



## МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ

---

---

УДК 352/353 (570.4):332.02

**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

### **ПРОСТРАНСТВЕННЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА)**

---

В статье излагаются методологические принципы разработки стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района Пермского края до 2030 г., основу которых составляет методология Института географии РАН по определению критериев агломерационного развития территорий на основе анализа основных показателей социально-экономического развития муниципалитета с учетом влияния факторов «первой» и «второй» природы. В статье обобщены суждения российских ученых по определению понятия «агломерация» и предложены авторские критерии агломерационности, которые были использованы при анализе особенностей Пермского муниципального района и учтены при разработке документов его стратегического развития. Для определения перспективных «точек роста» была проведена типологизация сельских поселений и населенных пунктов Пермского муниципального района. В результате была проведена группировка населенных пунктов с учетом потенциала их развития как территорий экономического роста, селитебных и рекреационных территорий. В качестве дополнительного фактора роста авторами рассматривается агломерационный эффект, оказывающий влияние на изменение схемы расселения Пермского муниципального района за счет формирования ареалов проживания более высокого уровня. Развитие кустовых систем расселения определено как перспективное направление пространственного развития территории. Экспертным пу-

тем авторами рассчитаны показатели и индикаторы социально-экономического развития Пермского муниципального района до 2030 г., определены ключевые инвестиционные проекты в инфраструктурной, экономической и социальной сферах, сформирован прогноз роста численности населения и налогового потенциала территории. Результаты исследования могут быть использованы для разработки документов стратегического планирования муниципалитетов, для разработки методических и аналитических материалов агломерационного развития.

**Ключевые слова:** муниципалитет; социально-экономическое развитие; стратегия; агломерация; кустовая система расселения; типология населенных пунктов; ключевые показатели и индексы развития

DOI: 10.17072/2218-9173-2016-2-69-103

Недавно принятый Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», дающий муниципальным образованиям возможность разрабатывать документы стратегического планирования на долгосрочный период, заставил по-новому взглянуть на проблему обеспечения долгосрочного развития территорий [9]. На стандартный, формально организованный процесс «типового» муниципального планирования начал оказывать существенное влияние пространственный аспект территориального развития, а также необходимость учета агломерационных трендов во взаимодействии муниципалитетов и населенных пунктов, входящих в их состав.

При этом следует учитывать, что само по себе стратегическое планирование до сих пор остается еще не столь глубоко отработанным инструментом для органов местного самоуправления, а уж тем более с учетом пространственной организации и агломерационных эффектов. В этом плане любой опыт стратегического планирования может внести весомый вклад в копилку аналитических материалов, которые можно успешно использовать в качестве методологической основы при организации планирования развития отдельных муниципалитетов или их объединений.

Классическим стало представление о том, что «импульсы к развитию (интеллектуальные, производственные, социальные и т.п.) всегда шли из мест наивысшей концентрации людских ресурсов» [10, с. 7], т.е. крупных городов, являющихся центрами агломераций. В то же время, будучи неуправляемым, этот процесс приводит к разрушению сложившейся «ткани» населенных пунктов, к стихийному, неконтролируемому высасыванию ресурсов из периферии, к снижению людности территорий, их вымиранию. Кроме этого, «современные городские агломерации выходят за рамки существующих административных образований, тем самым порой обесмысливая существующую сетку административно-территориального деления» [10, с. 7], сложившуюся систему управления.

В рамках работы над стратегией развития Пермского муниципального района [12] перед экспертами был поставлен ряд задач:

- выявить и оценить роль агломерационных эффектов в развитии Пермского муниципального района в целом и отдельных населенных пунктов района, являющихся «точками экономического и социального роста»;

- сформировать «ареалы» населенных пунктов, фактически объединенных или имеющих потенциал объединения в рамках развития агломерационных процессов;

- выявить тренды развития на уровне населенных пунктов, муниципальных поселений и муниципального района в целом с учетом влияния агломерационных эффектов как локальных (в рамках ареала), так и глобальных (в рамках всей Пермской агломерации);

- выработать рекомендации по развитию территории Пермского муниципального района с учетом локальных и глобальных факторов агломерирования в целях получения положительного социально-экономического эффекта.

Такая постановка задач потребовала предварительного анализа имеющегося теоретического, методологического и эмпирического материала, накопленного российской наукой и практикой и имеющего позитивный потенциал для последующего применения. Критерием результативности для нашего исследования было максимально полное сохранение сложившейся системы расселения с созданием условий для обеспечения занятости и экономического роста в существующих центрах проживания.

В этом плане разработчикам стратегии развития Пермского муниципального района важно было выявить хоть какие-то предпосылки для относительно равномерного развития территорий и населенных пунктов, независимо от их размеров и довлеющего всепоглощающего влияния «ядра агломерации». Подобный подход поддерживался в свое время и Министерством регионального развития РФ. Как отмечал В.В. Гаевский, заместитель министра регионального развития Российской Федерации, «мы ставим вопрос не о развитии определенного числа агломераций на территории России, а о поддержке всего многообразия агломерационных процессов как таковых» [10, с. 9]. При этом он подчеркивал, что агломерации – это не только крупные города-«миллионники», а это проект любого масштаба от Москвы до сельских поселений.

В современных условиях, когда сталкиваются противоположные точки зрения, поддерживающие, с одной стороны, политику выравнивания уровня развития населенных пунктов агломерации, а с другой – оптимизацию пространственного развития за счет укрупнения, слияния, централизации, переселения и тому подобных мероприятий, рабочая группа по разработке стратегии развития Пермского муниципального района взяла за основу следующий тезис:

**экономическая интеграция, включенность в территориальное (местное, региональное) разделение труда, кооперацию – основа сохранения самобытности территории и ее населенных пунктов.**

В этом плане были интересны разработки, выносимые на открытое обсуждение научного сообщества в рамках открытых дискуссий и научных семинаров. В рамках одной из таких научных дискуссий Н.В. Зубаревич [2], в частности, отметила, что в современных условиях больших пространственных сдвигов происходит продолжение урбанизации при сверхцентрализованном управлении, что приводит к деградации системы расселения индустриальной эпохи (1/3 городов возникли при заводах) и

трансформации функций сельской местности под влиянием рыночных факторов: земля (плодородие) и труд (сильная депопуляция). Иллюстрацией к этому выводу стали данные о процессах «перелива» сельского населения из малонаселенных пунктов в сельские населенные пункты с численностью более 3 000 человек.

В целом, отмечает Н.В. Зубаревич, города с населением свыше 250 тыс. чел. развиваются гарантированно устойчиво, даже если это моногорода. В сельской же местности 13% населенных пунктов не имеют постоянного населения, в 24% живет до 10 человек. В населенных пунктах с населением менее 300 чел. население продолжает сокращаться, с населением выше 3 000 – растет. Между двумя этими отметками – зона риска [11].

Выводы из представленной информации эксперт суммировала как следующий тренд: в России идет сжатие обитаемого и экономического пространства на фоне депопуляции и усиления неравномерности расселения. Этот тренд связан с объективными факторами и никакая политика переменить этот тренд не может. В то же время, по мнению специалиста, политика должна вырабатываться с учетом данного тренда. Одним из приоритетов должна стать поддержка территорий с конкурентными преимуществами. Другим приоритетом является смягчение социального неравенства в регионах.

При этом региональная политика поддержки периферии должна включать как стимулирование мобильности населения, так и поддержку локальных центров с помощью инвестиций в инфраструктуру, развитие малого и среднего бизнеса. В свою очередь, считает Н.В. Зубаревич, социальная политика на периферии предполагает решение ряда специфических задач:

- воспроизводство человеческого капитала с оптимизацией системы образования и здравоохранения в условиях депопуляции (укрупнение учреждений, дистанционные, мобильные формы);
- реформирование региональной сети социальных услуг с учетом условий расселения;
- обеспечение адресной социальной защиты уязвимых групп населения.

На аналогичные тренды указывает и Т.Г. Нефедова, отметив, что в России насчитывается 153 тыс. сельских населенных пунктов, из которых 55 тыс. не населены либо имеют менее 10 постоянных жителей. В 47 тыс. населенных пунктов проживает от 10 до 100 чел. При этом костяком структуры сельского расселения являются, по мнению автора, населенные пункты с числом проживающих более 100 чел. – таких в стране 51 тыс. Это, прежде всего, южные, пригородные и этнически нерусские районы.

При этом происходит поляризация аграрного пространства России, когда рост сельского хозяйства в отдельных ареалах сопровождается нарастанием депрессии на остальной территории. Объективность этого процесса обусловлена, в том числе, усилением влияния городов на сельскую местность в рамках дихотомии «город-периферия», приводящим при редкой сети больших городов в России к усилению очаговости освоения территорий. Однако, как подчеркивает, Т.Г. Нефедова, нельзя говорить об упадке сельской местности и сельского хозяйства в России в целом. В современных условиях они раз-

виваются там, где есть подходящие природные условия и трудовые ресурсы. На смену землеемкому экстенсивному освоению приходит ареальное, очаговое и даже точечное освоение, к которому власти совершенно не готовы. В результате происходящих процессов территориального развития Россия превращается в архипелаг больших островов на Юге и малых островов в Нечерноземье и Сибири вокруг городов. Опорный каркас развития территорий, исходя из природных и социально-демографических предпосылок и ограничений, составляет:

- в Нечерноземье – 10–20% (наибольшая «пятнистость»);
- вместе с югом – более трети имеющихся сельскохозяйственных угодий

России.

Тем не менее сложившийся тренд не является критичным для обеспечения устойчивого развития сельских территорий. При идущем территориальном разделении труда и модернизации агропроизводства не надо вовлекать все заброшенные колхозные поля снова в оборот, необходима разработка и широкое применение моделей экономики хозяйственного сжатия [11].

В общеметодологическом плане важным является замечание Т.Г. Нефедовой о том, что пульсация освоенного пространства страны – явление нормальное, связанное с цикличностью экономического развития, волнами освоения новых территорий, миграциями, войнами, экономическими кризисами. В этом плане идущее в настоящее время сжатие освоенного пространства является естественным процессом, обусловленным двумя основными факторами: незавершенной урбанизацией на фоне сокращения населения страны и поляризацией сельской местности. Их действие заметно в большинстве районов России, но особенно масштабно проявляется в ее «коренной» европейской части [6].

