СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ НА УРОВНЕ ПОСЕЛЕНИЙ: ФАКТЫ И МНЕНИЯ, 2016 г.

Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К.[1]

Аннотация

В статье представлены результаты проекта МЦСЭИ «Леонтьевский центр», направленного на изучение состояния стратегического планирования и стимулирование участия городских поселений России в стратегическом планировании. На основе открытых источников изучен массив городских поселений России на предмет наличия стратегических документов и опыта стратегического планирования. Составлен и проанализирован список 120 документов планирования. На основе 82 письменных ответов на анкету и 20 углубленных телефонных интервью с представителями органов местного самоуправления городских и сельских поселений сделан обзор фактов о разработчиках планов, участии местного сообщества, взаимодействии с властями муниципальных районов. Составлены перечни аргументов за и против стратегического планирования на уровне поселений. Исследование подтвердило гипотезу о позитивном восприятии стратегического планирования поселениями, имевшими соответствующий опыт, и в целом о полезности стратегирования в городских и крупных сельских поселениях. Рекомендовано при распространении стратегического планирования на уровень поселений начинать с их вовлечения в разработку стратегий муниципальных районов, поддерживать активистов, стремящихся организовать стратегический процесс в своем поселении, снабжать их методиками и консультационной помощью.

Ключевые слова: стратегическое планирование; стратегия; городское поселение; сельское поселение; интервьюирование.

[1] *Жихаревич Борис Савельевич* – доктор экономических наук, профессор, директор Ресурсного центра по стратегическому планированию Закрытого акционерного общества Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». Адрес: 190005, Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25, литера А. E-mail: zhikh@leontief.ru

Прибышин Тарас Кириллович – научный сотрудник Закрытого акционерного общества Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», аспирант Санкт-Петербургского государственного университета. Адрес: 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., д. 7–9. E-mail: pribyshin@leontief.ru

Постановка проблемы

В 2014 г. в России был принят Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ), который зафиксировал общие принципы стратегического планирования и сделал обязательными разработку и реализацию документов стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях, а также определил возможность заниматься стратегическим планированием относительно крупным муниципальным образованиям – городским округам и муниципальным районам при соответствующем решении органов местного самоуправления (МСУ).

Про уровень городских и сельских поселений в исходной редакции 172-ФЗ прямо не было сказано, вследствие чего в подавляющем большинстве регионов в законах о стратегическом планировании игнорируется уровень городских и сельских поселений. Под давлением «муниципального лобби» 30 октября 2017 г. приняты поправки в Федеральный закон, которые наделили городские и сельские поселения правом на разработку собственных стратегий[2].

В контексте данной статьи к понятию «поселение» относятся два типа муниципальных образований – городские поселения и сельские поселения, выделяемые Федеральным законом от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ (в ред. от 3 июля 2016 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». По данным Росстата на 1 января 2016 г., в России насчитывалось 22, 406 тыс. муниципальных образований. Из них поселения составили большую часть: 1,592 тыс. – городские, 18,177 тыс. – сельские (соответственно 7,1% и 81,1% от общего числа)[3]. Число поселений и доля их населения в населении России в последние годы постоянно уменьшаются.

Городские поселения – это поселки или города, чаще всего поселки городского типа (около 77% от общего числа городских поселений), численность населения которых значительно варьируется. На 1 января 2016 г. 95,5% городских поселений относятся к малым городам (до 50 тыс. человек) и поселкам городского типа, при этом население 59,5% городских поселений составляет менее 10 тыс. человек. Самым маленьким городским поселением является Кунерминское городское поселение – муниципальное образование в Казачинско-Ленском районе Иркутской области, в нем проживают 30 человек. В Московской и Саратовской областях, а также в Республике Татарстан существуют городские поселения с населением более 100 тыс. человек. Самым большим из них является город Энгельс на левом берегу Волги, напротив Саратова, с населением более четверти миллиона человек.

---

[2] Федеральный закон от 30 октября 2017 г. N 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

[3] Бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» – 2016 г. Электронный доступ. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1244553308453

Среди сельских поселений тоже существуют весьма крупные муниципальные образования. До 2015 г. крупнейшим из них и одним из самых больших в мире была станица Орджоникидзевская в Республике Ингушетия с населением более 61 тыс. человек, но на данный момент станице присвоен статус городского округа и новое наименование – город Сунжа. Таким образом, крупнейшим стало Каневское сельское поселение в Краснодарском крае с населением 48 тыс. человек. Всего насчитывается 306 сельских поселений, в которых проживает более 10 тыс. человек, но 92,4% населенных пунктов такого типа имеют население менее 5 тыс. человек.

Исследователи, изучающие процессы стратегического планирования, как правило, уделяют недостаточно внимания поселениям. В основном исследования ограничены уровнем субъектов Российской Федерации – это 85 единиц наблюдения, 79 из которых имели на 2015 г. утвержденные стратегии развития (Будущее…, 2015; Климанов, Будаева, Чернышова, 2016), а также 560 крупных городов – городских округов (Жихаревич, Прибышин, 2016). Причина ограниченности данных о поселениях главным образом в том, что собирать информацию по поселениям неизмеримо сложнее.

Готовы ли городские и сельские поселения к стратегическому планированию, каков их опыт в этой сфере, какова доля поселений, имеющих стратегии, в чем специфика этих стратегий, как они соотносятся со стратегиями муниципальных районов?

В научной литературе, как и в публицистике, аргументированных суждений по данным вопросам удается найти немного. Относительно неплохо освещается только ситуация в отдельных типах городских поселений, таких как моногорода, старопромышленные города, малые исторические города или города с особыми условиями хозяйствования, например закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

Для моногородов была реализована программа поддержки, имеющая одним из условий разработку Комплексного инвестиционного плана (КИП) по модернизации моногорода, по сути – аналога стратегии. Кампанию по массовой разработке КИПов развернули в 2009 г. после нашумевших событий в Пикалеве (Ленинградская область), когда кризис на трех градообразующих предприятиях привел к экономическому коллапсу города.

Задача КИПов – стабилизация социально-экономической ситуации моногорода и выход экономики города на траекторию устойчивого роста в среднесрочной и долгосрочной перспективе. Мнения экспертов о результатах реализации КИПов расходятся, но как минимум благодаря принудительной разработке таких документов у большого количества муниципальных образований появились документы стратегического планирования, содержащие серьезные обоснования в части требуемых инвестиций (Крюкова, 2015).

