

Версия 1.0

# Методические рекомендации по разработке Долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций (ДПР)

2023

в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.05.2022 г. № 996 «Об утверждении Правил согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций»



Версия 1.0

# Методические рекомендации по разработке Долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций (ДПР)

Москва, 2023

УДК 005.511  
ББК 65.9(2Р)-1  
М54

М54 Методические рекомендации по разработке Долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций (ДПР) / ООО «АСЭРА». — М.: Агентство социально-экономического развития агломераций, 2023. — 37 с.: ил.

Методическое пособие предназначено для оказания необходимой методической помощи при разработке Долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций. Документ может быть полезен государственным и муниципальным служащим, участникам системы стратегического планирования Российской Федерации, командам разработчиков документов стратегического планирования, представителям общественных организаций и иным заинтересованным лицам, участвующим или планирующим участие в общественных обсуждениях Долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций.

УДК 005.511  
ББК 65.9(2Р)-1  
М54

В оформлении обложки использовано изображение, сгенерированное нейросетью ruDALL-E Kandinsky 2.0 по текстовому запросу «городская агломерация», правообладатель ПАО «СберБанк»

© ООО «АСЭРА», 2023  
© Коллектив авторов, 2023  
© ПАО «СберБанк», дизайн обложки, 2023

## Оглавление

<b>Термины и определения</b> .....	<b>2</b>
<b>Сокращения</b> .....	<b>3</b>
<b>Введение</b> .....	<b>4</b>
<b>1 Назначение ДПР ГА</b> .....	<b>6</b>
1.1 Нормативно-правовые основы ДПР ГА.....	6
1.2 ДПР ГА в системе стратегического планирования Российской Федерации .....	7
1.3 Виды ДПР ГА .....	9
1.4 ДПР ГА как процесс .....	13
<b>2 Принципы разработки ДПР</b> .....	<b>15</b>
<b>3 Структура ДПР ГА</b> .....	<b>16</b>
3.1 Общие требования к составу ДПР ГА .....	16
3.2 Структура обосновывающих материалов (Том 1).....	16
3.3 Структура проекта ДПР (Том 2) .....	17
<b>4 Порядок разработки ДПР</b> .....	<b>18</b>
4.1 Основные этапы разработки ДПР.....	18
4.2 Организационные основы разработки ДПР .....	19
4.3 Правовое обеспечение разработки ДПР.....	21
4.4 Обеспечение участия заинтересованных сторон.....	21
<b>5 Методическое обеспечение разработки ДПР</b> .....	<b>23</b>
5.1 Общий обзор инструментов разработки ДПР .....	23
5.2 Методика разработки системы целеполагания .....	23
5.3 Методика разработки системы мероприятий .....	25
5.4 Методика разработки системы оценки мероприятий.....	27
5.5 Методика разработки системы финансирования.....	30
5.6 Методика разработки системы управления.....	32
5.7 Методика разработки системы мониторинга .....	34
<b>6 Жизненный цикл ДПР ГА</b> .....	<b>37</b>

## Список таблиц

Табл. 1 — Виды ДПР ГА по назначению и стадиям развития городских агломераций .....	12
Табл. 2 — Форма систематизации сведений о мероприятии (проекте) (паспорт) .....	29

## Список рисунков

Рис. 1 — Стадии развития городской агломерации .....	11
Рис. 2 — Последовательность разработки ДПР в привязке к этапам .....	19

## Термины и определения

Стратегическое планирование — деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.

Планирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации, планов деятельности федеральных органов исполнительной власти и иных планов в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Программирование — деятельность участников стратегического планирования по разработке и реализации государственных и муниципальных программ, направленная на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания.

Система стратегического планирования — механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования с использованием нормативно-правового, информационного, научно-методического, финансового и иного ресурсного обеспечения.

Документ стратегического планирования — документированная информация, разрабатываемая, рассматриваемая и утверждаемая (одобряемая) органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и иными участниками стратегического планирования.

Методическое обеспечение стратегического планирования — разработка и утверждение требований и рекомендаций по разработке и корректировке документов стратегического планирования.

Крупная городская агломерация — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения 500 тыс. человек — 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

Крупнейшая городская агломерация — совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними с общей численностью населения более 1000 тыс. человек, связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими, в том числе трудовыми, и социальными связями.

## Сокращения

### Инициальные аббревиатуры

АСЭРА	Общество с ограниченной ответственностью «Агентство по социально-экономическому развитию агломераций»
ГА	городская агломерация
ГЧП	государственно-частное партнерство
ДПР	Долгосрочный план социально-экономического развития (отдельной территории)
ДПР ГА	Долгосрочный план социально-экономического развития городской агломерации
ИКТ	информационно-коммуникационные технологии
ИОГВ	исполнительные органы государственной власти
МЧП	муниципально-частное партнерство
НИР	научно-исследовательская работа
НПА	нормативно-правовой акт
ОМСУ	органы местного самоуправления
РФ	Российская Федерация
СПР РФ	Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 3227-р
ФНБ ФЖКХ	Программа финансирования проектов в ЖКХ за счет накоплений Фонда национального благосостояния (ФНБ)
172-ФЗ	Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

### Графические сокращения

в т. ч.	в том числе
г.	год
гг.	годы
прим.	примечание
см.	смотрите
соц.	социальный
т. п.	тому подобное
т.д.	так далее
тыс.	тысяч

## Введение

Настоящий документ представляет собой методические рекомендации по разработке Долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций (далее — ДПР ГА), содержащие общие подходы и предложения по составу, порядку формирования и методикам подготовки данного вида документов стратегического планирования.

Цель документа — предложить всем заинтересованным лицам подходы и рекомендации для разработки, либо корректировки существующих ДПР ГА как документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования социально-экономического развития городской агломерации.

Методические рекомендации по разработке долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций (далее — руководство) содержит:

- основные термины и определения, связанные с разработкой ДПР ГА;
- типологию ДПР ГА по назначению и стадиям развития городской агломерации;
- принципы разработки ДПР ГА;
- рекомендации по структуре ДПР ГА;
- рекомендации по порядку разработки ДПР ГА;
- рекомендации по использованию методик для разработки отдельных разделов ДПР ГА.

Раздел 1 «Назначение ДПР ГА» посвящен определению цели и способу использования ДПР ГА как особого документа стратегического планирования, в т. ч. с учетом возможных видов назначений и стадий развития городской агломерации.

Раздел 2 «Принципы разработки ДПР ГА» содержит руководящие принципы, которые необходимо учитывать при разработке ДПР ГА. Указанные принципы выступают в роли критериев при выборе альтернатив конфигурации (содержания) разделов ДПР ГА.

Раздел 3 «Структура ДПР ГА» включает перечень структурных элементов (разделов) документов, создаваемых при разработке ДПР ГА. Рекомендуется подготовка двух документов — Том 1 «Обосновывающие материалы» и Том 2 «Проект ДПР ГА».

Раздел 4 «Порядок разработки ДПР ГА» содержит описание основных этапов разработки ДПР ГА с уточнением для каждого этапа необходимого



организационного, правового обеспечения и формата вовлечения заинтересованных сторон.

Раздел 5 «Методическое обеспечение разработки ДПР ГА» посвящен методикам, рекомендуемым к использованию при подготовке отдельных разделов ДПР ГА.

Раздел 6 «Место ДПР ГА в общей системе управления» содержит описание функциональных связей ДПР ГА в действующей системе управления агломерационным развитием, включая распределение ролей и ответственности при разработке ДПР.

Раздел 7 «Жизненный цикл ДПР ГА» посвящен описанию основных стадий развития ДПР ГА как документа стратегического планирования, включая пояснение по задачам каждой стадии и трансформации формата документа.

Данное руководство подготовлено экспертами Агентства по социально-экономическому развитию агломераций (АСЭРА). Документ может быть полезен государственным и муниципальных служащим, участникам системы стратегического планирования Российской Федерации, командам разработчиков документов стратегического планирования, представителям общественных организаций и иным заинтересованным лицам, участвующим или планирующих участие в общественных обсуждениях ДПР.