«Пространственное сжатие» при этом сопровождается рядом процессов, характерных для Нечерноземья:

- концентрацией всего населения в крупных населенных пунктах и вокруг больших городов;
- заполнением остальной территории городскими дачниками и дикой природой;
- массовым отходом на заработки сельских жителей в города;
- избирательным приходом городских капиталов в село и малые города [5].

При этом следует обратить внимание на еще один, важный для прикладных исследований, нюанс. Как отмечает Т.Г. Нефедова, «есть еще один очень важный фактор частичного сохранения пустующих территорий. На самом деле давно идет их вторичное освоение, но оно особое – это дачники. Об этом мало пишут. Тем более, ни в каких федеральных и региональных стратегиях развития села о дачниках нет речи. Но это очень важный фактор... В удаленной нечерноземной глубинке их роль особенно важна» [7].

Отмеченные тенденции и тренды были учтены при определении стратегических перспектив развития Пермского муниципального района как составной части Пермской агломерации и одной из сторон взаимодействия в системе «город–периферия (пригород)».

В ходе разработки документов стратегического планирования развития Пермского муниципального района с учетом агломерационных эффектов пришлось столкнуться с проблемой отсутствия единой терминологии в определении содержания понятия «агломерация». Как отмечают исследователи этого вопроса, критерии агломераций / метрополитенских ареалов и способ делимитации их границ заметно отличаются в разных странах, что зачастую делает не корректным международные сопоставления. В Российской Федерации нормативные критерии агломерационности не выработаны, официальный статистический учет агломераций не ведется, а все научные определения агломерации являются авторскими и сильно разнятся.

Тем не менее практически всегда при определении агломерации исходят из того, что последняя включает в себя урбанизированный ареал, являющийся, по сути, центральным городом, и пригородной зоной, связанной с центральным городом ежедневными трудовыми миграциями [10, с. 11]. Это достаточно узкое определение агломерации может быть дополнено пониманием агломерации как системы комплексного развития сопряженных, связанных друг с другом территорий, как формы организации взаимодействия соседних муниципалитетов [10, с. 13] и населенных пунктов.

Данные подходы были взяты за исходную точку нашего исследования для последующей конкретизации понятия «агломерация» с учетом результатов научной разработки документов стратегического развития конкретного муниципального образования.

В «новейшей истории»<sup>1</sup> понятие агломерационности появилось в документах стратегического развития Пермского края в 2009 г. с принятием Схемы территориального планирования Пермского края [14]. Но уже на стадии принятия этого документа были очевидны основные недостатки существующей практики разработки стратегий и планов социально-экономического развития территорий. Так, Е.С. Чугуевская, в тот период времени занимавшая должность заместителя министра градостроительства и развития инфраструктуры Пермского края, начальника управления территориального планирования и строительства – главного архитектора Пермского края, к таким недостаткам и проблемам относил:

- схематизм нормативно-численного представления о действительности;
- отсутствие пространственно-временного моделирования;
- отраслевой подход к потенциалу и потребности территорий;
- формализованный подход к развитию территорий;
- отсутствие экономической основы принимаемых проектных решений (учет бюджетной возможности);
- отсутствие учета тенденций развития государственной и региональной экономики.

---

<sup>1</sup> Наиболее раннее использование термина «агломерация» можно отнести к периоду разработки Схемы развития и размещения производительных сил Пермской области (на период до 2000 г.), участие в формировании которой в 1993–1994 гг. приняли специалисты главного управления сводного социально-экономического планирования и ресурсов администрации Пермской области совместно с учеными Пермского филиала ИЭ УрО РАН.

Для преодоления указанных недостатков на уровне Пермского края была предложена иная, чем сложившаяся на тот момент, технология подготовки документов территориального планирования, предусматривающая:

- проведение научно-исследовательских работ в области градостроительства в части выбора сценариев устойчивого развития территории с учетом экономических, социальных и маркетинговых рисков (мастер-планирование);
- подготовку развернутого задания на проектирование документов территориального планирования и стратегии социально-экономического развития на основе предложений мастер-плана;
- совместную разработку документов территориального планирования и стратегии социально-экономического развития;
- разработку планов (программ) на основе мероприятий по территориальному планированию и этапов реализации документов территориального планирования [17].

Такой подход – разработка документов стратегического планирования с учетом перспектив пространственного развития и агломерационных эффектов – и был положен в основу разработки Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016-2030 гг. (далее – Стратегия).

Также при разработке Стратегии были учтены и другие критерии и оценки уровня развития агломерационных процессов. Так, в соответствии с методикой Института географии РАН [3], в качестве главных критериев выделения городских агломераций были взяты следующие показатели: наличие ядра с населением не менее 250 тыс. чел., наличие около ядра не менее 2 городских населенных пунктов, маятниковая миграция, транспортная доступность 3-го (внешнего) пояса 1,5 часа, а также коэффициент развитости городской агломерации ( $K_{\text{разв.}}$ ) > 1.

Как отмечают ряд исследователей [8], в своем развитии агломерации проходят 4 этапа. **На первом этапе** агломерация представляет собой конгломерат достаточно близко расположенных урбанизированных территорий, объединенных преимущественно производственными связями. В таких так называемых «индустриальных агломерациях» отсутствует единый рынок труда, земли, недвижимости и других ресурсов, что не позволяет ее классифицировать как сформировавшуюся агломерацию. **На втором этапе** усиливаются устремленные к центру агломерации потоки маятниковой миграции, происходит формирование единого рынка труда агломерации. **Третий этап** – этап развитой агломерации – характеризуется появлением единого функционально связанного пространства, осуществление ряда функций (производство, развлечение, потребление) ядра агломерации переносится на периферию, в города-спутники, получают развитие пригороды, образуется единый рынок агломерации, агломерация становится важным узлом в территориальной структуре национальной экономики. **Четвертый этап** постиндустриальной агломерации отличается встраиванием агломерации в глобальные экономические процессы, развитием интеллектуальной городской инфраструктуры, появляется новая концепция общественного пространства (т.н. «третьего места»), наибольшее развитие получает человеческий

капитал, технологические и управленческие инновации, постиндустриальная экономика технологий, емкие и динамичные рынки.

Сегодня, когда города конкурируют между собой за привлечение центров прибыли, креативных «точек роста» и, в конечном счете, платежеспособного населения, огромное значение приобретает формирование агломераций, характеризующихся не отношениями конкуренции с территориально близко расположенными населенными пунктами, а отношениями сотрудничества в рамках территориального разделения труда с учетом специализации каждой территории и населенного пункта в наиболее эффективных для них направлениях деятельности. При этом наряду с пониманием того, что городские агломерации – это естественный продукт урбанизации, формируется понимание того, что это сложный и противоречивый процесс, который требует управления. Развитие же агломерации связывается с развитием всех видов коммуникаций, и прежде всего транспортных, обеспечивающих единство и связанность населенных пунктов одной территории.

В этом плане **Пермская агломерация** (рис. 1) стала закономерным результатом пространственного развития и экономической деятельности на территории Пермского края, центром которой является город Пермь. Территория Пермской агломерации составляет 15 426,73 км<sup>2</sup> и охватывает городской округ Пермь, ЗАТО, 10 городских поселений и 696 сельских населенных пунктов. По данным Пермьстата на 1 января 2015 г. здесь проживают 1 324 657 чел., или 50% населения Пермского края.

В центре агломерации – г. Перми на 1 января 2015 г. проживают 1 036 476 чел. Транспортная доступность от центра до границ ядра агломерации – 30 мин., до границ эколого-компенсационного пояса агломерации – 60 мин., до границ внешнего пояса агломерации – 90 мин. Коэффициент развитости Пермской агломерации – 5,38.

Пермская агломерация по своему уровню развития и получаемым эффектам находится **в переходном периоде от второго этапа к третьему**, что делает актуальным упорядочение процесса агломерирования и обеспечение эффективного управления устойчивым развитием территории.

Наиболее высокие показатели, характеризующие сельское расселение Пермской агломерации, наблюдаются в Пермском муниципальном районе: средняя людность сельских населенных пунктов – 476 чел., плотность сельского населения – 29 чел./км<sup>2</sup>. В Пермском муниципальном районе проживает 70% жителей данной категории населения агломерации. Большая часть территории Пермского муниципального района входит в ядро и эколого-компенсационный пояс Пермской агломерации.

Административно-территориальная структура Пермской агломерации отражена в табл. 1.

Каждый второй житель города Перми вовлечен в процесс использования территории, окружающей город, в рекреационных целях. Исследование рынка земли и жилищного строительства показало, что в последние годы в Пермском крае наблюдается интенсификация стихийных процессов развития Пермской агломерации, затрагивающая, в первую очередь, Пермский, Добрянский и Краснокамский муниципальные районы. Объемы продаж земельных участ-

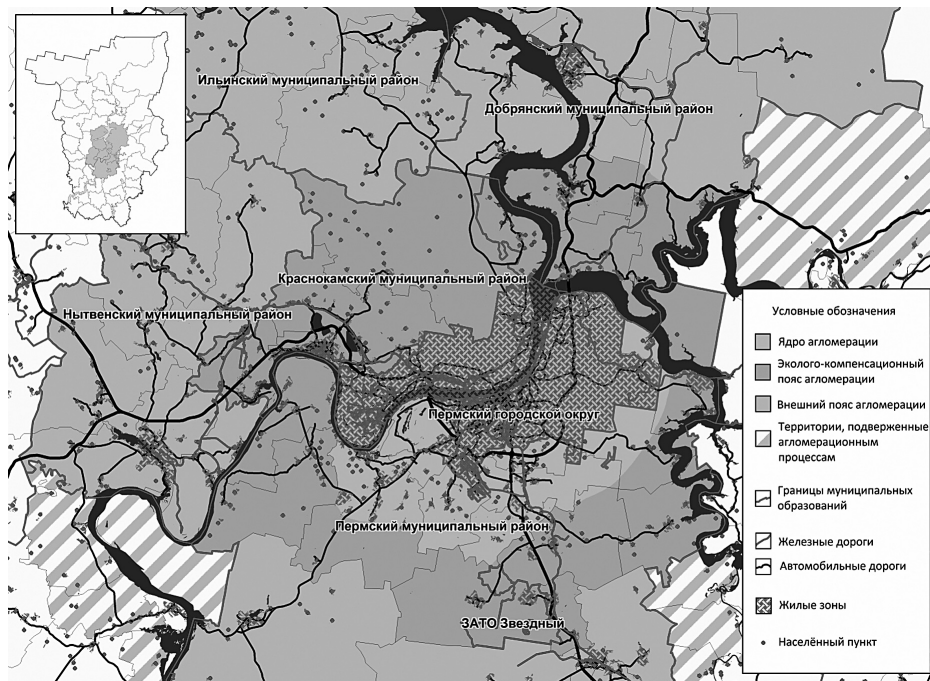


Рис. 1. Пермская агломерация

ков в муниципальных районах Пермской агломерации увеличились в 30 раз. При этом динамика роста продаж земельных участков обусловлена, среди прочего, увеличением продажи земельных участков сельскохозяйственного назначения. При исследовании социальной интеграции следует учитывать, что в муниципальных районах Пермской агломерации значительную долю населения составляют жители сельской местности. Однако, в силу процессов включения сельскохозяйственных земель в земельный рынок, обслуживающий коммерческие и рекреационные потребности горожан, именно сельские жители наиболее подвержены негативному влиянию процессов агломерации.