Деятельность по поддержке моногородов актуализировала и методические разработки. Среди недавних работ можно упомянуть статью, в которой на примере Дальнегорского городского округа (являющегося малым

и монопрофильным городом) рассмотрены содержание стратегии развития малого города и методология стратегического планирования на муниципальном уровне (Гехт, Кислицкий, 2016).

В свое время серьезный толчок к распространению стратегического планирования в малых городах был дан в рамках программы «Малые города России», реализованной Институтом «Открытое общество» (Фонда Сороса) в 1999–2003 гг. В ней приняли участие 112 малых муниципальных образований из 38 субъектов Российской Федерации. Накопленный в процессе реализации программы организационный, методический и консультационный опыт и сегодня во многом является актуальным (Балобанов и др., 2004).

Цели, задачи и метод исследования

Для заполнения пробела в изучении стратегического планирования на уровне городских (и крупных сельских) поселений в «Леонтьевском центре» в 2016 г. был реализован проект, направленный на изучение состояния стратегического планирования и стимулирование участия городских поселений в стратегическом планировании.

Исследовательская цель проекта – заполнение лакун в изучении процесса распространения стратегического планирования на уровне городских поселений, выявление степени готовности городских поселений к участию в стратегическом планировании. Дополнительная цель – доведение до руководства городских поселений базовых знаний о стратегическом планировании и источниках информации о нем.

Задачи проекта:

– исследовать массив городских поселений на предмет наличия стратегических документов и опыта стратегического планирования;
– определить рациональные формы стратегического планирования для разных типов поселений.

Для выполнения поставленных задач проделано следующее:

1) по данным Росстата сформирован перечень городских поселений (и сельских поселений численностью свыше 10 тыс. человек);
2) по данным из информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (далее – Интернет) собраны база данных контактов и первичная информация об имеющихся в поселениях документах стратегического планирования;
3) подготовлена анкета для представителей органов МСУ городских и сельских поселений, содержащая вопросы о стратегическом планировании на местном уровне (наличие стратегического документа, процесс разработки, участники разработки и т.д.);
4) проведена рассылка по электронной почте во все городские поселения, по которым были найдены электронные адреса (порядка полутора тысяч). Рассылка включала: письмо на имя главы поселения с приглашением принять участие в исследовании (заполнив анкету и дав телефонное интервью), анкету и электронную версию специаль-

но подготовленной брошюры «Стратегии малых городов: территория творчества»;

5) выполнен анализ поступивших ответов на анкету;
6) проведены и проанализированы углубленные телефонные интервью с представителями 20 поселений.

Фокусированное интервью – целенаправленное интервью сфокусированное на определенной проблеме (Белановский, 2001), нередко используется при изучении характеристик муниципальных образований, а также параметров муниципального управления (Самков, 2009). Так, в статье О.А. Моляренко (2014), посвященной исследованию информационной основы деятельности органов власти на муниципальном уровне, были приведены интервью с муниципальными и государственными служащими в Новосибирской области, которые позволили получить сведения, касающиеся деятельности УФНС, которые трудно было получить при изучении печатных источников. В работе О.А. Калашниковой (2009) на основе интервью 40 экспертов, представляющих различные целевые группы, – представителей политико-административной элиты высшего эшелона, – сформированы предложения по развитию взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти. При исследовании сельских муниципалитетов юга Тюменской области в ходе полевых исследований было взято более 100 глубинных неформализованных интервью с главами и специалистами сельских администраций, что позволило существенно прояснить латентные процессы и явления, происходящие среди населения (Шелудков, 2016).

Отметим, что мы отдаем себе отчет в том, что наше исследование не могло претендовать ни на сплошное, ни на репрезентативное исследование. Тем не менее мы сумели серьезным образом расширить эмпирическую базу фактов и мнений реальных представителей низового уровня местного самоуправления по вопросам, которые до этого не изучались. Можно трактовать это исследование как пилотное, ориентированное на выявление готовности специалистов уровня поселений обсуждать вопросы стратегического планирования. Результаты позволяют, при желании и ресурсах, спроектировать более масштабное исследование.

Результаты интернет-поиска: наличие документов стратегического планирования у поселений

В мае–июне 2016 г. силами студентов НИУ ВШЭ и СПбГУ, проходящих практику в «Леонтьевском центре» под руководством О.В. Русецкой, в Интернете был проведен поиск документов стратегического планирования городских поселений. Поиск был тщательный, но не слишком результативный. Полученный список включал около 80 документов.

Позже список был пополнен данными реестра документов стратегического планирования в открытой части государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (далее – Система). В декабре 2016 г. Система содержала 190 документов сельских поселений и 18 доку-

ментов городских поселений. При этом далеко не все документы, отнесенные в Системе к виду «Стратегия социально-экономического развития муниципального образования», являлись стратегиями. В эту рубрику попали: генеральный план, прогнозы и несколько муниципальных программ различных видов. Наиболее активно заполняли реестр городские поселения Воронежской области[4].

Авторами были изучены 120 стратегических документов городских поселений. С большой степенью уверенности можно утверждать, что лишь около 7,5% городских поселений имеют документы долгосрочного планирования. Для удобства обозначения в рамках данной статьи авторы предлагают называть их «поселения-стратеги».

Документы стратегического планирования городских поселений различаются по названиям и типам: есть стратегии (41), комплексные инвестиционные планы или программы (32), концепции (12), стратегические планы (5), а также долгосрочные муниципальные программы (30). Если сгруппировать документы по годам принятия в соответствии с этапами распространения стратегического планирования, определенными нами ранее (Жихаревич, Прибышин, 2013), то увидим, что до 2005 г. было утверждено 9 документов (самый ранний – в 2000 г.), в 2006–2010 гг. – 41, в 2011–2014 гг. – 56, в 2014–2016 гг. – 14 документов.

Большинство документов имеет горизонт планирования до 2020 г. – 79 документов, менее чем до 2020 г. – 19, после 2020 г. – 22 документа. По продолжительности они разделяются следующим образом: не более 6 лет планирования – 14 документов, от 6 до 10 лет – 78, более 10 лет – 28 документов. Стратегическим документом на самый продолжительный период стала «Программа социально-экономического развития Олонецкого городского поселения (2008–2031)».