## 1 Назначение ДПР ГА

### 1.1 Нормативно-правовые основы ДПР ГА

Долгосрочные планы социально-экономического развития городских агломераций в системе действующего законодательства Российской Федерации рассматриваются в качестве одного из механизмов решения общенациональных задач Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2035 года<sup>1</sup> (далее — СПР РФ).

В числе задач СПР РФ отмечается «обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных центров экономического роста». В приложении №3 СПР РФ приводится перечень перспективных центров экономического роста, разделенный на 5 групп:

- 1) перспективные крупные центры экономического роста Российской Федерации — *города, образующие крупные городские агломерации и крупнейшие городские агломерации*, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации более 1 процента ежегодно;
- 2) перспективные центры экономического роста субъектов Российской Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации от 0,2 процента до 1 процента ежегодно;
- 3) перспективные центры экономического роста субъектов Российской Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост Российской Федерации до 0,2 процента ежегодно;
- 4) перспективные минерально-сырьевые и агропромышленные центры;
- 5) перспективные центры экономического роста, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня.

В разделе VIII «Механизмы реализации Стратегии» СПР РФ указано, что для реализации определенных в Стратегии общенациональных задач могут разрабатываться *долгосрочные планы социально-экономического развития отдельных территорий* (далее — ДПР), в том числе *субъектов Российской Федерации, их частей и городов*. Приоритетные области социально-экономического развития таких территорий определяются *в соответствующих стратегиях социально-экономического развития*.

Разработка стратегий социально-экономического развития городских агломераций как частей территории субъектов Российской Федерации предусмотрена Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом

---

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27.12.2019 № 3227-р «Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года»

планировании в Российской Федерации» (далее — 172-ФЗ). Частью 9 статьи 32 СП РФ устанавливается, что «в соответствии с законом субъекта Российской Федерации могут разрабатываться стратегии социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации». Примером стратегий социально-экономического развития части территории субъекта Российской Федерации являются стратегии социально-экономического развития городской агломерации, объединяющей несколько муниципальных образований субъекта Российской Федерации.

Разработка стратегий ГА предопределяет разработку соответствующих им ДПР.

Таким образом, в соответствии с действующим российским законодательством назначением Долгосрочных планов социально-экономического развития городских агломераций является обеспечение реализации задач СПР РФ, а именно задачи по расширению географии и ускорению экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных центров экономического роста (городских агломераций). ДПР ГА в данном случае выступает в качестве одного из механизмов реализации СПР РФ.

Исходя из определений, введенных 172-ФЗ, ДПР ГА целесообразно отнести к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта Российской Федерации в рамках планирования и программирования. ДПР ГА может рассматриваться как технология управления развитием агломерируемых территорий, обеспечивающая достижение целей и задач СПР РФ.

## 1.2 ДПР ГА в системе стратегического планирования Российской Федерации

В соответствии с пунктом 9 статьи 5 172-ФЗ система стратегического планирования — это механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования на основе принципов стратегического планирования при осуществлении разработки и реализации документов стратегического планирования, а также мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

Механизм обеспечения согласованного взаимодействия участников стратегического планирования, таким образом, включает следующие основные элементы:

- 1) система принципов стратегического планирования,
- 2) система разработки документов стратегического планирования,
- 3) система реализации документов стратегического планирования,

- 4) система мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования.

ДПР ГА относится к системе разработки документов стратегического планирования, представляя собой один из видов данных документов.

В соответствии со статьей 11 172-ФЗ в систему разработки документов стратегического планирования входят документы, разрабатываемые на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. При этом данные документы могут относиться к одному из 3 типов деятельности участников системы разработки документов стратегического планирования:

- целеполагание,
- прогнозирование,
- планирование и программирование.

В соответствии с частью 5 статьи 7 172-ФЗ документы стратегического планирования *на всех уровнях* должны соответствовать принципу сбалансированности по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации. Соответственно, все мероприятия, показатели, финансовые ресурсы и сроки реализации ДПР ГА должны быть согласованы (сбалансированы) с аналогичными параметрами документов стратегического планирования всех уровней.

ДПР ГА относится к документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне субъекта (части субъекта) (Российской Федерации в рамках деятельности по планированию и программированию социально-экономического развития.

Наряду с ДПР ГА к иным документам стратегического планирования на уровне субъекта (части субъекта) субъекта Российской Федерации согласно части 4 статьи 11 СП РФ относятся:

- 1) *в рамках целеполагания*: стратегия социально-экономического развития субъекта (части субъекта) Российской Федерации;
- 2) *в рамках прогнозирования*:
  - a. прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
  - b. бюджетный прогноз субъекта Российской Федерации на долгосрочный период;
  - c. прогноз социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный период;
- 3) *в рамках планирования и программирования*:
  - a. план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития субъекта (части субъекта) Российской Федерации;
  - b. государственные программы субъекта Российской Федерации;

- с. схема территориального планирования двух и более субъектов Российской Федерации;
- d. схема территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- e. схема территориального планирования субъекта (части субъекта) Российской Федерации.

### 1.3 Виды ДПР ГА

ДПР ГА как специфический документ стратегического планирования субъектов Российской Федерации помимо общих для данного вида особенностей может иметь ряд отличительных характеристик, позволяющих разделить ДПР ГА на несколько видов — в зависимости от специфики назначения данных документов<sup>2</sup> и стадии развития городской агломерации, для которой ДПР разрабатывается.

#### 1.3.1 Виды ДПР ГА по назначению

ДПР ГА как механизм реализации СПР РФ может быть ориентирован на решение различных задач. Социально-экономическое развитие городских агломераций в СПР РФ рассматривается в качестве механизма или средства обеспечения расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации. Соответственно, в зависимости от приоритетной ориентации планируемых мероприятий по назначению можно выделить пять видов ДПР ГА:

- 1) ДПР с акцентом на развитие пространственного каркаса,
- 2) ДПР с акцентом на развитие геостратегических, в том числе приграничных территорий,
- 3) ДПР с акцентом на экономический рост,
- 4) ДПР с акцентом на научно-технологическое и инновационное развитие,
- 5) ДПР с акцентом на развитие творческих (креативных) индустрий.

Для каждого ДПР ГА одного из пяти указанных выше видов обязательным является включение специальной группы мероприятий:

- 1) ДПР пространственного каркаса:
  - a. группа мероприятий по повышению устойчивости системы расселения,
- 2) ДПР геостратегических территорий:
  - a. группа мероприятий по развитию международного и приграничного сотрудничества,
  - b. группа мероприятий по повышению конкурентоспособности региональных экономик с учетом международных рынков и существующей специализации приграничных территорий сопредельных стран,

---

<sup>2</sup> Определяется, исходя из «приоритетных областей социально-экономического развития таких территорий», выявленных «в соответствующих стратегиях социально-экономического развития» (Раздел VIII СПР РФ)

- 3) ДПР экономического роста:
  - a. группа мероприятий по обеспечению ускоренного экономического роста,
- 4) ДПР научно-технологического и инновационного развития:
  - a. группа мероприятий по ускорению инновационного развития.
  - b. группа мероприятий по импортозамещению и формированию условий технологического суверенитета,
- 5) ДПР творческих (креативных) индустрий:
  - a. группа мероприятий приоритетной поддержки малых и средних предприятий высокотехнологических и наукоемких отраслей производства товаров, услуг, творческих (креативных) индустрий,
  - b. группа мероприятий по повышению качества и комфортности городской среды.

При разработке ДПР ГА целесообразно определить принадлежность документа к одному из пяти видов для концентрации ресурсов на решении общенациональных задач.

В рамках одного из пяти видов ДПР ГА по назначению могут быть выделены отдельные подвиды ДПР ГА, ориентированные на решение конкретных стратегических задач нижнего уровня, в том числе территориально-отраслевого назначения. Например, ДПР развития транспортной инфраструктуры или ДПР межрегионального центра социальных услуг.