Одновременно набирает силу процесс отторжения земель под различного рода объекты, не связанные со специализацией сельских территорий: жилье и дачи для горожан, промышленные, складские и торговые предприятия. Интересы сельского населения и вопросы модернизации социальной и инженерной инфраструктуры, которые ложатся дополнительным бременем на сельские поселения, как правило, игнорируются.

Эти общие для всех агломерационных территорий тенденции дополняются критериями, отражающими особенности развития Пермской агломерации (табл. 2).

Следует учитывать, что в процессе «стихийного» освоения земельных ресурсов сельских территорий Пермской агломерации в целях жилищного строительства и рекреации формируются тенденции, которые в будущем могут привести к снижению капитализации земли и качества застройки на территории агломерации, повышению социальной напряженности, снижению

Таблица 1

## Состав Пермской агломерации на 01.01.2015 г.

№ п/п	Муниципальное образование	Площадь территории, км <sup>2</sup>	Численность населения, чел.	Доля городского населения, %	Кол-во городских поселений	Доля сельского населения, %	Кол-во сельских населенных пунктов
1.	Городской округ, г. Пермь	799,68	1 036 476	100	1	0,0	0
2.	Городской округ, ЗАТО Звездный	90,83	9049	100	1	0,0	0
3.	Пермский муниципальный район	3 753,05	106 103	0,0	0	100,0	223
4.	Нытвенский муниципальный район	1 656,0	42 476	71,06	3	28,94	118
5.	Краснокамский муниципальный район	957,0	73 319	80,56	2	19,44	72
6.	Добрянский муниципальный район	5 192,0	56 553	81,41	2	18,59	110
7.	Ильинский муниципальный район	3 069,0	19 166	51,29	2	48,71	173
	Итого	15 517,56	1 343 142	88,4	11	11,6	696

Таблица 2

## Критерии Пермской агломерации

Критерии агломерации	Характеристика ситуации в Пермской агломерации
1	2
Единая нормативно-правовая база	<b>Отсутствует.</b> В Градостроительном кодексе отсутствует понятие «агломерация». Взаимодействие осуществляется в рамках соглашений муниципальных образований с министерствами Правительства Пермского края
Наличие единой системы инженерной и коммунальной инфраструктуры	<b>Отсутствует.</b> Нет программы комплексного развития коммунальной инфраструктуры поселений и городских округов в рамках агломерации, привязанной к Схеме территориального планирования субъекта Российской Федерации
Компактность расположения населенных пунктов вокруг центрального ядра агломерации, обеспечивающая транспортную доступность в пределах 1– 1,5 часов	<b>Присутствует.</b> Сформировалась в результате естественного процесса пространственного развития территории
Наличие комплексных социально-экономических проектов, затрагивающие интересы нескольких территорий	<b>Отсутствует.</b> Отсутствие координации при реализации инвестиционных проектов
Наличие четкой специализации территорий муниципальных образований агломерации с учетом наиболее эффективного направления использования	<b>Отсутствует.</b> Стихийный перевод земель из одного вида пользования в другой
Общий потребительский рынок	<b>Присутствует.</b> Имеет моноцентричный характер
Наличие маятниковой миграции: - суточной, обеспечивающей единство рынка труда (места работы и проживания); - сезонной, обеспечивающей использование рекреационных возможностей пригорода (отдых выходного дня, отпускной период, летний сезон)	<b>Присутствует.</b> Тенденция к усилению по мере роста объектов загородной недвижимости.
Сопоставимые стандарты качества и уровня жизни населения	<b>Отсутствует.</b> Качество жизни сельского населения в большинстве населенных пунктах существенно ниже, чем городского

1	2
Общий рынок земли	<b>Присутствует.</b> Стихийно сформировался
Координация системы территориального развития и использования земель	<b>Отсутствует.</b> Планы строительства коттежных поселков предусматривают увеличение населения в 2–3 раза, а социальная инфраструктура не планируется
Рекреационные связи с центром агломерации	<b>Присутствуют.</b> Носят ярко выраженный характер с отрицательным антропогенным воздействием на окружающую среду
Согласованная экологическая политика	<b>Отсутствует</b>
Развитое социокультурное пространство	<b>Отсутствует.</b> Исключения несут разовые фестивали и туристические мероприятия
Выравнивание уровня коммунальных и бытовых услуг	<b>Отсутствует.</b> Тенденция к выравниванию обозначена в документах развития сельских территорий краевого уровня
Централизация деятельности по строительству, эксплуатации и развитию сетевой инфраструктуры и инженерных сооружений	<b>Отсутствует.</b> Возможны отдельные проекты
Межмуниципальные инвестиционные проекты	<b>Отсутствует</b>
Межмуниципальные объекты общественной (социальной) инфраструктуры	<b>Присутствуют</b>
Установление прямых межпоселенческих связей, дополняющих связи с ядром агломерации (зрелая агломерация)	<b>Отсутствуют</b>

инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности Пермского края в целом. Рост числа жителей загородных домов, не имеющих постоянной регистрации, приводит к тому, что снижается обоснованность планирования социальной инфраструктуры. При этом происходит социальная, экономическая и институциональная реструктуризация сельской местности, что сопровождается изменением функций сельских поселений, транспортных потоков, условий экономической деятельности в сельской местности и моделей поведения жителей. Появляется необходимость и создаются предпосылки для преобразования отдельных сельских населенных пунктов в экономически интегрированные ареалы в составе Пермской агломерации.

Среди территорий, формирующих состав Пермской агломерации, Пермский муниципальный район играет особую роль. Особенностью района является формальное отсутствие в составе его населенных пунктов городов и поселков городского типа. Традиционно Пермский муниципальный район занимает лидирующее место в сельскохозяйственном производстве: растениеводстве, производстве и переработке продукции животноводства и птицеводства, подтверждая свой статус аграрно-индустриального района.

Во всех территориях района агроприродные условия оцениваются как благоприятные для развития сельского хозяйства: агроприродный потенциал (АПП) составляет 75–80 баллов при максимальном значении в Пермском крае 90 баллов.

В последние годы к этому статусу добавилась и отрасль жилищного строительства.

Природно-ресурсный потенциал Пермского муниципального района включает минерально-сырьевые ресурсы (песок строительный, песчано-гравийную смесь, глины кирпичные, нефть и газ, торф), земельные, в т.ч. аграрные, лесные и водные ресурсы. Наибольшее значение для развития экономики не только района, но и города Перми и Пермской агломерации, имеют запасы строительных материалов, а также земельные ресурсы.

В соответствии со Схемой территориального планирования Пермского края, Пермский муниципальный район находится в границах Пермской городской агломерации и входит в состав зоны опережающего развития – Пермско-Краснокамского промышленного узла. Сельские поселения Пермского муниципального района занимают часть ядра Пермской агломерации (Пермская локальная система), эколого-компенсационного пояса (территории на расстоянии 20–25 километров от ядра агломерации) и внешнего пояса агломерации [15]. Выгодность экономико-географического положения района обусловлена прохождением через его территорию большинства основных транспортных магистралей, связывающих город Пермь с другими районами Пермского края и территориями России. На значительном протяжении район граничит с судоходной частью реки Кама, входящей в Единую глубоководную систему европейской части России. В районе также расположен международный аэропорт «Большое Савино».

Наряду с местоположением и особенностями природно-климатических характеристик района, ключевым моментом формирования Стратегии развития стал достигнутый уровень его социально-экономического развития с учетом динамики ключевых показателей.

В методологическом плане для определения основных трендов развития Пермского муниципального района была сформирована статистическая база данных за период 2008–2014 гг. включительно. Все данные были сгруппированы по блокам, отражающим основные сферы деятельности и ее результаты:

- I. Человеческий потенциал.
- II. Инфраструктурная сфера.
- III. Экономическая сфера.
- IV. Социальная сфера.
- V. Муниципальное управление.

**Человеческий потенциал** рассматривался авторами разработки как интегральный показатель качества жизни и деятельности на данной территории и измерялся численностью населения Пермского муниципального района. Как показали дальнейшие исследования, для повышения степени обоснованности прогнозирования и долгосрочного планирования значение имеет учет как постоянно проживающего на территории населения, так и циклически мигрирующего (сезонные миграции, «выходного дня» и т.п.).

**Инфраструктурная сфера** была выделена как материальная основа развития экономической и социальной деятельности, обуславливающая привлекательность территории для бизнеса и постоянного проживания. В структуру инфраструктурного блока были включены следующие элементы:

- дорожная инфраструктура;
- инженерная инфраструктура, обеспечивающая функционирование экономических субъектов, в том числе и коммуникационная;
- коммунальная инфраструктура, обеспечивающая функционирование жилищной и социальной сфер;
- инфраструктура благоустройства (сбор-сортировка-переработка-утилизация отходов, сети наружного освещения и видеонаблюдения, ливневая канализация, кладбища).