Центром своего района являются 71 из 120 поселений-стратегов. Чаще всего (69 случаев) документы стратегического планирования были приняты в таких муниципальных образованиях, где глава МО избирается населением и возглавляет местную администрацию; в 43 случаях – там, где глава МО избирается представительным органом из своего состава и возглавляет представительный орган, а глава местной администрации назначается по контракту; в 8 случаях – иное. Можно предположить, что прямые выборы населением главы МО положительно влияют на разработку и принятие документов долгосрочного планирования.

По данным проведенного исследования в распределении поселений-стратегов по федеральным округам (табл. 1) обращает на себя внимание повышенная концентрация данных поселений на Урале, что, видимо, объясняется традиционной активностью квалифицированного населения горнозаводских поселений и участием в программе поддержки моногородов. Кроме того, доля поселений-стратегов ожидаемо выше среди более населенных городов (табл. 2).

[4] Реестр документов стратегического планирования: URL:http://gasu.gov.ru/stratplanning (дата обращения: 26.12.2016).

Таблица 1

Распределение поселений-стратегов по федеральным округам

Показатель	ЦФО	ПФО	СФО	УФО	СЗФО	ДВФО	ЮФО	СКФО
Количество документов, *шт.*	38	21	21	13	16	7	2	2
Доля поселений-стратегов в общем числе поселений округа, %	8,2	6,3	8,6	16,9	7,7	5,4	2,1	5,0

Источник: Составлена авторами.

Таблица 2

Распределение поселений-стратегов по численности населения

Показатель	Менее 10 тыс. человек	От 10 тыс. до 50 тыс. человек	Более 50 тыс. человек
Количество документов, *шт.*	46	66	8
Доля поселений-стратегов в общем числе поселений данной размерной группы, %	4,9	11,5	11,4

Источник: Составлена авторами.

Демографические показатели: в 2002–2015 гг. население увеличилось в 45 поселениях-стратегах (около 10,3% от общего числа поселений с растущим населением), а в 75 – уменьшилось (около 6,5% от общего числа поселений с депопуляцией).

То, что доля поселений-стратегов среди более благополучных (растущих) поселений выше, чем среди менее успешных, можно считать косвенным признаком положительного влияния стратегического планирования на демографические показатели.

Результаты анкетирования: факты и суждения

Анкета, разосланная главам поселений, включала следующие ключевые содержательные вопросы:

1. Укажите, пожалуйста, действующие в Вашем поселении документы, определяющие развитие поселения на срок более 5 лет.
2. Кто выступал инициатором разработки данного документа?
3. Как долго длился процесс разработки?
4. Кто и в какой форме принимал участие в разработке документа?
5. Участвовали ли сторонние консультанты в процессе разработки, кто именно?
6. Что, по Вашему мнению, характерно для процесса стратегического планирования в Вашем поселении? Что было самым сложным в процессе планирования?

7. Считаете ли Вы необходимым для городских и сельских поселений наличие собственной стратегии социально-экономического развития?

Всего было получено 82 анкеты: 29 – от сельских поселений и 53 – от городских поселений. Кроме того, были получены письма от четырех городских округов и трех муниципальных районов. Появление ответов не от поселений объясняется тем, что помимо прямой рассылки из «Леонтьевского центра» в адреса полутора тысяч поселений Общероссийским конгрессом муниципальных образований (ОКМО) была произведена рассылка по региональным ассоциациям МСУ, входящим в ОКМО. Те, в свою очередь, обратились ко всем своим членам, что не только увеличило число откликов от поселений, но и стало причиной появления анкет от муниципальных образований других типов.

Первое наблюдение, которое можно сделать, анализируя ответы, состоит в том, что не все, заполнявшие анкеты, являются экспертами в данной области. Так, в 17 случаях было отмечено наличие у поселения стратегии, притом что документы, которые при этом имелись в виду, не являлись стратегиями социально-экономического развития. В то же время, как будет видно из обзора полученных в анкетах комментариев, многие респонденты прекрасно разбираются в вопросах планирования.

Анкетирование не позволило получить сколь-нибудь значимую выборку по всем поселениям. Анкеты довольно полно репрезентируют поселения-стратеги: если считать, что генеральная совокупность стратегий у городских поселений близка к 120, то 18 анкет составляют 15% от представителей этой совокупности.

Анкетирование дало большое количество развернутых комментариев и суждений, которые позволяют составить представление о типичных проблемах представителей органов управления поселений, имеющих опыт долгосрочного планирования.

Рассмотрим сначала ответы на относительно простые вопросы о фактах, касающихся опыта стратегического планирования.

Наличие документов стратегического планирования. В большинстве случаев поселения-респонденты имели принятые ранее документы стратегического планирования, например прогноз или программу социально-экономического развития. В ряде случаев присутствует система преемственности пятилетних документов. Для меньшего количества поселений принятый документ планирования являлся первым документом такого рода.

Период действия документов. В большинстве случаев документы планирования принимаются на срок 5 лет, однако присутствуют примеры с пролонгацией срока действия документа и постоянной актуализацией, а также документы, принимаемые на больший (6 лет) и на меньший (3–4 года) сроки.

Инициаторы разработки. Инициаторами принятия стратегических документов в большинстве случаев выступают либо главы поселений, либо представители вышестоящих уровней (администрация района, региона). При этом имеет место принятие стратегических документов в связи с завершением срока действия предыдущего документа стратегического планирования, а также в рамках федеральной кампании по поддержке развития

моногородов. Существенно реже инициатива исходит от рядовых сотрудников администрации поселения, в том числе от тех, кто непосредственно курирует данный вопрос.

Длительность разработки. Стратегии разрабатываются от месяца до года. Чаще всего указывается срок от трех месяцев до полугода, что, по нашему мнению, оптимально. Слишком короткий период обычно обусловлен административным давлением сверху. На местах это осознают: иногда отмечается, что на разработку документа было мало времени и изначально сам процесс разработки требовал коррекции.