### 1.3.2 *Виды ДПР ГА по стадиям развития городских агломераций*

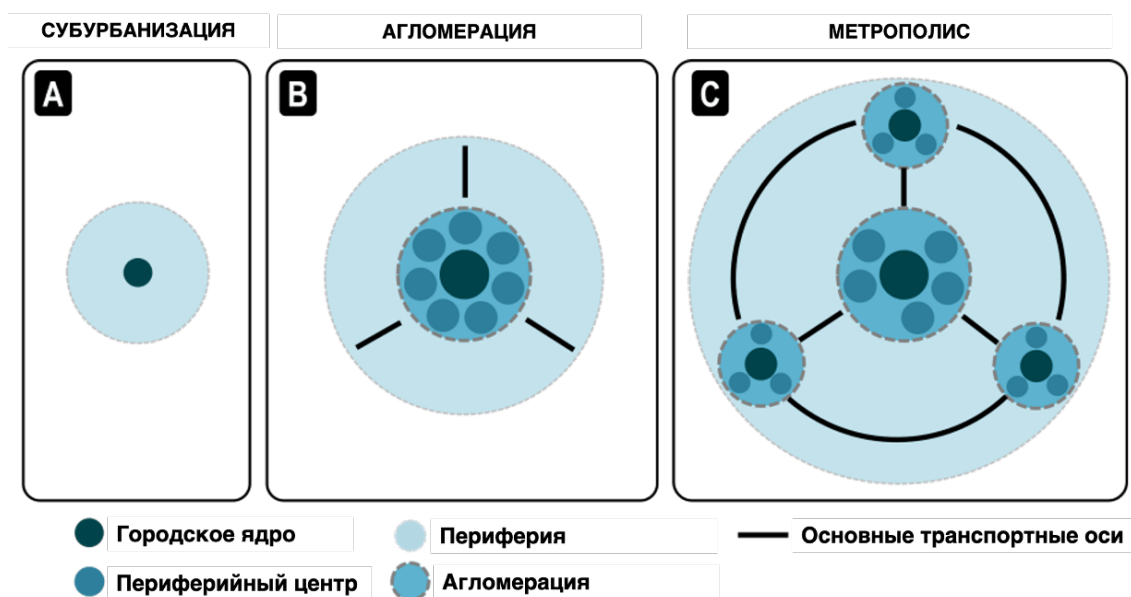
Потенциальное место и роль городской агломерации в системе пространственного развития Российской Федерации, а также необходимые меры управленческого воздействия во многом зависят от достигнутой стадии агломерационного развития.

Выделяют<sup>3</sup> четыре стадии развития городской агломерации:

- 1) субурбанизация, I стадия: расширение пригородного пояса (периферии),
- 2) агломерация, II стадия: пояс городов-спутников (периферийных центров),
- 3) метрополис, III стадия: объединение городских агломераций,
- 4) мегалополис, IV стадия: объединение метрополисов.

---

<sup>3</sup> См., например: Fang C., Yu D. Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon // Landscape and Urban Planning. — Volume 162. — June, 2017, Pages 126–136.



Источник: Rodrigue J.-P. The Geography of Transport Systems. — New York: Routledge, 2020, 456 p.

Рис. 1 — Стадии развития городской агломерации

Для каждой стадии развития городской агломерации характерен собственный круг приоритетных проблем и вопросов, на решение которых может быть ориентирован ДПР. На всех стадиях целью управления агломерационным развитием является обеспечение агломерационного эффекта (экономии ресурсов развития за счет эффекта масштаба), однако по мере увеличения сложности структуры городской агломерации на каждой стадии добавляется новое измерение (И), требующее дополнительных управленческих усилий — экономии ресурсов развития за счет 1) повышения плотности (1-И), 2) сокращения дистанций (2-И), 3) увеличения сплоченности<sup>4</sup> (3-И) и 4) повышения качества городской среды (4-И). При этом для управления каждым из четырех измерений необходим особый набор институтов или типов инфраструктурного обеспечения («И для И»)<sup>5</sup>.

На первой стадии агломерационного развития приоритетной задачей является увеличение плотности расселения за счет роста числа жителей и жилищного строительства. Ключевыми институтами на данной стадии являются условия и механизмы поддержки урбанизации сельских территорий — инженерно-техническое обеспечение и базовые социальные услуги (образовательные, медицинские).

На второй стадии к проблеме плотности расселения добавляется еще одно измерение — потери времени из-за увеличившихся расстояний между населенными пунктами, вовлеченными в сферу влияния ядра агломерации.

<sup>4</sup> Под сплоченностью понимается уровень интеграции городского пространства по набору и качеству услуг, включая доступность рабочих мест, социальных, рекреационных и прочих видов услуг.

<sup>5</sup> См.: Всемирный банк. Доклад о мировом развитии 2009. Новый взгляд на экономическую географию. — Издательством «Весь Мир», стр. 215 (адаптировано и дополнено АСЭРА).

Главным институтом поддержки развития на данной стадии становится транспортная инфраструктура, обеспечивающая сокращение потерь времени и интеграцию вовлекаемых периферийных центров.

На третьей стадии проявляется значимость проблемы сплоченности для обеспечения интеграции территории агломерации в единое городское пространство. На данной стадии развития приоритетное внимание должно уделяться вопросам равного доступа жителей к широкому спектру услуг и переходу городской экономики от индустриальной (экспансивной) к инновационной модели развития.

На четвертой стадии агломерационного развития ключевое значение приобретает качество городской среды и поддержка малых и средних предприятий из числа творческих (креативных) индустрий, составляющих основу городской экономики на данной стадии.

Табл. 1 — Виды ДПР ГА по назначению и стадиям развития городских агломераций

Характеристики стадий	Стадии развития городских агломераций			
	1 стадия	2 стадия	3 стадия	4 стадия
Вид агломерации	субурбанизация	агломерация	метрополис	мегалополис
Управленческие задачи	1-И: ↑ плотность	1-И: ↑ плотность 2-И: ↓ дистанции	1-И: ↑ плотность 2-И: ↓ дистанции 3-И: ↑ сплоченность	1-И: ↑ плотность 2-И: ↓ дистанции 3-И: ↑ сплоченность 4-И: ↑ качество среды
Единицы интеграции	населенные пункты	города	агломерации	метрополисы
Инфраструктура	инженерная и соц.	транспортная	инновационная	креативная
Число жителей	>50 тыс.	>250 тыс.	>1 млн	>10 млн
Третичный сектор <sup>6</sup>	>25%	>50%	>70%	>80%
Виды ДПР по стадиям	ДПР города	ДПР агломерации	ДПР метрополиса	ДПР мегалополиса
Виды ДПР по назначению	ДПР каркаса <sup>7</sup>	ДПР роста	ДПР инноваций	ДПР качества среды

В Табл. 1 показана взаимосвязь видов ДПР ГА по назначению и по стадиям агломерационного развития. Поскольку агломерационное развитие, как и любое социальное развитие, сопряжено с ростом структурной сложности, конфликтов и диспропорций при отсутствии жестких границ между стадиями, то при формировании ДПР ГА допустимо сочетание задач различных стадий. Например, возможна разработка ДПР метрополиса, ориентированного на экономический рост или ДПР субурбанизирующейся территории (города), сконцентрированной на вопросах качества городской среды. Тем не менее, представленная в Табл. 1 логика эволюции приоритетов и назначений ДПР ГА основана на динамике

<sup>6</sup> См.: Фонд «Институт экономики города». Экономика российских городов и городских агломераций. Выпуск 5: крупнейшие городские агломерации России в глобальной экономике, 2020 г. // [https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk\\_5\\_rossiiskie\\_aglomeracii\\_v\\_globalnoi\\_ekonomike.pdf](https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/vypusk_5_rossiiskie_aglomeracii_v_globalnoi_ekonomike.pdf)

<sup>7</sup> ДПР геостратегических территорий может относиться к любой стадии развития агломерации.



объективных процессов социально-экономического развития, которые необходимо учитывать при разработке ДПР ГА.