**Экономика** анализировалась как сфера деятельности по эффективному использованию ресурсного потенциала территории для обеспечения ее устойчивого развития. Основная решаемая задача – обеспечение занятости и достойного уровня доходов домохозяйств. Второй по значимости была обозначена задача роста налогового потенциала территории<sup>2</sup>. Структурно экономика Пермского района включает в себя «традиционные» отрасли (сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, добыча природных ископаемых) и потенциал новых «точек роста» (логистика, рекреация и туризм, жилищное и промышленное строительство, формирование инвестиционных площадок).

**Социальная сфера** учитывалась как ключевой фактор, оказывающий влияние на качество жизни населения на территории и рассматривалась в двух аспектах:

---

<sup>2</sup> Вопрос роста налогового потенциала территории требует отдельного внимательного анализа в связи со сложившейся незаинтересованностью муниципалитетов в его увеличении в рамках существующей системы бюджетного финансирования, направленной на выравнивание бюджетной обеспеченности.

- сфера государственных и муниципальных социальных услуг<sup>3</sup>, оказываемых в соответствии с установленным стандартом;
- сфера сервисных, бытовых, досуговых и прочих услуг, оказываемых на коммерческой основе.

В сферу государственно-муниципальных социальных услуг были включены:

- здравоохранение;
- образование;
- культура и досуг;
- физическая культура и спорт;
- молодежная политика;
- социальная защита;
- жилищное строительство;
- общественная безопасность;
- экология и охрана окружающей среды.

**Муниципальное управление** рассматривалось как инструмент реализации программных мероприятий стратегического развития, от качества которого зависит конечный результат и эффективность реализации Стратегии. В сфере муниципального управления было выделено три основных направления деятельности, связанных с полномочиями муниципального района и сельских поселений, входящих в его состав:

- социальная сфера – обеспечение выполнения государственных стандартов оказания социальных услуг населению муниципальных образований;
- поддержка развития субъектов малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования;
- эффективное управление муниципальной собственностью.

С учетом влияния агломерационных эффектов, динамичного изменения сфер полномочий и источников финансирования мероприятий на территории конкретного муниципального образования, в систему управления развитием территории закладывалась необходимость тесного взаимодействия органов управления сельских поселений, муниципального района и органов государственной власти с целью состыковки программных документов стратегического развития территорий Пермского края, консолидации кадровых и финансовых ресурсов для их реализации.

На основании анализа динамики показателей социально-экономического развития Пермского муниципального района в целях определения перспективных точек территориального развития была разработана типология муниципальных образований и населенных пунктов, входящих в их состав.

Так, в соответствии с положениями Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 г. [13], Пермский муниципальный район был отнесен авторами разработки ко **второму типу** муниципальных образований субъектов Российской Федерации с различным характером

---

<sup>3</sup> 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.

освоения и сельскохозяйственного использования – **территории с полифункциональной сельской экономикой, сельским хозяйством пригородного типа и благоприятными социальными условиями развития сельской местности.**

Этот тип сельских территорий характеризуется наиболее тесным взаимопроникновением городов и сельской местности, бурным развитием сферы услуг и пригородного дачного и коттеджного строительства. Приоритетными с точки зрения перспектив развития для данных территорий являются следующие направления:

- поддержка высокопродуктивного сельского хозяйства, ориентированного на производство высококачественного сырья и продовольствия для обеспечения жителей крупных городов России продуктами отечественного производства;

- создание условий для развития сельскохозяйственных рынков, в том числе кооперативных;

- сохранение и восстановление природных и аграрных ландшафтов, развитие экологически ориентированного сельского хозяйства, повышающего устойчивость экосистем и обеспечивающего жизнь и деятельность людей, проживающих в сельской местности, а также рекреацию городского населения;

- совершенствование земельных отношений и прекращение нерационального перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории, поддержка промышленной и инфраструктурной субурбанизации, способствующей диверсификации сельской экономики и появлению новых рабочих мест для селян;

- содействие диверсификации сельской экономики на территориях пригородного типа, поддержка развития малого предпринимательства, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств и сельскохозяйственных кооперативов, для создания новых рабочих мест в сельской местности;

- содействие миграции населения в сельскую местность, поощрение строительства частных домов, поддержка сельских инфраструктурных проектов (благодаря увеличению миграционных потоков в сельскую местность, в том числе рекреационного характера, расширение сферы обслуживания приведет к созданию новых рабочих мест и развитию мелкого предпринимательства).

Данные направления развития сельских территорий были положены в основу разработки Стратегии развития Пермского муниципального района.

Следующим шагом в типологизации территорий стала классификация сельских поселений Пермского муниципального района. В соответствии с исторически сложившимся расположением сельских поселений Пермского муниципального района относительно краевой столицы города Перми, крупнейших водных объектов Пермского края и основных транспортных коридоров сельские поселения были разделены по следующим категориям:

- по возможностям транспортных коммуникаций:

- 1) «пригородные» сельские поселения - среднее время доезда от которых до города Перми менее 60 мин., в том числе с учетом расстояния до 30 км и близости к федеральным и/или региональным дорогам;

- 2) «удаленные» сельские поселения – среднее время доезда от которых до города Перми более 60 мин., в том числе с учетом расстояния более 30 км и

наличием в транспортном коридоре до Перми дорог местного значения (в том числе в ненормативном состоянии);

- по наличию потенциала роста и развития территории:

1) «территории экономического роста» – зоны деловой активности с имеющейся экономической деятельностью или потенциалом экономического роста, в том числе по новым видам деятельности;

2) «селитебные территории» – зоны жилищной застройки многоквартирными и/или индивидуальными жилыми домами, предполагающие прирост местного населения за счет миграционных потоков;

3) «природно-рекреационные территории» – зоны природных ландшафтов и рекреации, объекты культуры и туризма, сезонного дачного и круглогодичного организованного детского и семейного отдыха при наличии водных акваторий и природно-экологического потенциала;

4) «депрессивные территории» – территории, не имеющие соответствующих потенциалов роста.

Следует отметить, что территория любого сельского поселения, в свою очередь, распадается на территории населенных пунктов с соответствующим зонированием.

Результаты типологизации сельских поселений Пермского района представлены в табл. 3.

Таблица 3

#### Типология сельских поселений Пермского муниципального района

№ п/п	Наименование сельского поселения	Экономический рост	Жилищное строительство	Рекреация
<b>Пригородные сельские поселения</b>				
1	Гамовское	+	+	
2	Двуреченское	+	+	+
3	Кондратовское	+	+	+
4	Култаевское	+	+	+
5	Лобановское	+	+	
6	Савинское	+		
7	Фроловское	+	+	+
<b>Удаленные сельские поселения</b>				
8	Бершетское	+		
9	Заболотское		+	+
10	Кукуштанское	+		
11	Пальниковское	+		
12	Платошинское	+		
13	Сылвенское	+	+	+
14	Усть-Качкинское		+	+
15	Хохловское		+	+
16	Юговское	+		
17	Юго-Камское	+		+

Завершающей стадией типологизации территорий стало выявление уровня людности конкретных населенных пунктов, входящих в состав соответствующих сельских поселений. В качестве основного критерия для классификации населенных пунктов был взят размер (диапазон) численности населения, с которым связаны существенные качественные особенности населенных пунктов Пермского муниципального района. В рамках разрабатываемой Стратегии развития населенные пункты были типологизированы следующим образом (табл. 4):

Особый тип – **одnodворки**, одиночное обособленное жилье с населением **менее 10 чел.** На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе таких населенных пунктов было 48, в которых проживали 158 чел., или 0,15% населения района.

**Малые населенные пункты**, имеющие **от 10 до 1 000 жителей**, как и одnodворки, в наибольшей степени зависят от ближайших более крупных населенных пунктов. Лишь выборочно (в одном малом населенном пункте для целой территориальной группы) в них могут быть созданы некоторые элементы общественной (социальной) инфраструктуры (начальная школа, медицинский пункт, отделение связи, библиотека, сельский магазин – все самых малых размеров), предоставляющих населению сравнительно ограниченные возможности образовательного, медицинского и культурно-бытового обслуживания. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе малых населенных пунктов – 151, в которых проживали 20 911 чел., или 19,55% населения района.

Таблица 4

Типология сельских населенных пунктов Пермского муниципального района

Тип населенного пункта	Численность, чел.	Количество, ед.	Проживают, чел.	Средняя людность, чел.	Доля, %
Одnodворки	до 10	48	158	3	0,15
Малые	10–1 000	151	20 711	137	19,58
Средние	1 001–3 000	14	25 361	1 812	23,94
Крупные	3 001–5000	4	15 816	3 954	15,00
Крупнейшие	более 5 000	6	44 057	7 343	41,33
Итого		223	106 103	479	100

**Средние населенные пункты**, имеющие **от 1 001 до 3 000 жителей**, где возникают возможности заметного расширения круга общественной (социальной) инфраструктуры и обслуживающих учреждений, увеличения их размеров и технической оснащенности. При одновременном обслуживании населения ближайших малых населенных пунктов (транспортная доступность – до 30 мин. или 5 км) создается возможность постройки средней школы, участковой больницы и дальнейшего увеличения размеров большинства учреждений общественной (социальной) инфраструктуры. Обязателен центральный водопровод и газификация. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном

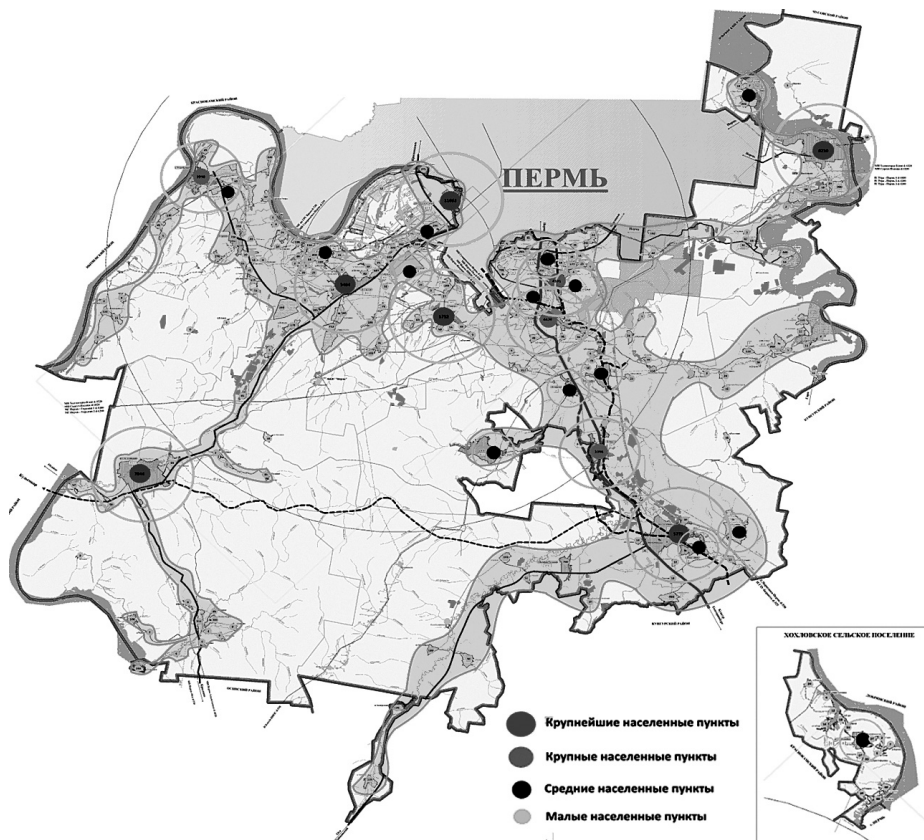


Рис. 2. Система расселения Пермского муниципального района (по состоянию на 01.01.2015 г.)

районе средних населенных пунктов – 14, в которых проживали 25 561 чел., или 24% населения района.

**Крупные населенные пункты**, имеющие от 3 001 до 5 000 жителей, где создаются наиболее благоприятные возможности для обеспечения городского уровня благоустройства и культурно-бытового обслуживания с постройкой крупных типовых школ, домов культуры, спортивных сооружений, медицинских учреждений, объектов специализированной торговой сети и т.д. Обязательны центральный водопровод, канализация, теплоснабжение и газификация. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе крупных населенных пунктов – 4, в которых проживали 16 016 чел., или 15% населения района.

**Крупнейшие населенные пункты**, имеющие более 5 000 жителей, в которых уровень и возможности общественной (социальной) инфраструктуры ни чем не отличаются от условий близлежащих городов, а при наличии развитой транспортной инфраструктуры и сети общественного транспорта могут превосходить их. На 1 января 2015 г. в Пермском муниципальном районе крупнейших населенных пунктов – 6, в которых проживали 44 126 чел., или 41,3% населения района.

Таким образом, если подходить к перспективам развития этих населенных пунктов через призму критериев, отмеченных Н.В. Зубаревич, то в зоне риска оказываются 213 населенных пунктов, планированию будущего которых должно быть уделено самое пристальное внимание. В первую очередь, это связано с обеспечением оптимальной схемы расселения, которая должна способствовать сохранению уровня заселенности территории за счет населенных пунктов, имеющих потенциал роста, а также достижению положительных темпов экономического и социального развития муниципальных образований, в состав которых они входят.

При этом отметим, что более 140 населенных пунктов Пермского муниципального района, имеющих менее 100 жителей, «выпадают», согласно критериям Т.Г. Нефедовой, из состава населенных пунктов, являющихся «костяком структуры сельского расселения».

В то же время, исходя из агломерационных принципов развития, была проанализирована сложившаяся на текущий момент система расселения и выявлены миниагломерации или ареалы населенных пунктов, имеющих тяготение друг к другу. Центрами таких ареалов выступали населенные пункты более высокого ранга, т.е. с большей численностью жителей (рис. 2).

На схему расселения Пермского муниципального района была «наложена» сеть социальных учреждений, обслуживающих определенные территории. В результате такого наложения сформировались ареалы более высокого уровня, охватывающие большее число жителей территории, «привязанных» к конкретному социальному учреждению, расположенному в определенном центральном для данного ареала населенном пункте (рис. 3).

В результате такой визуализации стали наглядными сформировавшиеся тенденции в территориальном расселении – «привязка» к транспортным магистралям краевого и федерального уровней, концентрация вокруг населенных пунктов с потенциалом развития («точки роста»), четкое тяготение к ядру агломерации по критерию транспортной доступности. Сложившаяся система расселения Пермского муниципального района может быть охарактеризована как «кустовая». Исторически такие «кусты» населенных пунктов Пермского муниципального района расположены в черте ядра Пермской агломерации (Сылвенский, Фроловско-Двуреченский, Савинский и Гамовский), а также вдоль основных транспортных коридоров (Лобановский, Култаевский, Кукуштанский и Юго-Камский).

Кустовая система расселения – это совокупность сельских поселений и входящих в них сельских населенных пунктов различной величины и народнохозяйственного профиля, объединенных развитыми территориально-производственными связями, общей инженерной инфраструктурой, единой сетью центров социально-культурного обслуживания и мест отдыха населения. Радиус транспортной доступности до центрального населенного пункта в местных кустовых системах расселения составляет 20–40 мин.

С учетом полученных данных, в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района была поставлена задача такой реконструкции сложившейся схемы сельского расселения,

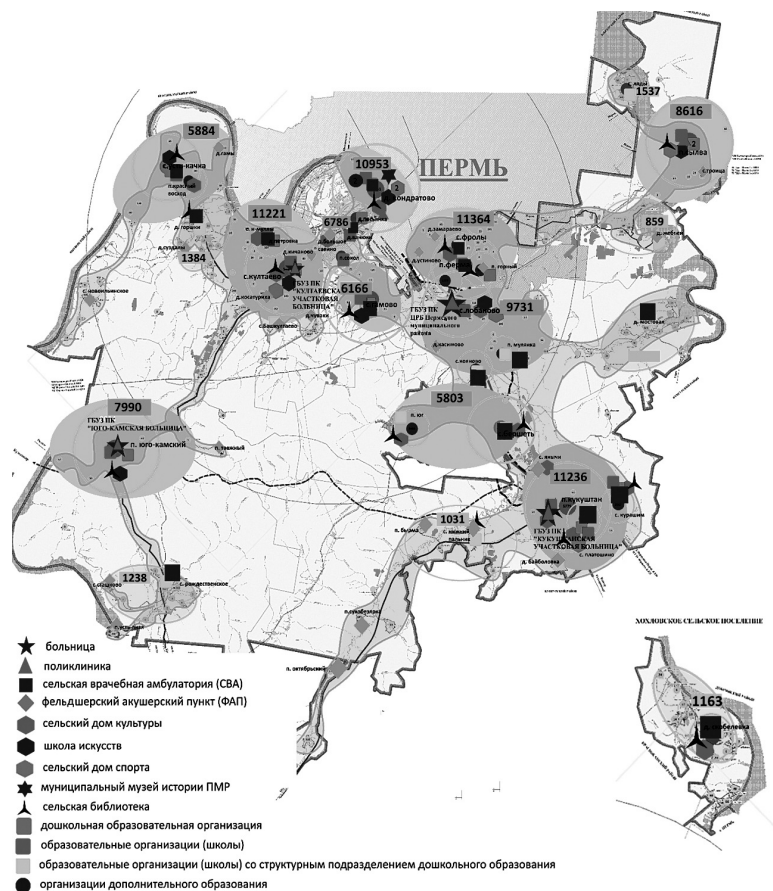


Рис. 3. Пространственная организация социальной инфраструктуры Пермского муниципального района (на 01.01.2015 г.)

которая позволила бы оптимизировать число и размеры сельских поселений (а возможно и административно-территориальных границ муниципальных образований), необходимых для построения пространственной организации, обеспечивающей для населенных пунктов одного «куста» минимизацию транспортных издержек, издержек на поддержание инфраструктуры, эффективное использование ресурсов, доступ населения к различным социальным услугам с сохранением единства и уровня заселенности территории. Такая оптимизация пространственной организации территории с учетом числа и размеров исторически сложившихся населенных пунктов муниципального образования, с учетом динамики и потенциала их развития позволит сократить издержки на развитие их социальной и инженерной инфраструктуры, консолидировать разрозненные ресурсы, повысить эффективность их использования.

Исходя из этого был сделан вывод о том, что в расчетный период Стратегии развития кустовые системы населенных пунктов должны охватить всю хозяйственно-освоенную территорию Пермского муниципального района.

Ориентация на развитие кустовых систем расселения обусловлена их перспективами роста по сравнению с рассредоточенным размещением населенных пунктов.

Прогноз пространственного развития населенных пунктов Пермского муниципального района с учетом агломерационных эффектов и их типологизации по «точкам роста» был положен в основу стратегического планирования социально-экономического развития как отдельных поселений, так и Пермского района в целом. При этом были учтены ключевые факторы, определяющие основные тренды социально-экономического 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» П. Кругман и другие исследователи выделяют две группы таких факторов [4, с. 86].

К факторам «первой природы» относятся преимущества, существующие вне зависимости от деятельности людей:

1) природно-сырьевые:

- обеспеченность природными ресурсами, которые востребованы рынком (минеральными, земельными, лесными, водными и др.);

2) геоэкономические:

- выгодное географическое положение, в том числе приграничное положение на путях глобальной торговли, снижающее транспортные издержки и облегчающее трансляцию инноваций.

К факторам «второй природы» относятся преимущества, созданные деятельностью человека и общества. К группе этих факторов разработчики Стратегии отнесли следующие:

1) инфраструктурные:

- развитие инженерной и транспортной инфраструктуры;

- доступность и стоимость коммунальных и коммуникационных услуг;

2) экономические:

- особенности экономической специализации Пермского муниципального района (II тип);

- ресурсный (производственный) потенциал;

- финансовый потенциал;

- трудовые ресурсы (человеческий капитал);

- предпринимательская активность и другие экономические факторы;

- платежеспособность населения;

3) социальные:

- развитость сферы общественных (социальных) услуг;

- общественная безопасность;

- социальная дифференциация и другие социальные факторы;

4) управленческие:

- качество муниципального управления;

- система государственного регулирования;

- нормативно-правовое обеспечение;

- институциональная инфраструктура поддержки предпринимательства;
- бюрократические барьеры и другие административные факторы.