Разработчики. В подавляющем большинстве случаев стратегические документы поселений разрабатываются силами сотрудников местной администрации, методом проб и ошибок. Ни консультанты, ни представители бизнеса не привлекаются. Иногда консультантом выступает муниципальный район, и разработка происходит совместно специалистами района и поселения. Это оправданно, поскольку на местах в большинстве случаев отсутствуют отделы или подразделения, которые могли бы осуществить планирование с учетом всех особенностей деятельности поселения.

В исключительных случаях разработка происходит сторонними исполнителями, которые привлекаются по конкурсу и разрабатывают документ на основе запросов в местные органы власти. Такая практика редка ввиду недостаточного финансирования подобных проектов. Кроме того, качество работы внешних разработчиков оставляет желать лучшего: респонденты указывали на отсутствие описания перспектив, примитивную компиляцию имеющихся материалов, полученных разработчиками на основе запросов в местные администрации. Существенным минусом также является камеральная разработка стратегических документов, без стратегических сессий и без должного публичного обсуждения принимаемого документа. Организация конкурса на разработку стратегии, как и финансирование разработки если и происходят, то при непосредственном субсидировании региональными органами власти. При взаимодействии со сторонним разработчиком администрация поселения чаще всего выступает только поставщиком первичных материалов, которые ложатся в основу стратегического документа.

Случай двусторонних консультаций одновременно с муниципальным районом и региональными органами власти был, но это скорее исключение. В некоторых поселениях самостоятельно изучается опыт других регионов и то, что было создано на уровне своего региона.

Участие местного сообщества. Только в трети городских поселений население и представители бизнес-структур приняли участие в разработке документа, причем только в пассивной форме – участие в обсуждении на завершающей стадии.

Респонденты в большинстве случаев осознают необходимость в проведении многочисленных очных встреч, в том числе с руководителями предприятий, а также создания рабочих групп. Присутствие предпринимателей при разработке и обсуждении плодотворно сказывается на дальнейшем диалоге с бизнес-сообществом. Однако, вопреки рекомендации активизи-

ровать обсуждения на начальном этапе (Территориальное…, 2003), чаще всего общественные слушания происходят в конце, обсуждается уже практически готовый документ.

Стандартной практикой является проведение публичных слушаний, где городское сообщество принимает участие в обсуждении документов. Среди активных представителей городского сообщества можно выделить молодежь, местных предпринимателей, а также местных депутатов, которых респонденты в некоторых случаях приравнивают к общественным активистам. Изменения в проект документа вносятся на основе обсуждений: мнение инициативных представителей общественности учитывается и принимается, документ актуализируется.

Местное сообщество узнает о разработке стратегии развития поселения посредством публикаций в местных СМИ, нередко публичное обсуждение документа проходит не только в виде публичных слушаний, но и на специализированных сайтах. Среди методов оповещения населения также можно выделить анкетирование: по школам, предприятиям.

Имеются и поселения, где стратегические сессии не проводятся и общественные активисты не принимают участия. Зачастую энтузиазм местных властей не встречает со стороны рядовых граждан и сообщества никакой реакции.

Согласование и взаимодействие. В большинстве случаев существенных проблем при согласовании документа не возникает. В согласовании и утверждении участвуют собрание поселения и местная дума, в ряде случаев документ согласовывается с профильным органом региона.

В большинстве случаев наблюдаются согласованность с документами муниципального района и увязка местного документа с муниципальными программами. Ориентиром при разработке и принятии стратегии развития поселения служат также местные бюджеты.

Взаимодействие между поселением и муниципальным районом в области стратегического планирования в большинстве случаев выстроено в виде четкой иерархии. По мере необходимости либо на постоянной основе муниципальный район делает запросы, а поселение, в свою очередь, предоставляет отчетность, проводит поквартальный и ежегодный мониторинг основных показателей. Сотрудничество достаточно плотное во всех направлениях.

Прямое взаимодействие с органами власти субъекта Российской Федерации в части планирования в большинстве случаев отсутствует, равно как и прямое взаимодействие с другими поселениями муниципального уровня. Участие в разработке стратегии региона также в большинстве случаев отсутствует.

Содержание и результативность поселенческих стратегий. Главными идеями в документах планирования чаще всего называются создание комфортных и безопасных условий проживания жителей в городе и туризм. Есть случаи, когда именно благодаря наличию документов стратегического планирования удается реализовать конкретные проекты: либо инвестиционные, которые реализуются на территории сторонними инвесторами, либо инфраструктурные – дорожная сеть, водоснабжение и водоотведение.

Крупные проекты обычно находятся за рамками бюджетного финансирования поселения.

Среди положительных результатов наличия действующего стратегического документа указывается возможность его актуализации на основе данных, полученных в ходе мониторинга, и сравнения их с показателями, зафиксированными в документе.

Негативно опыт планирования оценивается в тех случаях, когда стратегический документ разрабатывался слишком быстро и формально и поэтому остается только на бумаге, когда в нем не удалось отразить все необходимые аспекты или же принятый документ является простой компиляцией муниципальных программ.

Результаты анкетирования: необходимость наличия стратегии развития поселения и сложности ее разработки

Мнения о необходимости наличия стратегии поселения распределились следующим образом: на вопрос анкеты «Считаете ли Вы необходимым для городских и сельских поселений наличие собственной стратегии социально-экономического развития» ответили «да» – 45 представителей поселений (58%), «нет» – 26 (33%), затруднились ответить – 7 человек (9%).

Те, кто выступает за стратегирование на уровне поселений, сопровождали свои ответы следующими комментариями (авторская стилистика сохранена):

- *«Любое муниципальное образование вне зависимости от статуса должно разрабатывать прогнозный план социально-экономического развития своей территории. Потому что благодаря заранее намеченным целям удается добиться лучших результатов и получить желаемый итог».*
- *«Наличие стратегии социально-экономического развития поселения необходимо для того, чтобы определить, в каком направлении должно развиваться поселение, какими путями достичь этого развития. Стратегия поможет выявить сильные и слабые стороны поселения, его индивидуальные особенности».*
- *«В соответствии с ФЗ N 131 от 06.10.2003 муниципальному образованию (городскому поселению) предоставлено достаточно полномочий, которые в большей части не подкрепляются финансово. Стратегия развития территории должна позволить выявить направления, не обеспеченные финансированием, региональным или федеральным, принимая решения по ситуации».*
- *«Стратегия социально-экономического развития для городских поселений позволит показать широким кругам общественности, что усилия органов местных властей направлены не только на решение частных задач, но и устремлены в будущее с целью обеспечения своему городу устойчивого развития и процветания».*
- *«Собственная стратегия социально-экономического развития поселения определяет цели и задачи на местном уровне и ускоряет их реализацию».*