#### 1.4 ДПР ГА как процесс

В системе действующего российского законодательства, как показано в предыдущих разделах, ДПР ГА определен как один из *документов* стратегического планирования. В качестве документа ДПР ГА проходит через несколько этапов развития, составляющих стадии его жизненного цикла<sup>8</sup>, тем не менее, основным рабочим определением ДПР ГА является его трактовка в качестве действующего и применяющегося нормативно-правового акта. Вместе с тем 172-ФЗ допускает и другое понимание ДПР ГА — как элемента системы разработки документов стратегического планирования — процесса, обеспечивающего непрерывное развитие и совершенствование целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования участников стратегического планирования.

Новая программа развития городов, принятая в Кито (Эквадор) 20 октября 2016 г. на Конференции ООН по жилью и устойчивому городскому развитию (Хабитат-III), провозгласила необходимость рассмотрения территориального планирования в качестве непрерывного процесса, предусматривающего широкое коллективное участие на основе непосредственного партнерства с использованием информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ)<sup>9</sup>. Как отмечалось в отчете Программы ООН Хабитат 2016 г., «это правда, что некоторые города и страны используют соучаствующее, инклюзивное и ориентированное на устойчивое развитие городское планирование <...> В этих случаях *планирующие* города стали реальностью <...> Однако в ряде других мест модернистское мастер-планирование отказывается умирать <...> где целью являются *спланированные* [а не планирующие — прим. АСЭРА] города»<sup>10</sup>.

Требования вовлечения широкого круга участников в решение вопросов, связанных с планированием социально-экономического развития, прямо содержатся в действующем российском законодательстве. Согласно части 1 статьи 13 СП РФ проекты документов стратегического планирования должны выноситься на общественное обсуждение. Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации совместно с Центром городских компетенций АНО «Агентство стратегических инициатив по

<sup>8</sup> Подробнее см. раздел 7.

<sup>9</sup> 92. Мы будем способствовать коллективным и учитывающим возрастные и гендерные аспекты подходам на всех этапах процессов формирования городской и территориальной политики и планирования, от разработки концепции до подготовки проекта, составления бюджета, осуществления, оценки и обзора, на основе новых форм непосредственного партнерства между правительствами на всех уровнях и гражданским обществом, в том числе посредством широких и обеспеченных достаточными ресурсами, открытых для всех постоянных механизмов и платформ сотрудничества и консультаций с использованием информационно-коммуникационных технологий и доступных решений по работе с данными. New Urban Agenda, Habitat III Secretariat, 2017. A/RES/71/256

<sup>10</sup> UN-Habitat. Urbanization and Development: Emerging Futures, World Cities Report, 2016, p. 138

продвижению новых проектов» (АСИ) в 2020 г. разработало Стандарт вовлечения граждан в решение вопросов развития городской среды. В целях обеспечения реализации федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации утвердило Методические рекомендации по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований, содержащие рекомендации по использованию методов соучаствующего проектирования при разработке концепций благоустройства общественных территорий<sup>11</sup>.

Таким образом, ДПР ГА следует рассматривать не только как *документ* стратегического планирования, но и как непрерывный *процесс* планирования и программирования с участием широкого круга заинтересованных сторон, как промежуточный результат деятельности планирующей, а не спланированной городской агломерации.

---

<sup>11</sup> Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 29 декабря 2021 г. №1042/пр «Об утверждении методических рекомендаций по разработке норм и правил по благоустройству территорий муниципальных образований».

## 2 Принципы разработки ДПР

Разработка ДПР ГА должна осуществляться в соответствии с общими принципами организации и функционирования системы стратегического планирования согласно статье 7 172-ФЗ, принципами пространственного развития согласно Разделу V СПР РФ и учитывать в частности:

- 1) при разработке системы целеполагания ДПР:
  - a. принцип единства и целостности стратегического планирования,
  - b. принцип сбалансированности системы стратегического планирования,
  - c. принцип измеримости целей,
  - d. принцип комплексности социально-экономического развития территорий,
- 2) при разработке системы мероприятий ДПР:
  - a. программно-целевой принцип,
  - b. принцип императива межмуниципального сотрудничества
  - c. принцип преемственности и непрерывности,
  - d. принцип реалистичности,
  - e. принцип прозрачности (открытости) и конфиденциальности определенных аспектов коммерческой направленности,
  - f. принцип точности и достоверности передаваемой информации,
  - g. принцип широкого свободного взаимодействия участников разработки ДПР,
- 3) при разработке системы управления ДПР:
  - a. принцип ответственности участников стратегического планирования,
  - b. принцип разграничения полномочий,
  - c. принцип обеспечения надежности и стабильности управления ДПР,
- 4) при разработке системы финансирования ДПР:
  - a. принцип ресурсной обеспеченности,
  - b. принцип дифференцированного финансового участия различных бюджетов (государственная и муниципальная поддержка), внебюджетных источников,
  - c. принцип минимизации бюджетных расходов,
- 5) при разработке системы оценки эффективности мероприятий ДПР:
  - a. принцип соответствия показателей целям,
  - b. принцип результативности и эффективности.

Соблюдение указанных выше принципов обеспечивается и подтверждается по итогам выполнения специальной научно-исследовательской работы (далее - НИР).

### 3 Структура ДПР ГА

#### 3.1 Общие требования к составу ДПР ГА

Для удобства практического использования проект ДПР ГА целесообразно формировать в двух томах.

В Томе 1 собираются аналитические, расчетные и справочные материалы, необходимые для обоснованного формирования ДПР ГА. Рекомендуемое наименование Тома 1 «Обосновывающие материалы к проекту Долгосрочного плана социально-экономического развития городской агломерации».

В Томе 2 формируется непосредственно проект Долгосрочного плана социально-экономического развития городской агломерации, включающего все проекты и мероприятия ДПР с краткой преамбулой, где указываются выделенные цели, задачи документа, увязка с СПР РФ, ожидаемыми результатами и описание структурных компонентов (разделов) ДПР. В начале каждого структурного компонента целесообразно сделать краткое пояснение, обеспечивающее логическую увязку с предыдущими разделами. Рекомендуемое наименование Тома 2 «Проект Долгосрочного плана социально-экономического развития городской агломерации». Структурные компоненты и их наполнение (детализация) для Тома 1 и Тома 2 приведены далее.

#### 3.2 Структура обосновывающих материалов (Том 1)

В Том 1 целесообразно включить 6 основных разделов:

1. Введение
2. Актуальность разработки ДПР ГА
  - 2.1. Современные вызовы и ожидаемые результаты реализации ДПР ГА
  - 2.2. Сопряжение с федеральными инициативами (нацпроекты, госпрограммы и др.)
  - 2.3. Комплексное инвестиционное планирование (КИП по реализации стратегических приоритетов и др.), как инструмент управления развитием в кризисные периоды
  - 2.4. Подходы к формированию ДПР ГА
3. Дополнение и актуализация организационно-финансового обеспечения реализации стратегии социально-экономического развития городской агломерации года с учетом ДПР ГА (при ее наличии)
  - 3.1. Нормативно-правовое обеспечение развития городской агломерации
  - 3.2. Организационное обеспечение развития городской агломерации
  - 3.3. Финансовое обеспечение развития городской агломерации
4. Синхронизация стратегических направлений развития городской агломерации с СПР РФ с учетом санкционных ограничений и системы антикризисных мер
5. Выбор назначения ДПР ГА
6. Формирование мероприятий ДПР ГА
7. Оценка мероприятий ДПР ГА

### 3.3 Структура проекта ДПР (Том 2)

В Том 2 целесообразно включить 8 основных разделов:

1. Роль и место ДПР ГА в системе стратегического планирования
2. Цели и задачи ДПР ГА
3. Система показателей в контексте долгосрочного планирования
4. Система мероприятий ДПР ГА
  - 4.1. Общие требования и подходы
  - 4.2. Приоритезация и хронология мероприятий
  - 4.3. Организационные мероприятия обеспечения реализации ДПР ГА
  - 4.4. Используемый инструментарий
  - 4.5. Портфели инвестиционных проектов
  - 4.6. Группы мероприятий (портфельных инвестиций) приоритетного характера
    - 4.6.1. Мероприятия по совершенствованию системы расселения
    - 4.6.2. Мероприятия по совершенствованию форм пространственной организации экономики
    - 4.6.3. Мероприятия по размещению производительных сил
    - 4.6.4. Мероприятия по развитию социальной инфраструктуры
    - 4.6.5. Мероприятия по развитию основных инфраструктурных пространственных систем
    - 4.6.6. Мероприятия по развитию жилищного строительства
    - 4.6.7. Мероприятия по градостроительному развитию
    - 4.6.8. Мероприятия по развитию природно-экологического каркаса
    - 4.6.9. Мероприятия по инновационному развитию и формированию инфраструктуры креативной экономики
    - 4.6.10. Мероприятия по повышению конкурентоспособности агломерации
    - 4.6.11. Мероприятия по повышению адаптивности развития агломерации
    - 4.6.12. Мероприятия по повышению устойчивости развития агломерации
5. Управление реализацией ДПР ГА
6. Финансирование мероприятий ДПР ГА
7. Оценка эффективности мероприятий ДПР ГА
8. Организация мониторинга ДПР ГА (в т. ч. с использованием современных цифровых платформенных решений).