Дополнительным импульсом развития и более эффективного использования ресурсов Пермского муниципального района должен стать положительный потенциал агломерационного эффекта<sup>4</sup>.

Все 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 стимулы развития, так и барьеры развития.

На текущий момент Пермский муниципальный район отличается:

- низким агломерационным эффектом, а порой и его отрицательным значением;
- неразвитой с точки зрения потребностей перспектив развития транспортной инфраструктурой;
- снижением качества человеческого потенциала и депопуляцией;
- рецессией в экономической сфере и, в первую очередь, в сельском хозяйстве;
- недостаточностью мотивации субъектов малого предпринимательства для организации и развития собственного дела в связи с трудностями выхода на новые и существующие рынки;
- отсутствием экономических стимулов к созданию условий для роста налогового потенциала территории.

Основной задачей документов стратегического развития в этом свете становится создание условий для минимизации отрицательных эффектов и увеличения положительных эффектов от агломерирования за счет организации управления этим процессом. В целом, к основным конкурентным преимуществам Пермского муниципального района разработчиками Стратегии были отнесены:

- выгодное геоэкономическое положение;
- потенциал и возможности развития инженерной инфраструктуры (газо-, электро-, тепло- и водоснабжение, водоотведение, утилизация отходов);
- развивающаяся дорожная и транспортная сеть;
- земельные ресурсы, обеспечивающие потребности развития сельского хозяйства, переработки сельхозпродукции, строительства логистических и торговых центров, промышленных производств;
- агроприродные условия, благоприятные для ведения сельского хозяйства на большей части территории;
- научный потенциал территории;
- значительный туристско-рекреационный потенциал, имеющий хорошо выраженную территориальную дифференциацию;
- широкие возможности для многоквартирного и индивидуального жилищного строительства.

---

<sup>4</sup> На момент формирования Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района можно было отметить преобладание негативных эффектов от стихийных процессов агломерирования.

В ходе разработки перспективных направлений социально-экономического развития Пермского муниципального района была проведена их экспертная оценка с использованием методологии SWOT-анализа (рис. 4, 5).

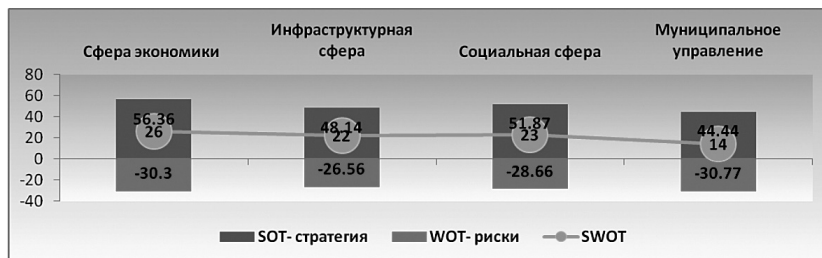


Рис. 4. SWOT-анализ основных сфер СЭР Пермского муниципального района

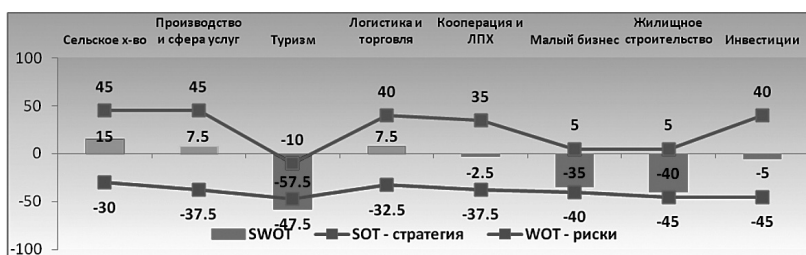


Рис. 5. SWOT-анализ ключевых направлений СЭР Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. в экономической сфере

Проведенный SWOT-анализ позволил на экспертном уровне определить потенциальные «точки роста» и «точки провалов» для последующей корректировки планируемых управленческих воздействий, в том числе на стадии разработки муниципальных программ социально-экономического развития муниципалитетов сельских поселений и Пермского муниципального района в целом. В результате все оценки экспертов приводятся к единой 100-бальной шкале и становятся легко сравнимыми.

Результатом проведенного исследования стала выработка предложений по развитию Пермского муниципального района как конкурентоспособного муниципального образования Пермского края. В качестве основного способа повышения конкурентоспособности территории рассматривается **уникальная возможность включения Пермского муниципального района в агломерационные связи с городом Пермь и другими муниципальными образованиями, интегрируемыми в агломерацию.**

В качестве основных показателей – показателей первого уровня, характеризующих успешность и устойчивость развития территории Пермского муниципального района, были определены:

- численность населения территории;
- численность экономически активного населения;
- численность занятого 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.

При этом следует подчеркнуть, что в современных условиях, когда неизмеримо возрастает значение производительности труда как ключевого показателя эффективности общественного производства, «особо следует выделять рост производительности административно-управленческого труда. Он проявляется не в увеличении количества написанных и принятых документов, а в эффективности использования имеющихся ресурсов, что выражается в росте бюджетной наполняемости» [16, с. 145].

В качестве основных направлений роста, с учетом складывающихся трендов в динамике основных показателей социально-экономического развития территории района, а также «пригородного» характера ряда населенных пунктов, были определены **жилищное и дачное строительство**.

Наряду с традиционными отраслями экономики<sup>5</sup> в качестве «локомотивов» роста были определены новые направления деятельности: **торговля и логистика, рекреация и туризм, формирование инвестиционных площадок** под новые виды бизнеса.

Развитие транспортной логистики диктуется сформировавшимися геоэкономическими преимуществами расположения Пермского муниципального района: центральное расположение в Пермской агломерации, соседское положение к городу Перми, а по отношению к другим территориям края и другим регионам – «транзитность» регионального и федерального масштаба.

В рамках Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района были обозначены следующие направления развития транспортной логистики и торговли:

- создание в пригородной зоне круглогодичных постоянно действующих торговых рынков сельскохозяйственной и пищевой продукции с неограниченным доступом на них пермских производителей (3–4 объекта);
- выделение земельных участков для формирования логистических центров по хранению и переработке сельскохозяйственной продукции, организации грузовых перевозок;
- формирование маршрутной сети пассажирских перевозок, создающей приоритет общественному транспорту для маятниковых миграций в город Пермь.

В качестве отдельных проектов развития транспортной логистики Пермского муниципального района в расчетном периоде Стратегии были заложены проекты развития грузопассажирского логистического центра на базе международного аэропорта «Большое Савино», а также строительства речного порта в районе д. Берг Камы.

<sup>5</sup> «Традиционными» отраслями экономики Пермского муниципального района являются сельское хозяйство, добыча топливно-энергетических полезных ископаемых и стройматериалов, обрабатывающие производства, в том числе производство пищевых продуктов, строительство, транспорт и связь.

По своему туристическо-рекреационному потенциалу Пермский муниципальный район входит в первую десятку территорий Пермского края и укрупненно это направление экономического развития района было разделено на два относительно самостоятельных вида бизнеса:

- санаторно-курортное лечение и организованный семейный и детский отдых;

- туризм во всем многообразии его видов.

Перспективными проектами по развитию развлекательного туризма и познавательного досуга, а также спорта являются проекты развития территории аэропорта «Фролово» (Двуреченское сельское поселение) – авиамодельный, планерный, парашютный виды спорта, музей авиационной техники под открытым небом, а также строительство нового ипподрома краевого уровня со всей разветвленной инфраструктурой в п. Ферма (Двуреченское сельское поселение).

Особое внимание было предложено уделить созданию рекреационных зон в форме культурно-развлекательных ландшафтных парков на территориях 20–25 га для привлечения жителей Перми и Пермского края для отдыха и развлечений в зеленой зоне города Перми (эколого-компенсационный пояс агломерации).

В рамках разработки Стратегии конкретные инвестиционные проекты были увязаны с территориями реализации на основе специализации последних. Исходя из имеющейся информации о планируемых к реализации проектах, в качестве приоритетных инвестиционных площадок были определены следующие:

1) под растениеводство защищенного грунта (тепличные хозяйства):

- территории Юго-Камского, Двуреченского, Савинского и Кондратовского сельских поселений;

2) под агробизнестехнопарк на базе ФГОУП УОХ «Липовая гора»:

- территория Фроловского сельского поселения;

3) под логистические центры:

- территории Гамовского, Савинского, Кукуштанского сельских поселений;

4) под торгово-развлекательные центры:

- территории Кондратовского, Фроловского сельских поселений;

5) под постоянно действующие сельскохозяйственные ярмарки на 4 основных транспортных направлениях к городу Перми:

- территории Кондратовского, Фроловского, Хохловского и Сылвенского сельских поселений;

6) под крупные животноводческие комплексы:

- территории Лобановского, Култаевского, Гамовского сельских поселений;

7) под мусоросортировочные комплексы, мусороперерабатывающие заводы и места захоронения отходов (полигоны) территория Фроловского сельского поселения и других сельских поселений, включенных в региональную систему переработки и утилизации отходов (Култаевское сельское поселение).

Инвестиционная привлекательность территории Пермского муниципального района как существенный элемент ее конкурентоспособности создается за счет формирования инвестиционных площадок, представляющих интерес

как для хозяйственной деятельности, для жилищного строительства, так и для отдыха и рекреации.

Потенциал экономического роста, в свою очередь, требует опережающего развития дорожной и инженерной инфраструктуры для обеспечения деятельности хозяйствующих субъектов, инфраструктуры благоустройства и коммунальной инфраструктуры для повышения качества жизни на территории.

Отдельным проектом в условиях агломерационного развития становится повышение связанности территорий Пермского муниципального района с центром Пермской агломерации, которая может быть обеспечена за счет развития и интеграции с сетью городского общественного транспорта. В первую очередь, сюда можно отнести проекты развития сети легкорельсового и/или троллейбусного электротранспорта в направлениях Пермь–п. 5-я Ферма, д. Большая Мось (Фроловское сельское поселение), Пермь–д. Кондратово (Кондратовское сельское поселение), а также за счет реконструкции магистралей при въезде в город Пермь.