– *«Это позволит увеличить рост экономики и повысить уровень благосостояния граждан городского поселения».*
– *«Наличие собственной стратегии позволит городским и сельским поселениям определить основополагающие приоритеты целей и ориентиров развития, учитывающие местные социально-экономические, экологические, культурные и другие особенности».*
– *«Стратегическое планирование позволит определить основные направления развития поселения, скоординировать бюджет, правильно перераспределить денежные средства».*
– *«Стратегия социально-экономического развития позволяет строить долгосрочные планы развития поселка, в том числе модернизировать коммунальные системы теплоснабжения, электроснабжения, водоснабжения и водоотведения, а также газоснабжения. Стратегия определяет перспективы строительства в поселке многоквартирных домов (в том числе многоэтажных), социальных объектов, магазинов, торговых центров, дорог».*
– *«Недотационые поселения, имея собственную стратегию развития, более четко могут донести до жителей свои возможности и планы, без пустых обещаний, что существенно повысит доверие к власти и снизит социальную напряженность».*
– *«Индивидуальная особенность проблем в развитии отдельного поселения позволит более четко и объективно использовать это при разработке программ перспективного планирования муниципального района».*
– *«Стратегия – это долгосрочный план развития города, основанный на выбранных концепции развития и долгосрочных прогнозах, инвестиционном анализе, детализированных программах и планах развития. Стратегия города обозначит обзор организационных действий и управляющих подходов, используемых для достижения социально-экономического развития территории. Сформирует долгосрочное представление о методах и средствах развития города, обеспечит ощущение стабильности развития у граждан».*

Один из тех респондентов, кто не дал однозначного ответа, предложил развернутый и квалифицированный комментарий к вопросу о необходимости собственной стратегии:

– *«На данный вопрос нельзя ответить однозначно. Согласно ч. 2 ст. 39 Федерального закона от 28.06.2014 N 172-ФЗ в муниципальных районах и городских округах могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться Стратегии социально-экономического развития и План мероприятий по их реализации. Поскольку поселения входят в состав муниципального района, разработка собственной Стратегии для них необязательна, тем более это касается небольших сельских поселений и моногородов со слабо развитой инфраструктурой. В случае если поселение стабильно развивается, имеет многоотраслевую структуру экономики и обладает инвестиционным потенциалом, оно заинтересовано в дальнейшем развитии и вправе разработать для этого собственную Стратегию социально-экономического развития, которая будет способствовать также развитию муниципального района в целом».*

Противники наличия собственных стратегических документов в поселениях указывали чаще всего на возможность отразить направления развития поселения в стратегии муниципального района, а также на отсутствие специалистов и денег:

– *«Стратегия социально-экономического развития должна быть принята на федеральном и региональном уровнях. Муниципальные районы, городские и сельские поселения должны исполнять полномочия по стратегическому планированию в рамках стратегии субъекта».*
– *«Стратегические аспекты социально-экономического развития городских и сельских поселений составляют Стратегию социально-экономического развития района в целом».*
– *«Как правило, муниципальные районы в своих стратегиях учитывают интересы поселений и отражают ключевые проекты, планируемые к реализации на уровне поселений. В связи с чем написание собственных стратегий поселениям видится нецелесообразным».*
– *«Каждое поселение имеет различный потенциал для развития, поэтому целесообразно развивать муниципальный район в направлении перспективных сел, которые являются центрами регионального развития».*
– *«Считаем целесообразной разработку стратегии социально-экономического развития на уровне муниципального района».*
– *«От поселения очень мало что зависит в стратегии развития района».*
– *«Во-первых, поселению на своем уровне проблематично планировать какое-либо развитие ввиду высокой дотационности бюджетов, во-вторых, идет дублирование стратегии развития района, так как район и состоит из поселений, в-третьих, недостаточное кадровое обеспечение поселений и большая нагрузка на специалистов затрудняют сбор и обобщение необходимой информации».*
– *«Стратегия развития района складывается из направлений развития каждого поселения. Разработка стратегии поселений будет повторением информации из стратегии района».*
– *«Нет необходимости. Сложность процессов стратегического планирования, отсутствие специалистов на уровне поселений».*
– *«Для уровня поселения достаточно прогноза социально-экономического развития муниципального образования, бюджетного прогноза, муниципальных программ».*
– *«Низкая штатная численность служащих местной администрации».*
– *«Для разработки стратегии социально-экономического развития поселения нужен специальный дополнительный штат работников, например отдел экономики; у нас этими вопросами занимается ведущий специалист – экономист. Для содержания дополнительного штата работников на сегодняшний день недостаточно денежных средств».*

Представители поселений, имеющих опыт разработки стратегических документов, отвечая на вопрос «Что было самым сложным в процессе планирования?», чаще всего отмечали недостаточность ресурсов на финансирование реализации проектов и неопределенность возможностей финансирования.

Кроме того, указывались такие сложности, как:

1) отсутствие квалифицированных кадров;
2) трудности при создании эффективной рабочей группы;
3) неполнота или отсутствие статистических сведений по поселению и предприятиям поселения;
4) нестабильная работа градообразующего предприятия;
5) сложности при определении стратегической цели и стратегических направлений;
6) пассивное отношение общественных организаций, представителей бизнеса и населения.

Результаты интервьюирования: прямая речь

Для получения подробных комментариев было проведено телефонное интервьюирование представителей органов местного самоуправления об опыте и необходимости стратегического планирования на уровне поселений. Гайд-интервью предполагал получение развернутых ответов на ключевые вопросы анкеты.

За период июль–сентябрь 2016 г. были проинтервьюированы специалисты из 20 поселений (15 городских и 5 сельских), представляющих 11 регионов. Выборка включала лишь тех, кто проявил желание принять участие в исследовании, и позволила выделить общие тенденции для этой группы «активных» поселений.

Не у всех проинтервьюированных поселений имеются действующие документы стратегического планирования, а среди имеющихся – не все стратегии в узком смысле – упоминались программы социально-экономического развития, КИПы, социально-экономические прогнозы.

