mira* [The geographical picture of the world], 2nd ed., Drofa, Moscow, Russia, 480 p.

13. Nefedova, T.G. (2011), “Kostroma and Samara regions: ways and output space of agricultural crisis and the countryside”, in Pokrovskij, N.E. (ed.), *Nastoyashchee i budushchee Blizhnego Severa: e'konomika, e'kologiya, soobshchestva* [Present and future of the Near North: economy, ecology, community], Soobshchestvo professionalnyh psihologov, Moscow, Russia, pp. 83–102.

14. Nefedova, T.G. (2008), “Russian Periphery as a Socio-Economic Phenomenon”, *Regionalnye issledovaniya*, no. 5, pp. 14–31.

15. Nikolaeva, N.A. (2001), “City Competitiveness: a View of Foreign Scientists”, *Marketing in Russia and abroad*, no. 6, pp. 69–75.

16. Consultant Plus (2012), *O programme socialno-economiceskogo razvitiyay Permskogo kraya na 2012–2016* [On the program of socio-economic development of the Perm krai for 2012–2016], Law of Perm krai no. 140-PK dated 20 December 2012, available at: <http://docs.cntd.ru/document/911539752> (Accessed 29 January 2016).

17. Consultant Plus (2011), *O strategii socialno-economiceskogo razvitiya Permskogo kraya do 2026*, [On the Strategy of social and economic development of Perm krai till 2026], Resolution of the Legislative Assembly of Perm krai no. 3046 dated 1 December 2011, available at: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=54737> (Accessed 02 February 2016).

18. Consultant Plus (2014), *O strategicheskoy planirovani v Rossiiskoi Federacii* [On strategic planning in the Russian Federation], Federal Law no. 172-FZ dated 28 June 2014, available at: http://consultant.ru/document/cons_doc_LaW_164841 (Accessed 12 December 2015).

19. Kodeks (2015), *O vnesenii izmenenii v Zakon Permskogo kraya “O strategicheskoy planirovani socialno-economiceskogo razvitiya Permskogo kraya”* [On Amendments to the Law of Perm krai “On the strategic planning of socio-economic development of Perm krai”], Law of Perm krai no. 476-PK dated 5 May 2015, available at: <http://docs.cntd.ru/document/424090762> (Accessed 19 January 2016).

20. Consultant Plus (2010), *Ob utverjdenii Konceptcii ustoichivogo razvitiya sel'skih territorij Rossiiskoi Federacii na period do 2020* [On approval of the concept of sustainable development of rural territories of the Russian Federation for the period till 2020], Order of Government of the Russian Federation no. 2136-r dated 30 November 2010, available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=107793> (Accessed 17 December 2015).

21. Kodeks (2011), *Ob utverjdenii Metodicheskoy rekomendacii po razrabotke Programmy kompleksnogo socialno-economiceskogo razvitiya municipalnogo obrazovaniya Permskogo kraya* [On Approval of the recommendations on the development an integrated program of social and economic development of the municipality of Perm krai], Order of Government of Perm krai no. 42-rp dated 14 March 2011, available at: <http://docs.cntd.ru/document/911530492> (Accessed 29 January 2016).

22. Consultant Plus (2009), *Ob utverjdenii Schemy territorialnogo planirovaniya Permskogo kraya* [On approval of the territorial planning Schemes of Perm krai], Order of Government of Perm krai no. 780-p dated 27 October 2009, available at: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=40313> (Accessed 16 December 2015).

23. Pankruhin, A.P. (1999), “Place Marketing”, *Marketing in Russia and abroad*, no. 5, pp. 99–122.

24. Patrikeev, N.G. (2005), “Strategy development as a factor of effective management of the development of the territory”, Abstract of Ph.D dissertation, Economics and management of national economy (regional economy), Ijevsk, Russia, [Online], available at: http://elibrary.udsu.ru/xmlui/bitstream/handle/123456789/670/05_15_003.pdf?sequence=2 (Accessed 18 January 2016).

25. Porter, M. (2000), *Konkurencia* [On Competition], Translated by Minervin, I., Williams, Moscow, Russia, 608 p.

26. Blus, P.I., Dvoryadkina, E.B., Novikova, N.V. and Suhih, V.A. (2008), *Region v socialno-ekonomicheskoy prostranstve Rossii: analiz, dinamika, mekhanizm upravleniya* [The region in social and economic space of Russia: analysis, dynamics, management mechanism], in Animitsa, E.G. (ed.), Perm State University, Perm, Russia, 378 p.

27. Selezneva, A. (2014), “The largest urban agglomerations”, [Online], available at: <http://fb.ru/article/160147/aglomeratsiya-gorodskaya---eto-kрупнейshie-gorodskie-aglomeratsii> (Accessed 18 January 2016).

28. Sepik, D. (2005), *Konkurentosposobnost' regionov: nekotorye aspekty* [Competitiveness of regions: some aspects], Russian-European Centre for Economic Policy, Moscow, [Online], available at: http://www.recep.ru/files/documents/regional_competitiveness_ru.pdf (Accessed 18 January 2016).

29. Consultant Plus (2015), *Strategiya ustoichivogo razvitiya selskih territorii Rossiiskoi Federacii do 2030* [The strategy of sustainable development of rural territories of the Russian Federation till 2030], Order of Government of the Russian Federation no. 151-r dated 2 February 2015, available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933 (Accessed 18 January 2016).

30. Shehovceva, L.S. (2000), “Strategy Development Methodology for Development of the country’s border region in the SEZ conditions”, *Prognozirovanie i strategii razvitiya Osoboi ekonomicheskoy zony Rossii* [Forecasting and strategy development of the Special Economic Zone of Russia], Kaliningrad State University, Kaliningrad, Russia, pp. 20–32.

Received 3 March 2016

AGGLOMERATIVE APPROACH TO JUSTIFY A NEW PARADIGM OF SOCIAL ECONOMIC DEVELOPMENT STRATEGY IN PERM MUNICIPAL DISTRICT FOR 2016-2030

Pavel I. Blus

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: piblus1962@gmail.com

Oleg B. Ganin

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: obganin@yandex.ru

Igor O. Ganin

Perm State University, 15 Bukirev str., Perm, 614990, Russia

E-mail: ganinio@bk.ru

Alexey P. Sibiryakov

General director LLC Kama-Global, 42/2 Baramzina str., Perm, 614046, Russia

E-mail: asibiryakov@yandex.ru

The authors justify the concept of “municipal strategy development” and analyze the possibility to apply agglomeration approach for these purposes with the materials of social and economic development practices in the development strategy in Perm municipal district of Perm Krai, together with the current trends and issues of municipal development. The particular material serve as the ground to identify some principles, goals and objectives of a new paradigm to develop strategic documents for municipalities, this paradigm being based on the accounting factors of the spatial development of municipalities. According to the authors, this approach enhances the integration processes between the municipalities, as well as creates conditions for inter-municipal cooperative action for effective socio-economic development of municipalities.

Key words: municipal strategy development, spatial development, agglomeration approach, agglomeration connection, inter-municipal cooperative, a new paradigm of strategy social and economic development of municipalities