## 4 Порядок разработки ДПР

### 4.1 Основные этапы разработки ДПР

Основными этапами разработки ДПР ГА являются:

- 1) инициация разработки ДПР ГА,
- 2) организационно-методическое обеспечение разработки ДПР ГА,
- 3) выполнение научно-исследовательской работы (Том 1),
- 4) разработка проекта ДПР ГА (Том 2),
- 5) согласование проекта ДПР ГА,
- 6) утверждение ДПР ГА.

Указанные выше шесть этапов должны выполняться последовательно с получением по итогам каждого этапа документально подтвержденного результата:

- 1) этап 1: нормативно-правовой акт о начале разработки ДПР ГА,
- 2) этап 2: сформированная команда (организация) разработчиков ДПР ГА,
- 3) этап 3: НИР по разработке ДПР ГА,
- 4) этап 4: проект ДПР ГА,
- 5) этап 5: согласованный проект ДПР ГА,
- 6) этап 6: утвержденный ДПР ГА.

Представляется целесообразным чтобы общий срок разработки ДПР ГА был не менее пяти месяцев с учетом следующих рекомендуемых временных затрат на выполнение каждого этапа (без учета этапов инициации и утверждения):

- 1) этап 2: организационно-методическое обеспечение — 30-40 дней,
- 2) этап 3: выполнение научно-исследовательской работы — 60-90 дней,
- 3) этап 4: разработка проекта ДПР ГА — 40-50 дней,
- 4) этап 5: согласование ДПР ГА — 30-40 дней.

Для процесса разработки ДПР представляется целесообразной следующая последовательность действий, отображенных на нижеследующем графическом рисунке и детально описанных в Разделе 4.2. Эта последовательность носит рекомендательный характер, зависит от особенностей нормативно-правовой базы субъекта Федерации и должна определяться (уточняться) на этапе подготовки Технического задания и издания соответствующего нормативно-правового акта (далее - НПА) (Этап 1).

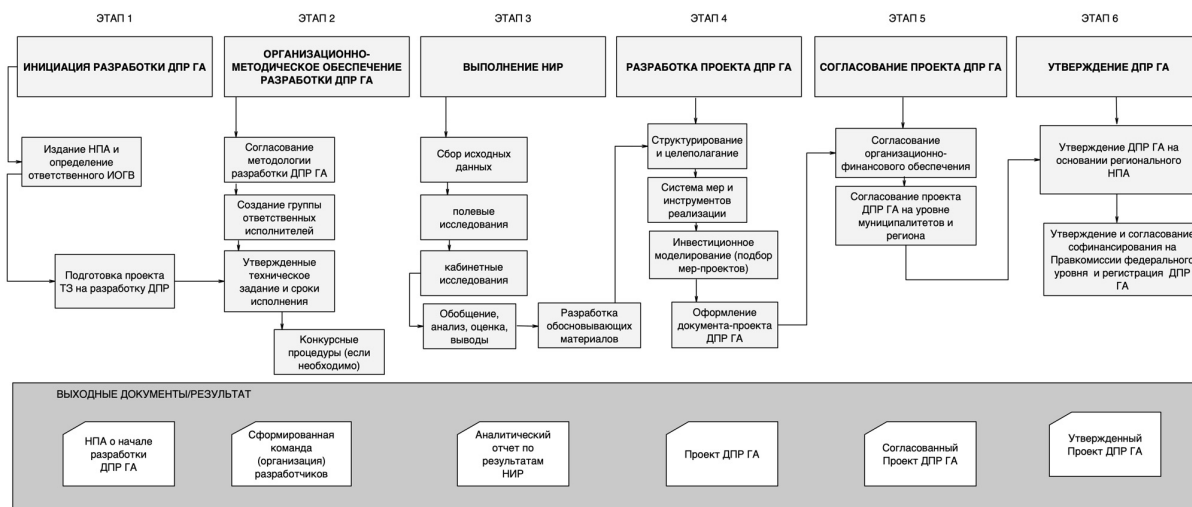


Рис. 2 — Последовательность разработки ДПР в привязке к этапам

## 4.2 Организационные основы разработки ДПР

### 4.2.1 Этап 1: инициация разработки

В целях инициации процесса разработки ДПР ГА рекомендуется издать НПА региона (например, распоряжение Правительства региона), в котором определить исполнительный орган государственной власти региона (далее — ИОГВ) в качестве ответственного за разработку ДПР ГА (как правило, это министерство, отвечающее за разработку документов стратегического планирования региона). В рамках этого этапа ответственной структурой осуществляется программирование деятельности по разработке документа, определяется порядок подбора и состав исполнителей, готовится проект технического задания.

### 4.2.2 Этап 2: организационно-методическое обеспечение разработки

Для организационно-методического обеспечения разработки ДПР необходимо:

- создать (привлечь) группу ответственных за разработку исполнителей, включая представителей отраслевых министерств региона, представителей органов местного самоуправления (далее — ОМСУ), входящих в ГА, и представителей бизнеса и естественных монополий, которые могут быть задействованы в проектах ДПР;
- завершить разработку и утвердить техническое задание на разработку ДПР;
- утвердить сроки разработки ДПР.

В случае привлечения внешних разработчиков по контракту целесообразно провести конкурентные процедуры выбора подрядчика.

#### 4.2.3 Этап 3: выполнение НИР (аналитического компонента)

Выполнение НИР (аналитического компонента) по разработке ДПР должно осуществляться сформированной командой разработчиков в две стадии:

- 1) полевые исследования:
  - a. поиск открытых источников данных о проектах и мероприятиях по социально-экономическому развитию территорий, входящих в ГА;
  - b. консультации с заинтересованными сторонами;
  - c. подготовка группой разработчиков информационных запросов о предоставлении запрашиваемых сведений отраслевыми ИОГВ региона и ОМСУ муниципальных образований, входящих в ГА, а также представителями бизнеса и естественных монополий;
- 2) кабинетное исследование — обобщение и анализ данных, полученных в рамках полевых исследований;
- 3) разработка обосновывающих материалов по результатам аналитического компонента (выбор главной и сопутствующих стратегических целей ДПР).

#### 4.2.4 Этап 4: разработка проекта ДПР

В процессе разработки целесообразно проведение нескольких стратегических сессий с ключевыми стейкхолдерами для обсуждения основных аспектов будущего ДПР. На основании подготовленных обосновывающих материалов и результатов стратегических сессий осуществляется доводка структурирования и целеполагания будущего ДПР, определяется система мер и инструментарий по его реализации, подбор мер/проектов (инвестиционное моделирование). По итогам этой работы оформляется рабочая версия документа ДПР ГА.

#### 4.2.5 Этап 5: согласование ДПР

По окончании разработки отдельных разделов или ДПР в целом проект документа направляется основным группам стейкхолдеров: ИОГВ региона; ОМСУ, входящим в ГА; общественности (в первую очередь с организациями, представляющими бизнес-сообщество (Союз промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленная палата региона, представителями естественных монополий, задействованных в проектах, включаемых в ДПР) в целях получения замечаний и предложений по проекту. Полученные замечания учитываются в работе над окончательной редакцией ДПР. В случае нецелесообразности учета поступивших замечаний и предложений по ним от группы разработчиков оформляется мотивированный отказ. Все эти документы сохраняются впоследствии в Томе 1.