Интервьюируемые отмечали, что, согласно 172-ФЗ, наличие документов стратегического планирования у муниципальных образований не является обязательным. Так, представитель одного из сельских поселений Ростовской области заявил, что «*нам стратпланирование было рекомендовано. Как бы я могу принимать, а могу не принимать, т.е. могу создать и программу, и бюджет без стратпланирования. На моем уровне эта документация не является строго необходимой. Я могу принять этот документ только лишь для того, чтобы мне было как-то легче в дальнейшей работе систематизировать, чтобы мне было на что глянуть*».

Можно также отметить, что те, кто уже разрабатывал документы стратегического планирования, позитивно отзываются о своем опыте. Представитель городского поселения Ленинградской области указывает: «*Конечно, свои труды мы ценим, и то, что нами разработано, конечно, это положительный опыт. Негативного опыта в нашей работе просто быть не может. Каждый год мы видим, что у нас меняется. К примеру, года три назад мы одни цифры показывали, оценивая стабильную ситуацию предприятий. Прошло два-три года, мы смотрим показатели: они уже меняются. В лучшую, в худшую сторону… То есть программа дает толчок постоянному мониторингу на нашей территории любых социально-экономических показателей и значений*».

На уровне сельских поселений еще более позитивно высказываются о стратегическом планировании. Например, представитель сельского поселения Белгородской области сказал: «*Я лично вообще сторонник планирования всего. Потому что я и по образованию экономист, и вообще – сторонник планирования. Без планирования неинтересно жить… видишь цели, то, чем нужно заниматься*».

Наибольшей заинтересованностью отличаются представители моногородов, имеющих КИП. Например, представитель городского поселения Иркутской области сообщает следующее: «*В КИПе мы предоставили SWOT-анализ, посмотрели наши сильные стороны именно как города, и слабые стороны – то, что мы можем себе позволить, что нам угрожает, какие возможности, угрозы рассмотрели, какие возможные сценарии. Определили их, выбрали два, но остановились на одном, который более реален для нас. И писали. Все проекты расписаны: расписано, что за проект, что он из себя представляет, его стоимость*».

У представителей городских поселений проявляется желание заниматься планированием, двигаться вперед, развиваться, однако в большинстве случаев проблемой являются бюджетные ограничения. Представитель поселка Красноярского края отметил: «*Сегодня мы вообще не застрахованы. Вы же видите, что в стране творится? К примеру, идет сегодня кризис, непонятно, откуда будут денежные средства. У нас постоянно: здесь уменьшить расходы, там уменьшить расходы*».

Представитель городского поселения Пермского края отмечает: «*Кризис нам все равно не даст таких возможностей развиться, как мы бы хотели. Мы сейчас живем, исходя из нашего очень скромного бюджета. И получается, что нас эта стратегия устраивает, поскольку она сформирована на основании муниципальных программ, где заложено вот это минимальное финансирование. И сейчас реализовывать какие-то глобальные проекты у нас просто не получится. И в ближайшие годы выхода из кризиса, я думаю, мы возвращаться к разработке новой стратегии не будем, скорее всего. Сами понимаете, что сейчас ни на софинансирование, ни на вхождение в какие-то проекты мы просто не сможем рассчитывать. Везде все урезано*».

В сельских поселениях недостаток бюджетных средств, а также ограниченность ресурсов становятся существенной преградой на пути реализации планов. Представитель сельского поселения Белгородской области приводит следующий пример: «*Прежде чем принимать любой закон, любую стратегию, желательно посмотреть: а вот на это есть средства? А сколько у нас областей в России? Сколько у нас в областях районов? А сколько у нас в районах муниципалитетов? Понимаете, дело в том, что бывает иногда, что принимается какой-либо законодательный акт, а мы его не можем исполнить. И получаем штраф, потому что у нас нет средств…*». Кроме того, собеседник указывает на то, что в целом людям не хватает осведомленности о тонкостях планирования, юридических и экономических знаний: «*Немножко не хватает юридической подкованности... Я бы, например, с удовольствием прошла бы какие-то курсы, но они стоят дополнительных средств, а средств маловато*».

Встречаются мнения о необходимости централизовать планирование на уровне муниципального района; например, представитель поселка Пензенской области считает, что «*сейчас уже не нужно на уровне поселений делать такие полномочия, которые 131-м законом определены. Это должно входить в муниципальный район. Структура должна быть одна. Просто сейчас как-то не рассматривают этот вопрос. Особенно это касается сельских территорий. Районов маленьких, которых у нас в России большинство. Там три человека, и они просто физически не успевают готовить эти сессии КМС, все вот эти полномочия, все данные*».

Общие выводы

Результаты анкетирования и интервьюирования показали главное: представители поселений, которые уже принимали стратегические документы, даже если были недовольны их качеством, нацелены на актуализацию и принятие новых документов и позитивно высказываются о стратегическом планировании. Документы планирования многими респондентами рассматриваются как инструмент выхода из «депрессивного состояния», необходимый для активного планирования будущего.

При успешном опыте стратегического планирования у представителей поселения наблюдается позитивный настрой. Выше он там, где поселения экономически более развиты, имеют недотационный бюджет и ресурсы для того, чтобы ставить собственные цели развития. Представители таких муниципальных образований инициативны, считают планирование положительной практикой, стремятся к повышению навыков в области стратегического планирования и считают, что «самое главное было начать». Ключевыми положительными моментами называют практику проведения SWOT-анализа, попытки войти в муниципальные программы и участвовать в различных проектах.

Среди основных трудностей, с которыми сталкиваются разработчики при подготовке документов стратегического планирования, в большинстве случаев были названы: финансовые трудности и недостаток ресурсов, отсутствие юридической квалификации, опыта и знаний о процессе стратегического планирования (в том числе отсутствие специалистов в области стратегического планирования), а также неразвитость института планирования на местах.

Поселения испытывают дефицит внимания. Неоднократно подчеркивалась потребность в сотрудничестве с организациями, подобными «Леонтьевскому центру», от которых ждут координации деятельности на местах, помощи в методических вопросах. Необходимы методики и консультации, подготовка квалифицированных кадров в области стратегического планирования.