Планирование процессов экономического развития с учетом предполагаемых объемов жилищного строительства обусловило необходимость прогнозирования роста потребности в объектах социальной инфраструктуры в разрезе конкретных населенных пунктов и их кустовых ареалов. При расчете прогнозной численности населения конкретных населенных пунктов Пермского муниципального района учитывалась как динамика естественного прироста населения, так и миграционный прирост, обусловленный ведущимся жилищным строительством или подготовкой земельных участков под застройку, а также данные о планируемом целевом использовании земель, отраженных в схеме территориального планирования Пермского муниципального района и генеральных планах сельских поселений.

Прогнозный расчет численности населения Пермского муниципального района отражен на рис. 6 в двух вариантах. По оптимистичному варианту рост численности населения за счет положительного сальдо естественного и миграционного прироста достигнет в 2020 г. 142 500 чел., а к 2030 г. – 160 000 чел. По реалистичному сценарию – до 136 440 чел. к 2020 году и до 151 600 чел. к 2030 г.

На основании этого демографического прогноза был разработан прогноз развития сети учреждений социальной сферы Пермского муниципального района в отраслевом разрезе с учетом динамики численности по каждому населенному пункту и их ареалу.

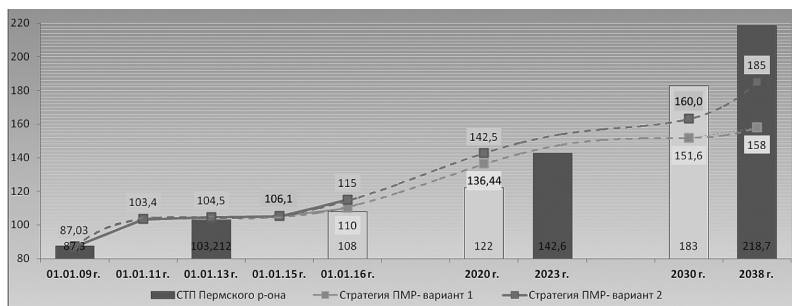


Рис. 6. Прогноз численности населения Пермского муниципального района, тыс. чел.

Такой подход позволил сделать вывод, что наиболее остро проблема развития социальной сферы в ближайшее время встанет на следующих территориях интенсивного жилищного строительства:

- Кондратовское сельское поселение;
- Фроловское сельское поселение;
- Лобановское сельское поселение;
- Двуреченское сельское поселение;
- Култаевское сельское поселение.

По этим сельским поселениям должны быть оперативно скорректированы генеральные планы поселений, правила землепользования и застройки, разработаны местные нормативы градостроительного проектирования и рассчитана потребность в дополнительных объектах социальной инфраструктуры, в том числе финансируемой за счет местных бюджетов.

Логичным завершением проведенных исследований и разработанных прогнозов стало формирование системы стратегических целей и задач по приоритетным направлениям Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг.

Своеобразной «изюминкой» формируемого «дерева целей» стала выработка миссии Пермского муниципального района, которая была сформулирована следующим образом:

**Пермский муниципальный район – зеленый пояс Пермской агломерации.**

Расширенный вариант предложенной миссии с подробным изложением системы целей и задач по приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского района представлен авторами статьи в ранее опубликованном материале [1].

В свою очередь, стратегическая цель социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 гг. была сформулирована с учетом складывающихся трендов общественного развития и задач социально-экономического развития более высоких уровней, а также уже реализуемых Пермским муниципальным районом программ, следующим образом:

**стабильное повышение уровня жизнедеятельности населения Пермского муниципального района, обеспечиваемое устойчивым экономическим ростом, соответствующим развитием социальной сферы и качеством муниципального самоуправления.**

Эта стратегическая цель социально-экономического развития, в свою очередь, в расчетном периоде Стратегии была декомпозирована на более локальные цели по четырем ключевым сферам:

- инфраструктурной;
- экономической;
- социальной;
- управленческой.

Достижение этих целей в долгосрочной перспективе позволит улучшить **интегральный показатель** эффективности деятельности муниципальных органов управления – **рост человеческого потенциала территории.**

Итогом работы экспертов стал сценарный прогноз основных показателей социально-экономического развития Пермского муниципального района до 2030 г., которые должны стать ориентирами результативности при разработке Программы комплексного социально-экономического развития Пермского муниципального района.

Для оценки реализации Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района разработчиками был применен метод «индексирование и расчет интегральных индексов». В качестве оценочного показателя был предложен индекс ( $I_{с\text{э}р}$ ) – интегральный показатель, всесторонне характеризующий использование ресурсного потенциала территории, экономическое развитие местного сообщества, уровень материального, медико-биологического благосостояния каждого жителя территории. Оценка эффективности реализации Стратегии предусматривает сравнение значений соответствующих показателей во временном (преимущественно ретроспективном) или в пространственном (межпоселенческом) аспекте. Интегральный индекс оценки реализации Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района ( $I_{с\text{э}р}$ ) характеризует статистическое состояние муниципального образования в определенный момент времени и отражает динамику развития между измерениями. Проведение таких сопоставлений позволяет производить оценку влияния проводимых преобразований на жизнь населения на основе системы частных и комплексных индикаторов, характеризующих уровень развития и качество жизни населения в отдельном сельском поселении и в муниципальном образовании в целом.

Расчет индексов осуществлялся по основным направлениям развития Пермского муниципального района, обозначенных в Стратегии, на основании статистических показателей за 2010–2014 гг.

Для перевода любого показателя в индекс, значение которого заключено между 0 и 1 (это позволило соизмерить и сравнить разновеликие показатели), использовалась следующая формула:

$$x \text{ - индекс} = \frac{x - \min(x)}{\max(x) - \min(x)}, \quad (1)$$

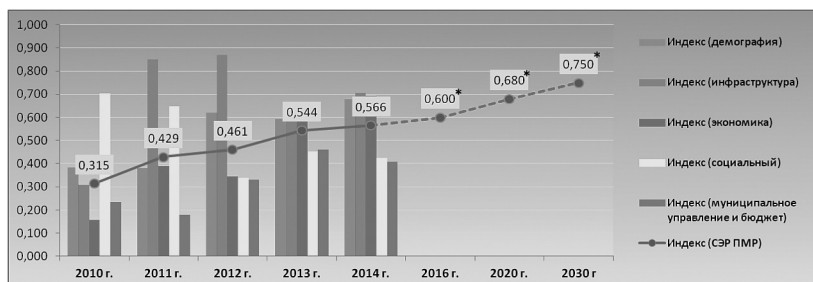
где  $\min(x)$  и  $\max(x)$  – минимальные и максимальные значения показателя  $x$  среди всего ряда исследуемых показателей, уменьшенные и увеличенные, соответственно, на 10%.

С учетом равнозначности выбранных разработчиками Стратегии развития показателей, были рассчитаны интегральные индексы по принятым в Стратегии основным направлениям социально-экономического роста территории и интегральный индекс социально-экономического развития Пермского муниципального района в целом (табл. 5).

**Система интегральных индексов оценки социально-экономического развития  
Пермского муниципального района (ретроспектива)**

№ п/п	Показатели	2010	2011	2012	2013	2014
1.	Индекс (демография)	0,384	0,380	0,622	0,594	0,680
2.	Индекс (инфраструктура)	0,308	0,849	0,869	0,663	0,707
3.	Индекс (экономика)	0,158	0,389	0,346	0,582	0,694
4.	Индекс (социальный)	0,705	0,648	0,338	0,452	0,426
5.	Индекс (муниципальное управление и бюджет)	0,234	0,178	0,331	0,461	0,409
6.	Индекс (СЭР ПМР)	0,315	0,429	0,461	0,544	0,566

На основании выведенной кривой роста за период 2010–2014 гг. был сформирован экспертный прогноз интегрального индекса  $I_{\text{СЭР ПМР}}$  до 2030 г. (рис. 7).



\* Данные за 2016–2030 гг. – экспертная оценка

Рис. 7. Индекс СЭР Пермского муниципального района

В рамках Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района был заложен плавный рост интегрального индекса  $I_{\text{СЭР ПМР}}$  в диапазоне от 0,5–1,0. Ключевым фактором роста является экономика.

В заключение следует подчеркнуть, что разработка Стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района и оценка ожидаемых социально-экономических последствий от ее реализации осуществлялась с учетом ограниченности полномочий муниципального образования «Пермский муниципальный район», включая полномочия сельских поселений Пермского муниципального района. Агломерационный подход к разработке Стратегии проявился в том, что ключевые вопросы развития территории по всем основным направлениям – инфраструктура, экономика, социальная сфера, механизмы управления рассматривались во взаимосвязи локальных интересов отдельных муниципальных образований и субъекта федерации – Пермского края в целом.

Такой подход важен для понимания того, что полномочия отдельных муниципалитетов, заинтересованных в комплексном развитии своей терри-

тории проживания, имеют незначительное влияние на решение ключевых вопросов развития территории и требуют консолидации усилий всех уровней власти. Кроме этого, агломерационный подход делает актуальным вопрос о выработке адекватных управленческих форм обеспечения устойчивого развития территорий в комплексе, что является темой отдельного исследования.