#### 4.2.6 Этап 6: утверждение ДПР

На уровне региона проект ДПР утверждается в соответствии с НПА региона, регулирующими вопросы разработки документов стратегического планирования.



Поддача заявки в МЭР осуществляется в соответствии с Правилами подготовки, реализации и мониторинга долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций.

#### 4.3 Правовое обеспечение разработки ДПР

Основными документами федерального уровня, определяющими разработку ДПР ГА являются 172-ФЗ, СПР и план реализации СПР, а также Правила согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций.

В целях правового обеспечения разработки ДПР ГА на региональном уровне необходимо наличие (в случае отсутствия — разработка и утверждение) ряда базовых нормативно-правовых актов:

- 1) Региональный закон о стратегическом планировании;
- 2) Стратегия социально-экономического развития городской агломерации (в случае отсутствия целесообразна разработка такой стратегии);
- 3) Схема территориального планирования городской агломерации (в случае отсутствия целесообразна разработка такого документа);
- 4) План мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития городской агломерации (в случае отсутствия целесообразна разработка плана);
- 5) НПА высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о разработке ДПР ГА с определением ответственного за разработку ИОГВ региона, а также источников финансирования разработки ДПР ГА.
- 6) Распоряжение о проведении общественных слушаний или иных мероприятий, обеспечивающих участие общественности в разработке и утверждении ДПР ГА.

#### 4.4 Обеспечение участия заинтересованных сторон

Одним из принципов разработки ДПР выделен принцип широкого свободного взаимодействия (обмена информацией, предложениями и т.д.) участников разработки ДПР. Обоснованием является непреложный факт того, что исполнение ДПР — это не исключительно федеральная проблема и обязанность, а желание людей этих территорий (населения) улучшить свой статус, качество жизни и достигнуть большей устойчивости в своем постоянном развитии. Реализация ДПР будет тем эффективнее, чем больше населения будет воспринимать эту программу действий, как свою собственную и участвует в ней, в том числе через такие инструменты как социальное проектирование, открытие новых предприятий малого бизнеса под конкретные стратегические задачи и маркетинговые особенности территории, учитывая усиленную в рамках агломерации поддержку межмуниципального сотрудничества.

С другой стороны, каждая из групп населения обладает своими специфическими интересами, которые необходимо выявить в ходе НИР и учитывать при разработке ДПР ГА.

По вышеназванным причинам важно заранее предусматривать непосредственное участие в процессе разработки документа всех заинтересованных сторон с целью обеспечения и гармонизации их интересов при реализации ДПР и жизненных установок во благо развития агломерируемых территорий. К основным участвующим (заинтересованным) сторонам (группам) можно отнести представителей:

- 1) ИОГВ региона;
- 2) ОМСУ муниципальных образований, входящих в ГА;
- 3) бизнеса, в том числе естественных монополий, присутствующих в регионе;
- 4) общественности, в том числе представляющую объединения бизнеса (Союз промышленников и предпринимателей региона, Торгово-промышленная палата региона, ассоциации малого и среднего бизнеса и т. п.), местное экспертное сообщество и объединения жителей (территориальное общественное самоуправление, общественные палаты и т. п.);
- 5) средств массовой информации в качестве участников коалиции по эффективной поддержке всех этапов разработки и реализации ДПР.

С целью обеспечения участия заинтересованных сторон целесообразно:

- 1) запрашивать у представителей 5 вышеназванных групп информацию и мнения по отдельным аспектам и проектам ДПР, проводить в их среде интервью;
- 2) приглашать для участия в стратегических сессиях, рабочих группах по отдельным аспектам и/или этапам разработки ДПР;
- 3) информировать и получать от них заключения по отдельным разделам и/или по ДПР в целом;
- 4) включать представителей заинтересованных сторон в состав органов управления реализацией ДПР;
- 5) организовать обратную связь, в том числе через возможности ИКТ (специализированный сайт или страница на существующих на территориях сайтов и т.д.).

Окружающая любой проект среда всегда создает условия для возникновения рисков, и такие риски необходимо парировать с самого начала работы над ДПР.

Активное участие всех заинтересованных сторон на всех этапах разработки и реализации ДПР ГА должно позволить сформировать коалицию по поддержке мероприятий документа. При этом будет возможно максимально учесть их интересы и вовлечь в реализацию плана, что также позволит минимизировать риски, связанные, например, с неоформленными или неверно воспринятыми ожиданиями различных категорий заинтересованных сторон.

## 5 Методическое обеспечение разработки ДПР

### 5.1 Общий обзор инструментов разработки ДПР

В настоящем разделе описан инструментарий (набор средств), рекомендуемый для использования командой разработчиков в процессе формирования ДПР. Процесс формирования ДПР, в свою очередь, представлен как организованное взаимодействие 6 систем разработки:

- 1) система разработки целеполагания ДПР;
- 2) система разработки мероприятий ДПР;
- 3) система разработки оценки мероприятий ДПР;
- 4) система разработки финансирования ДПР;
- 5) система разработки управления ДПР;
- 6) система разработки мониторинга ДПР.

Каждая из указанных выше 6 систем обладает определенными:

- назначением;
- внутренней структурой;
- набором используемых средств (методическим обеспечением).

Соответственно, для каждой системы разработки, описанной в настоящем разделе, отдельно определены характеристики назначения, внутренней структуры и инструментария. Под инструментарием в данном случае понимается набор шаблонов, форм, таблиц, диаграмм и описаний методик их использования, то есть методическое обеспечение систем разработки, наряду с организационным, финансовым и прочими видами обеспечения.

### 5.2 Методика разработки системы целеполагания

#### 5.2.1 Назначение системы целеполагания

Применительно к ДПР назначением системы целеполагания является постановка (выбор) генеральной цели (совокупности целей) в соответствии с назначением (миссией) системы, отобранными в рамках аналитического компонента (НИР), стратегическими установками и характером решаемых задач и определение обоснованных и реалистичных количественных и качественных параметров ожидаемого результата реализации мероприятий ДПР, синхронизированного с целями и задачами пространственного развития федерального и регионального уровня.

#### 5.2.2 Задачи системы целеполагания

Задачами системы целеполагания являются:

- обеспечение синхронизации целей ДПР с целями и задачами документов стратегического планирования федерального и регионального уровня;

- определение количественных и качественных параметров ожидаемого результата от реализации ДПР;
- декомпозиция ожидаемого результата (цели) на необходимые для его достижения составляющие (задачи).

### 5.2.3 *Предполагаемая структура системы целеполагания*

Система целеполагания может включать следующие основные элементы:

- принципы разработки системы целеполагания;
- цели и задачи системы документов стратегического планирования;
- миссия ГА;
- цель социально-экономического развития ГА;
- задачи социально-экономического развития ГА.

ДПР ГА не может иметь самостоятельных целей и задач, отсутствующих в Стратегии социально-экономического развития ГА. В ходе разработки ДПР ГА цели и задачи могут быть уточнены или переформулированы, но не должны противоречить документу стратегического планирования ГА, разработанному в рамках целеполагания.

Обеспечение синхронизации системы целеполагания ДПР ГА с документами стратегического планирования на федеральном и региональном уровне осуществляется в рамках выполнения НИР, результаты которого должны быть представлены в разделе 4 «Синхронизация стратегических направлений развития городской агломерации с СПР с учетом санкционных ограничений и системы антикризисных мер» Тома 1 НИР ГА.

### 5.2.4 *Методики разработки системы целеполагания*

#### 5.2.4.1 Методика синхронизации целей и задач документов стратегического планирования

Для обеспечения синхронизации целей и задач документов стратегического планирования федерального и регионального уровня рекомендуется построение дерева целей.

Дерево целей — это структурированная, построенная по иерархическому принципу (распределенная по уровням, ранжированная) совокупность целей и задач документов стратегического планирования, в которой выделены генеральная цель («вершина дерева»); подчиненные ей подцели первого, второго и последующего уровней («ветви дерева»). Название «дерево целей» связано с тем, что схематически представленная совокупность распределенных по уровням целей напоминает по виду перевернутое дерево.