Сдерживает распространение стратегического планирования и страх перед неизвестностью, а также нежелание рисковать и планировать на долгосрочную перспективу в связи с экономической ситуацией и во время кризиса.

Среди прочих сдерживающих и осложняющих моментов можно отметить:
- недостаточную коммуникацию с региональными акторами;
- нехватку данных и инертность со стороны организаций, расположенных в поселении;
- чрезвычайно сжатые или слишком продолжительные сроки разработки;
- отсутствие взаимоувязки с муниципальными программами района;
- отсутствие рекомендуемых шаблонов;
- отсутствие преемственности местных властей;
- административные изменения на уровне поселений и района;
- бюрократические препоны;
- отсутствие вдохновения и безысходность;
- безынициативность.

Интервьюирование позволило зафиксировать опыт представителей ОМСУ из различных регионов страны. В ходе интервью пришлось столкнуться с такими техническими и содержательными проблемами, как трудность согласования времени, обрывы связи, смена сотрудников, особенно глав администрации, что сказывалось на результатах интервью, так как новые сотрудники не всегда бывают в курсе подробностей прошлых событий. При общей доброжелательности, в некоторых случаях отсутствовала мотивация, что сводило интервью к формальной беседе.

Исследование подтвердило нашу исходную позицию: деятельность по стратегированию в городских и крупных сельских поселениях полезна и необходима. Она позволяет выявлять и аргументированно продвигать интересы поселения при разработке стратегий муниципальных районов, консолидировать местное сообщество, вовлекать подрастающее поколение в процессы осознания своего места в мире.

Важно при распространении практики стратегического планирования на уровень поселений избегать чрезмерного бюрократизма, излишнего контроля и «компанейщины». Целесообразно начинать с более глубокого вовлечения поселений в разработку стратегий муниципальных районов. Самостоятельные стратегии имеют смысл для поселений более крупных, экономически благополучных и входящих в городские агломерации.

Самое главное – следует поддерживать инициативы снизу, поощрять активистов, стремящихся организовать стратегический процесс в своем поселении, снабжать их методиками и оказывать им консультационную помощь. Это можно делать в рамках специальных грантовых программ федерального и регионального уровня при лидирующей роли ветви представительной власти.

Взаимополезным могло бы быть вовлечение вузов. В рамках летних экспедиций студенты-географы или студенты факультетов государственного и муниципального управления могли бы работать в поселениях, помогая организовывать и проводить стратегические сессии. Для этого, кстати, следовало бы повсеместно включать в учебные программы высшего образования курсы проектного менеджмента, навыки которого студенты могли бы осваивать вместе с представителями поселений в ходе реального проектирования будущего.

ЛИТЕРАТУРА

1. Балобанов А.Е. Муниципальные стратегии – сделано в России / Балобанов А.Е. и др.; Общ. ред.: А.Е. Балобанов, А.Н. Лукьянов. – М.: Аспект Пресс, 2004.
2. Белановский С.А. Глубокое интервью: Учебное пособие. – М.: Никколо-Медиа, 2001.
3. Ильина И., Плисецкий Е., Копыченко Г., Рыбина Е., Климова В. Будущее регионов России: аналитический обзор документов стратегического планирования субъектов РФ. – М.: Высшая школа экономики, 2015.
4. Гехт И.А., Кислицкий М.М. Стратегическое планирование в малых муниципальных образованиях как инструмент развития территории: методология и содержание // Научное обозрение. – 2016. – № 19. – С. 24–29.
5. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами // Известия Русского географического общества. – 2016. – Т. 148. – № 3. – С. 1–13.
6. Жихаревич Б.С., Прибышин Т.К. Распространение практики стратегического планирования в городах России: 1997–2013 гг. // Известия Русского географического общества. – 2013. – Т. 145. – № 6. – С. 1–10.
7. Калашникова О.А. Проблемы взаимоотношений региональных и муниципальных органов власти в контексте реформирования системы местного самоуправления (на материалах Краснодарского края) // Человек. Сообщество. Управление. – 2009. – № 2. – С. 49–60.
8. Климанов В.А., Будаева К.В., Чернышова Н.А. Региональное стратегирование и программирование в Российской Федерации в 2015 году. Ежегодный доклад. – М.: ИРОФ, 2016.
9. Крюкова Е.М. Комплексные инвестиционные планы модернизации монопрофильных муниципальных образований как инструмент развития моногородов // Социальная политика и социология. – 2015. – Т. 14. – № 1 (107). – С. 97–105.
10. Моляренко О.А. Информационная основа деятельности органов власти на муниципальном уровне // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 3 – С. 162–176.
11. Самков К.Н. Методология и методика оценки социальной эффективности деятельности местной администрации в социальной сфере (на материалах города Нижняя Салда Свердловской области) // Вопросы управления. – 2009. – № 1 (6). – С. 131–139.
12. Сельские муниципалитеты юга Тюменской области: пространство, статистика, власть / Шелудков А. В., Рассказов С. В., Фарахутдинов Ш. Ф. – М.: Страна Оз, 2016.
13. Территориальное стратегическое планирование: как разработать стратегический план. Практическое пособие. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2003.

ДОКУМЕНТЫ

1. Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 26 (ч. I), ст. 3378.
2. Федеральный закон от 30 октября 2017 г. N 299-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
3. Бюллетень «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации» – 2016 г. – М.: Росстат, 2016.
4 Бюллетень «Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям» на 1 января 2016 года. – М.: Росстат, 2016.

STRATEGIC PLANNING IN TOWNS AND VILLAGES: FACTS AND OPINIONS 2016

Boris S. Zhikharevich
Doctor of Economic Sciences, professor, director
of the Resource Center for Strategic Planning
of the International Centre for Social
and Economic Research – Leontief Centre.
Address: 25, 7th Krasnoarmeyskaya Str.,
190005, St.Petersburg Russian Federation
E-mail: zhikh@leontief.ru.