### Список литературы

1. *Блусь П.И., Ганин О.Б., Ганин И.О., Сибиряков А.П.* Агломерационный подход к обоснованию новой парадигмы стратегии социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016–2030 годы // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2016. № 1. С. 133–159.
2. *Зубаревич Н.В.* Пятнистая Россия: агломерации и периферия. Поляризация пространства: сопротивляться или адаптироваться? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opes.ru/1405868.html> (дата обращения: 13.09.2016).
3. *Лаппо Г., Полян П., Селиванова Т.* Агломерации России в XXI веке [Электронный ресурс] // *Вестн. фонда регион. развития Иркут. обл.* 2007. № 1. С. 45–52. URL: [http://www.frrio.ru/uploads\\_files/Lappo.pdf](http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf) (дата обращения: 02.08.2015).
4. *Манаков А.Г.* «Новая экономическая география» и оценка ее применимости в России // *Вестн. Псков. ун-та.* 2012. № 1. С. 84–90.
5. *Нефедова Т.Г.* Пятнистая Россия: большие города и периферия [Электронный ресурс]. URL: <http://www.myshared.ru/slide/91205/> (дата обращения: 31.08.2016).
6. *Нефедова Т.Г.* Сжатие внегородского освоенного пространства России – реальность, а не иллюзия // *Сжатие соц.-экон. пространства: новое в теории регион. развития и практике его гос. регулирования / под ред. С.С. Артоболевского, Л.М. Синцера.* М.: Изд-во Ин-та географии РАН, 2010. С. 128–145.
7. *Нефедова Т.Г.* Сжатие и поляризация сельского пространства России [Электронный ресурс] // *Демоскоп Weekly.* 2012. № 507–508. URL: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0507/analit01.php> (дата обращения: 31.08.2016).
8. *Нещадин А., Прилепин А.* Городские агломерации как инструмент динамичного социально-экономического развития регионов России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sokolin.viperson.ru/data/201011/Statqqaglomeracii.doc> (дата обращения: 13.09.2016).
9. *О стратегическом планировании в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: федер. закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (дата обращения: 01.08.2016).
10. *Развитие городских агломераций* [Электронный ресурс]: аналит. обзор. 2013. Вып. 2. URL: <http://www.giprogor.ru/node/660> (дата обращения: 31.08.2016).
11. *Стадник И.* И пусто, и густо [Электронный ресурс]. URL: <http://www.opes.ru/1405868.html> (дата обращения: 18.09.2016).

12. *Стратегия* социально-экономического развития Пермского муниципального района на 2016-2030 годы [Электронный ресурс]: утв. решением Земского собрания Перм. муницип. района от 28 апр. 2015 г. № 80. URL: [http://www.permraion.ru/\\_res/fs/file26331.doc](http://www.permraion.ru/_res/fs/file26331.doc) (дата обращения: 01.08.2016).

13. *Стратегия* устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года [Электронный ресурс]: утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 2 февр. 2015 г. № 151-р. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174933/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/) (дата обращения: 01.08.2016).

14. *Схематерриториального планирования* Пермского края [Электронный ресурс]: утв. постановлением Правительства Перм. края от 27 окт. 2009 г. № 780-п. URL: <http://www.mintrans.permkrai.ru/strategiya/skhema-territorialnogo-razvitiya-stp/> (дата обращения: 15.07.2016).

15. *Схема* территориального планирования Пермского муниципального района Пермского края [Электронный ресурс]: поясн. записка (обосновывающие материалы). Пермь, 2014. Т. 2. URL: [http://permraion.ru/\\_res/fs/file26036.pdf](http://permraion.ru/_res/fs/file26036.pdf) (дата обращения: 15.07.2016).

16. Татаркин А.И., Бочко В.С. Об антикризисных действиях муниципалитетов // Регион: экономика и социология. 2009. № 2. С.137–155.

17. Чугуевская Е.С. Особенности пространственного развития Пермского края и создание условий для его устойчивого социально экономического развития. Схема территориального планирования Пермского края [Электронный ресурс]. URL: <http://dok.opredelim.com/docs/index-13004.html> (дата обращения: 13.09.2016).

*Статья получена 04.10.2016*

## References

1. Blus, P.I., Ganin, O.B., Ganin, I.O. and Sibiryakov, A.P. (2016), "Agglomerative Approach to Justify a New Paradigm of Social Economic Development Strategy in Perm Minucipal District for 2016-2030", *Ars Administrandi*, no. 1, pp. 133–159.
2. Zubarevich, N.V. (2012), "Spotted Russia: agglomerations and the periphery. Polarization of the region: to adapt or resist?", [Online], available at: <http://www.opec.ru/1405868.html> (Accessed 13 September 2016).
3. Lappo, G., Polyani, P. and Selivanova, T. (2007), "Russian Agglomeration in XXI century", *Bulletin of the Irkutsk region's Regional Development Fund*, no. 1, pp. 45–52, available at: [http://www.frrio.ru/uploads\\_files/Lappo.pdf](http://www.frrio.ru/uploads_files/Lappo.pdf) (Accessed 2 August 2016).
4. Manakov, A.G. (2012), "New economic geography" and evaluation of its applicability in Russia", *Vestnik Pskovskogo universiteta*, no. 1, pp. 84–90.
5. Nefedova, T.G. (2012), "Spotted Russia: big cities and the periphery", [Online], available at: <http://www.myshared.ru/slide/91205/> (Accessed 31 August 2016).

6. Nefedova, T.G. (2010), "Compression of utilized non-urban space of Russia – a reality, not an illusion", in Artobolevskiy, S.S. and Sinsеров, L.M. (ed.), *Szhatie social'no-jekonomicheskogo prostranstva: novoe v teorii regional'nogo razvitiya i praktike ego gosudarstvennogo regulirovaniya* [Compression of socio-economic area: a new theory of regional development and practice of its state regulation], Institute of geography of the Russian Academy of Sciences, Moscow, pp. 128–145.
7. Nefedova, T.G. (2012), "Compression and polarization of rural space in Russia", *Demoscope Weekly*, no. 507–508, available at: <http://www.demoscope.ru/weekly/2012/0507/analit01.php> (Accessed 31 August 2016).
8. Neshhadin, A. and Prilepin, A. (2010), "Urban agglomerations as a dynamic tool of socio-economic development of Russian regions", [Online], available at: <http://www.sokolin.viperson.ru/data/201011/Statqqaglomeracii.doc> (Accessed 13 September 2016).
9. ConsultantPlus (2014), *O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii* [On strategic planning in the Russian Federation], Federal Law no. 174-FZ dated 28 June 2014, available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_164841/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/) (Accessed 1 August 2016).
10. The official website of JSC Russian Institute of Urban Development and Investment Development (2013), "The development of urban agglomerations", vol. 2, available at: <http://www.giprogor.ru/node/660> (Accessed 31 August 2016).
11. Stadnik, I. (2012), "Both dense and unoccupied", [Online], available at: <http://www.opec.ru/1405868.html> (Accessed 18 September 2016).
12. The official website of Perm Municipal District (2015), *Strategiya social'no-e'konomicheskogo razvitiya Permskogo municipal'nogo rajona na 2016-2030 gody* [Strategy of Socio-Economic Development for Perm municipal district for the years 2016-2030], approved by decision of the Provincial Assembly of Perm municipal district no. 80 dated 28 April 2015, available at: [http://www.permraion.ru/\\_res/fs/file26331.doc](http://www.permraion.ru/_res/fs/file26331.doc) (Accessed 1 August 2016).
13. ConsultantPlus (2015), *Strategiya ustojchivogo razvitiya sel'skih territorij Rossijskoj Federacii do 2030 goda* [The strategy of sustainable development of rural territories of the Russian Federation until 2030], approved by the Government Resolution no. 151-r dated 02 February 2015, available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_174933/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_174933/) (Accessed 1 August 2016).
14. The official website of the Ministry of Transport of Perm krai (2009), *Shema territorial'nogo planirovaniya Permskogo kraja* [The scheme of territorial planning of Perm Krai], approved by Government Resolution of Perm Krai no. 780-r dated 27 October 2009, available at: <http://www.mintrans.permkrai.ru/strategiya/skhema-territorialnogo-razvitiya-stp/> (Accessed 15 July 2016).
15. The official website of Perm Municipal District (2014), *Shema territorial'nogo planirovaniya Permskogo municipal'nogo rajona Permskogo kraja: pojasnitel'naja zapiska (obosnovyvajushhie materialy)* [The scheme of territorial planning for Perm municipal district of Perm Krai: explanatory note (supporting materials)], vol. 2, available at: [http://permraion.ru/\\_res/fs/file26036.pdf](http://permraion.ru/_res/fs/file26036.pdf) (Accessed 15 July 2016).
16. Tatarkin, A.I. and Bochko, V.S. (2009), "About anti-crisis actions of municipal governments", *Region: jekonomika i sociologija*, no. 2, pp. 137–155.

17. Chuguevskaya, E.S. (2013), "Spatial development of Perm Krai and the creation of conditions for its sustainable social and economic development. The scheme of territorial planning of Perm Krai", [Online], available at: <http://dok.opredelim.com/docs/index-13004.html> (Accessed 13 September 2016).

*Received 4 October 2016*

## **SPATIAL ASPECTS OF STRATEGIC PLANNING OF MUNICIPAL DEVELOPMENT (THE CASE OF PERM MUNICIPAL DISTRICT)**

**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**

*LLC Kama-Global, 42/2 Baramzina str., Perm, 614046, Russia  
E-mail: asibiryakov@yandex.ru*

The article presents some results of the developing Socio-Economic Development Strategy for Perm municipal district of Perm Krai until the year 2030. The research is based on the Institute of Geography of the RAS methodology. According to this methodology criteria of agglomeration development of territories are grounded on the analysis of main indicators of the municipality socio-economic development, the influence of "first" and "second" nature factors should also be considered. The generalization of Russian scientists' thoughts on the definition of "agglomeration" and the development of author's criteria of "agglomeration" term have become the starting point of the research. These criteria have been used in the analysis of the characteristics of Perm municipal district and taken into account in preparing its strategic development documents. In particular, such factors as climate characteristics of the region, its resource potential as well as key indicators of socio-economic development for the period of 2008-2014 inclusive have been considered. At the same time all the data have been grouped in blocks reflecting municipality's main fields of activities: human potential, infrastructure, economic and social spheres and municipal management. To identify promising "growing-points" municipal rural settlements and towns of Perm municipal district have been categorized. As a result, the grouping of settlements has been conducted, taking into account their development potential as areas of economic growth, residential and recreational areas. Agglomeration effect of the change in the settlement scheme of Perm municipal area caused by the formation of living areas of higher level has been considered as

an additional growth factor. Development of bush-like settlement system has been defined as a promising area of territory spatial development. Indicators of socio-economic development of Perm municipal district have been expertly calculated for the period until 2030, key infrastructure investment projects in economic and social spheres have been identified and the forecast of population growth and tax potential of the territory have been developed. The research results can be used for preparing the strategic planning documents of municipalities for methodological and analytical materials on agglomeration development.

*Key words: municipality; socio-economic development; strategy; agglomeration; bush-like settlement system; typology of municipal settlements; key indicators and development indices*