#### 5.2.4.2 Методика SMART-целей

Для количественного и качественного определения ожидаемого результата рекомендуется использование методики SMART.

Методика SMART — это подход к постановке целей, который помогает выбрать формулировку желаемого результата. Данная методика представляет собой форму записи (формулировки) целей, но не механизм их достижения. SMART — это мнемоническая аббревиатура, используемая в менеджменте и проектном управлении для определения необходимых параметров целей и задач. Выбранная цель ДПР ГА должна соответствовать следующим характеристикам:

- Specific (конкретность),
- Measurable (измеримость),
- Assignable (назначаемость),
- Realistic (реалистичность),
- Time related (связанность со временем).

### 5.3 Методика разработки системы мероприятий

#### 5.3.1 Назначение системы мероприятий

Назначением системы мероприятий является определение структурированного по приоритетам, срокам и ресурсам набора мер (мероприятий, проектов), необходимых для достижения цели ДПР ГА.

#### 5.3.2 Задачи системы мероприятий

Система мероприятий должна проектироваться для решения следующих основных управленческих задач:

- определение необходимых мер для достижения цели ДПР ГА;
- структурирование мер для оптимизации управления и достижения кумулятивного (системного) эффекта.

#### 5.3.3 Предполагаемая структура системы мероприятий

Система мероприятий должна включать две подсистемы:

- подсистема формирования (сбора) мероприятий и проектов;
- подсистема структуриации мероприятий и проектов.

Подсистема формирования (сбора) мероприятий и проектов должна быть описана в разделе 6. «Формирование мероприятий ДПР ГА» Тома 1 НИР ДПР ГА. Формирование (сбор) мероприятий и проектов может опираться на следующие источники:

- 1) мероприятия и проекты документов стратегического планирования субъекта Российской Федерации и муниципальных образований, входящих в ГА,
- 2) мероприятия и проекты, информация по которым получена в ответ на запросы, направленные заинтересованным сторонам разработки ДПР ГА,
- 3) мероприятия и проекты, предложенные экспертами команды разработчиков ДПР ГА,
- 4) мероприятия и проекты, предложенные в ходе стратегических сессий и иных форм групповой динамики, использованных для разработки ДПР ГА.

Подсистема структуризации мероприятий и проектов должна обеспечивать их группировку для организации эффективного управления и использования кумулятивного (системного) эффекта. Группы мероприятий и проектов могут быть организованы в следующих формах:

- 1) стратегические направления,
- 2) группы мероприятий и проектов по этапам,
- 3) группы мероприятий и проектов по рангу приоритетности,
- 4) портфели проектов,
- 5) отраслевые группы проектов,
- 6) проекты пространственных структур (кластеров, каркасов, зон, поясов),
- 7) мероприятия и проекты по управлению структурными характеристиками ГА (конкурентоспособность, адаптивность, устойчивость).

#### 5.3.4 Методики формирования структуры мероприятий

Для выполнения группировки мероприятий и проектов рекомендуется использование методики DMAIC, структурированного инструмента, представляющего собой мнемоническую аббревиатуру 5 этапов решения задачи: Define (определение), Measure (измерение), Analyze (анализ), Improve (улучшение), Control (контроль).

Система мероприятий должна быть сформирована по итогам выполнения следующей последовательности действий:

- 1) шаг 1 (D): описание задачи ДПР ГА;
- 2) шаг 2 (D): определение основных параметров достижения задачи ДПР ГА;
- 3) шаг 3 (D): классификация причин отклонений от ожидаемых параметров;
- 4) шаг 4 (M): оценка степени влияния выявленных причин на отклонения;
- 5) шаг 5 (A): выбор проектов, направленных на устранение выявленных причин;
- 6) шаг 6 (A): оценка степени влияния проектов на повышение параметров;
- 7) шаг 7 (I): ранжирование проектов;
- 8) шаг 8 (C): формирование сетевого графика проектов;
- 9) шаг 9 (C): определения исполнителей.

Выполнение методики DMAIC может быть дополнено подготовкой ряда аналитических схем из теории ограничений:

Теория ограничений предлагает также более общий системный подход к поиску и снятию ограничений, который может быть применён не только в производстве, но и в других, самых разнообразных системах. Данный подход состоит из последовательного построения аналитических схем следующих типов:

- 1) дерево текущей реальности (ДТР) — для выявления причинно-следственных отношений между нежелательными параметрами и корневой причиной большинства данных нежелательных параметров;
- 2) диаграмма разрешения конфликта (ДРК) — для устранения противоречий в системе, которые часто являются причиной нежелательной ситуации в системе;
- 3) дерево будущей реальности (ДБР) — когда выбраны некоторые способы (инъекции) устранения выявленных с помощью ДТР корневых причин проблем или конфликта в диаграмме разрешения конфликта, строится дерево, показывающее будущее состояние системы;
- 4) дерево перехода — для выявления возможных препятствий на пути преобразований и их устранения;
- 5) план преобразований — для выработки конкретных инструкций для исполнителей для внедрения планируемых изменений.

## 5.4 Методика разработки системы оценки мероприятий

### 5.4.1 Назначение системы оценки мероприятий

Система оценки мероприятий ДПР должна обеспечивать получение по итогам оценки необходимой и достаточной информации для принятия обоснованного решения по включению оцениваемого мероприятия в состав ДПР.

Включение в данном случае подразумевает не только возможное принятие решения о непригодности того или иного мероприятия для участия в ДПР (в рамках первоначального отбора — скрининга), но также и определение позиционирования оцениваемого мероприятия в составе ДПР.

### 5.4.2 Задачи системы оценки мероприятий

Система оценки мероприятий должна проектироваться для решения следующих основных задач:

- 1) скрининг мероприятий (проектов) для принятия решения о необходимости их включения в состав ДПР для проведения на следующем шаге комплексной оценки (ранжирования);
- 2) ранжирование мероприятий (проектов) ДПР для принятия решения об их позиционировании в составе ДПР, включая:
  - a) приоритетность в отношении целей и задач ДПР;
  - b) участие в составе портфелей проектов ДПР;

- с) участие в системе управления ДПР;
- д) положение в составе план-графика ДПР;
- е) положение в составе плана финансирования ДПР.

#### 5.4.3 Предполагаемая структура системы оценки мероприятий

В соответствии с установленными задачами системы оценки мероприятий предполагаемая структура данной системы должна включать, как минимум, две подсистемы, обеспеченные соответствующими методиками:

- методика скрининга мероприятий (проектов);
- методика ранжирования мероприятий (проектов).

Указанные выше методики соответствуют основным этапам оценивания мероприятий (проектов) в процессе разработки ДПР:

- поиск потенциальных мероприятий (проектов);
- отбор потенциальных мероприятий (проектов);
- ранжирование потенциальных мероприятий (проектов);
- принятие решения о финальной конфигурации ДПР в отношении состава мероприятий (проектов).

#### 5.4.4 Методики разработки системы оценки мероприятий

##### 5.4.4.1 Методика разработки подсистемы скрининга мероприятий (проектов)

Скрининг представляет собой методику первичной оценки выявленных потенциальных мероприятий (проектов) ДПР, как правило, на основе номинального или рангового измерения в форме оценки соответствия некоторым критическим требованиям той или иной заинтересованной стороны. Принятие решения в данном случае состоит в исключении из дальнейшего процесса оценивания потенциальных мероприятий (проектов), которые не соответствуют неким пороговым требованиям.

Разновидностью скрининговой методики является методика анализа критических недостатков (*fatal flaws*). Результаты оценки критических недостатков могут быть представлены в табличной форме (см. Табл. 1).

Табл. 1 — Форма представления результатов скрининговой оценки

Скрининговая оценка		Группа мероприятий (проектов)				
		Проект 1	Проект 2	Проект 3	Проект 4	Проект 5
№	Перечень требований	1	2	3	4	5
1	Соответствие критическому недостатку 1	нет	нет	да	нет	нет
2	Соответствие критическому недостатку 2	да	да	нет	да	нет
3	Соответствие критическому недостатку 3	нет	да	нет	да	нет
4	Соответствие критическому недостатку 4	нет	нет	нет	нет	нет



Перечень критических недостатков должен быть согласован с ключевыми заинтересованными сторонами процесса разработки ДПР.