Taras K. Pribyshin
Postgraduate Student, researcher, International Centre
for Social and Economic Research – Leontief Centre,
St. Petersburg State University
Address: 25, 7th Krasnoarmeyskaya Street,
190005, Str.Petersburg Russian Federation.
E-mail: pribyshin@leontief.ru

Abstract

The article presents the results of the ICSER Leontief Center project aimed at studying the state of strategic planning and stimulating the participation of Russia's urban settlements in strategic planning. An array of urban settlements in Russia was studied for the existence of strategic documents and experience in strategic planning

on the basis of open sources. A list of 120 planning documents was compiled and analyzed. Based on 82 written responses to the questionnaire and 20 in-depth telephone interviews with representatives of local government bodies of urban and rural settlements, an overview of the facts about plan developers, participation of the local community, interaction with the authorities of municipal districts was made. Lists of arguments for and against strategic planning at the settlement level have been compiled. The study confirmed the hypothesis of a positive perception of strategic planning by settlements with relevant experience, and, in general, the usefulness of strategic planning in urban and large rural settlements. It is recommended while extending strategic planning to the level of settlements to start with their involvement in the development of strategies for municipal districts, to support activists who are trying to organize a strategic process in their settlement, to provide them with techniques and advice.

Keywords: strategic planning; strategy; urban settlement; rural settlement; interviewing.

Citation: Zhikharevich, B.S. & Pribyshin, T.K. (2018). Strategicheskoe planirovanie na urovne poseleniy: fakty i mneniya, 2016 g. [Strategic Planning in Towns and Villages: Facts and Opinions 2016]. *Public Administration Issue*, no 1, pp. 47–67 (in Russian).

REFERENCES

1. Balobanov, A.E. (ed.) (2004). *Munitsipal'nye strategii – sdelano v Rossii* [Municipal Strategies – Made in Russia]. Moscow: Aspekt Press.
2. Belanovskiy, S.A. (2001). *Glubokoe interv'yu: Uchebnoe posobie* [Deep Interview: Study Guide]. Moscow: Nikkolo-Media.
3. Geht, I.A. & Kislitskiy, M.M. (2016). Strategicheskoe planirovanie v malykh munitsipal'nykh obrazovaniyakh kak instrument razvitiya territorii: metodologiya i soderzhanie [Strategic Planning in Small Municipalities as an Instrument of Spatial Development: Methodology and Subject Matter]. *Nauchnoe obozrenie*, no 19, pp. 24–29.
4. Il'ina, I., Pliseckij, E., Kopychenko, G., Rybina, E. & Klimova V. (2015). *Budushchee regionov Rossii: analiticheskiy obzor dokumentov strategicheskogo planirovaniya sub»ektov RF* [The Future of Russian Regions: an Analytical Review of Strategic Planning Documents for the Subjects of the Russian Federation]. Moscow: HSE.
5. International Centre for Social and Economic Research – Leontief Centre (2003) *Territorial'noe strategicheskoe planirovanie: kak razrabotat' strategicheskiy plan. Prakticheskoe posobie* [Territorial Strategic Planning: How to Develop a Strategic Plan. Practical Guide]. St. Petersburg: ICSER Leontief Centre.
6. Kalashnikova, O.A. (2009). Problemy vzaimootnosheniy regional'nykh i munitsipal'nykh organov vlasti v kontekste reformirovaniya sistemy mestnogo samoupravleniya (na materialakh Krasnodarskogo kraya) [Problems of Interaction Between Regional and Municipal Bodies in the Context of Reforming the Systems of Local Self-Government (On the Materials of Krasnodar Krai)]. *Human. Community. Management*, no 9, pp. 49–60.
7. Klimanov, V.A., Budaeva, K.V. & Chernyshova, N.A. (2016). *Regional'noe strategirovanie i programmirovanie v Rossiiskoi Federatsii v 2015 godu. Ezhegodnyi doklad* [Regional Strategy and Programming in the Russian Federation in 2015. Annual report.]. Moscow: IROF.

8. Krjukova, E.M. (2015). Kompleksnye investitsionnye plany modernizatsii monoprofil'nykh munitsipal'nykh obrazovaniy kak instrument razvitiya monogorodov [Integrated Investment Plans for the Modernization of Mono-Profile Municipal Entities as a Tool for the Development of Single-Industry Cities]. *Social policy and sociology*, vol. 14, no 1 (107), pp. 97–105.

9. Molyarenko, O.A. (2014). Informatsionnaya osnova deyatel'nosti organov vlasti na munitsipal'nom urovne [Information Basis of Authorities' Actions at the Local Level]. *Public administration issues*, no 3, pp. 162–176.

10. Samkov, K.N. (2009) Metodologiya i metodika otsenki sotsial'noy effektivnosti deyatel'nosti mestnoy administratsii v sotsial'noy sfere (na materialakh goroda Nizhnyaya Salda Sverdlovskoi oblasti) [Methodology and Methods of Assessing Social Efficiency of the Local Administration Activities in Social Sphere (in Nizhnaya Salda, Sverdlovsk Oblast)]. *Management Issues*, vol. 6, no 1, pp. 131–139.

11. Sheludkov, A.V., Rasskazov, S.V. & Farakhutdinov, Sh.F. (2016). *Sel'skie munitsipalitety yuga Tyumenskoi oblasti: prostranstvo, statistika, vlast'* [Rural Municipalities South of the Tyumen Oblast: Space, Statistics, Authority]. Moscow: Strana Oz.

12. Zhikharevich, B.S. & Pribyshin, T.K. (2014). Diffusion of Practice of Strategic Planning in Russian Cities and Towns in 1997–2013. *Regional Research of Russia*, vol. 4, no 4, pp. 279–285.

13. Zhikharevich, B.S. & Pribyshin, T.K. (2016). Municipal Strategic Planning in Russia in 2010–2014. *Regional Research of Russia*, vol. 6, no 3, pp. 267–273.

DOCUMENTS

1. Federal Law dated June 28, 2014, No. 172-FZ On Strategic Planning in the Russian Federation.

2. Federal Law dated October 30, 2017, No. 299-FZ On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation.

3. Rosstat (2016) Formirovanie mestnogo samoupravleniya v Rossiiskoi Federatsii – 2016 g. (Byulleten') [Organization of local government in the Russian Federation – 2016 (Bulletin)]. Moscow: Rosstat.

4. Rosstat (2016) Chislennost' naseleniya Rossiiskoi Federatsii po munitsipal'nym obrazovaniyam» na 1 yanvarya 2016 goda (Byulleten') [Population of the Russian Federation for Municipalities as of January 1, 2016 (Byulleten')]. Moscow: Rosstat.