Критическими недостатками мероприятий (проектов) ДПР могут быть следующие характеристики:

- несоответствие целям и задачам (назначению) ДПР;
- отсутствие владельца проекта;
- неприемлемо низкий уровень проработки проекта;
- неприемлемо низкий уровень жизнеспособности проекта;
- неприемлемо высокие риски проекта.

#### 5.4.4.2 Методика разработки подсистемы ранжирования мероприятий (проектов)

Ранжирование мероприятий представляет собой процесс их оценивания по комплексной системе показателей для принятия ряда управленческих решений, а именно (в контексте разработки ДПР):

- 1) отнесение к уровню системы мероприятий (оценка влияния (приоритетность) на достижение целей и задач ДПР);
- 2) отнесение к группам мероприятий (оценка синергетического эффекта от объединения в портфели и иные группы);
- 3) отнесение к организационным звеньям управления (оценка необходимого формата организационного обеспечения — в хронологической структуре и системе распределения ответственности).

Таким образом, ранжирование мероприятий требует оценки трех групп параметров:

- 1) параметры оценки влияния на достижение целей и задач ДПР;
- 2) параметры оценки связей с группами мероприятий;
- 3) параметры оценки формата организационного обеспечения.

Сведения, собираемые для выполнения ранжирования мероприятий (проектов), рекомендуется оформлять в виде паспорта мероприятия и(или) проекта. Пример возможного способа систематизации сведений о мероприятии (проекте) представлен ниже в Табл. 2.

Табл. 2 — Форма систематизации сведений о мероприятии (проекте) (паспорт)

Паспорт мероприятия (проекта)								
№	Параметры оценки влияния на достижение целей и задач ДПР			Параметры оценки связей с группами мероприятий		Параметры оценки формата организационного обеспечения		
	Наименование мероприятия (проекта)	Цели и задачи мероприятия (проекта)	Целевые показатели мероприятия (проекта)	Тип мероприятия (проекта)	Сроки исполнения	Инициатор (владелец)	Контактная информация	Ответственные лица
	1	2	3	4	5	6	7	8
1								
2								

## 5.5 Методика разработки системы финансирования

### 5.5.1 Назначение системы финансирования

Система финансирования предназначена для обеспечения привлечения и распределения финансовых средств, необходимых для реализации ДПР.

### 5.5.2 Задачи системы финансирования

В соответствии с установленным назначением задачами системы финансирования ДПР являются:

- создание условий для привлечения и накопления финансовых средств;
- обеспечение концентрации и распределения финансовых средств в соответствии с планом мероприятий ДПР;
- контроль эффективности расходования денежных средств.

### 5.5.3 Предполагаемая структура системы финансирования

Система финансирования ДПР включает следующие элементы:

- совокупность источников поступления денежных средств;
- механизмы аккумуляции денежных поступлений и их распределения для финансирования мероприятий (проектов) ДПР;
- механизмы контроля за финансовыми потоками, включая подсистему возврата и оценки эффективности использования денежных поступлений.

### 5.5.4 Методики формирования структуры финансирования

#### 5.5.4.1 Методики определения источников финансирования

В целях определения источников финансирования ДПР необходимо решить следующие задачи:

- 1) выполнить картирование потенциальных источников финансирования;
- 2) определить необходимые условия для привлечения финансирования;
- 3) обеспечить соответствие требованиям источников финансирования.

Данные задачи должны рассматриваться в качестве управленческих процессов, которые должны выполняться на протяжении всего периода реализации ДПР. Сведения о доступных источниках и условиях финансирования должны поддерживаться в актуальном состоянии и регулярно обновляться в формате базы данных или интернет-ресурса для обеспечения всех участников ДПР необходимыми сведениями.

В составе обосновывающих материалов ДПР информация об источниках финансирования должна включать сведения о потенциале их использования для выполнения мероприятий (проектов) ДПР:

- перечень муниципальных программ входящих в городскую агломерацию муниципальных образований;
- перечень региональных программ субъекта Российской Федерации;

- перечень национальных проектов и государственных программ Российской Федерации;
- перечень программ институтов развития Российской Федерации;
- перечень частных организаций, планирующих реализацию крупных инвестиционных проектов (программ) за счет собственных средств.

Для каждой группы мероприятий ДПР должен быть сформирован перечень потенциальных источников финансирования с оценкой рисков и определением мер по их минимизации.

#### 5.5.4.2 Методики формирования механизмов финансирования мероприятий

Для всех мероприятий ДПР должна быть выполнена оценка потенциала использования максимально широкого набора механизмов, включая, как минимум, следующие группы:

- 1) Межмуниципальные механизмы финансирования:
  - a) Горизонтальные межбюджетные трансферты
  - b) Горизонтальные бюджетные кредиты
  - c) Создание межмуниципальных организаций
  - d) Целевые взносы в ассоциацию муниципальных образований
- 2) Финансирование из вышестоящих бюджетов и институтов развития:
  - a) Финансирование в рамках федеральных проектов / программ
  - b) Механизм новых инвестиционных проектов (Постановление Правительства Российской Федерации №1704)
  - c) Инфраструктурные кредиты бюджета
  - d) Инфраструктурные кредиты ВЭБ.РФ на городскую инфраструктуру
  - e) Инфраструктурные облигации
  - f) Предоставление средств ФНБ ФЖКХ
  - g) Средства институтов развития
- 3) Государственно-частное, муниципально-частное партнерство:
  - a) Концессионное соглашение
  - b) Соглашение о ГЧП / МЧП
  - c) Инвестиционное соглашение
  - d) Соглашение о сотрудничестве
  - e) Преференциальные режимы

#### 5.5.4.3 Методики финансового контроля

Для обеспечения эффективности функционирования системы финансирования ДПР вся информация о допущенных нарушениях и реализованных рисках должна аккумулироваться с периодическим проведением внутреннего аудита расходования средств.

В состав мероприятий ДПР рекомендуется внести формирование Плана финансового контроля с определением состава контрольных мероприятий и назначением ответственных лиц.

## 5.6 Методика разработки системы управления

### 5.6.1 Назначение системы управления

Система управления ДПР ГА предназначена для организационного обеспечения процесса реализации ДПР ГА, представляющего собой инструмент управления процессами социально-экономического развития городской агломерации.

### 5.6.2 Задачи системы управления

Исходя из указанного выше назначения система управления ДПР ГА должна решать следующие основные задачи:

- 1) (в широком смысле) обеспечивать общую управляемость процессами социально-экономического развития городской агломерации;
- 2) (в узком смысле) обеспечивать управление реализацией ДПР ГА;
- 3) (по необходимости) обеспечивать разработку, приемку и корректировку ДПР ГА.

### 5.6.3 Предполагаемая структура системы управления

Структура управления ДПР ГА должна включать систему организационных единиц, распределения ответственности и полномочий, обеспечивающих:

- общее управление развитием агломерацией;
- управление реализацией ДПР ГА;
- управление разработкой и корректировкой ДПР ГА.

#### 5.6.3.1 Структура органов управления развитием городской агломерации

ДПР ГА может (и должен) включать мероприятия, обеспечивающие общее развитие системы органов управления городской агломерации.

В целях реализации ДПР ГА в частности и развития городской агломерации в целом рекомендуется создать орган управления агломерационными процессами.

Организационная форма органа управления ГА на федеральном уровне законодательно и нормативно не урегулирована. Выбор структуры системы управления в каждой конкретной агломерации зависит от сложившегося в регионе опыта и предпочтений органов государственной власти и органов местного самоуправления региона. Орган управления развитием агломерации может быть создан как с образованием самостоятельного юридического лица, так и без образования юридического лица.

На уровне региона орган управления может быть создан в виде:

- самостоятельного подразделения Правительства региона;
- подразделения, входящего в министерство, курирующее вопросы агломерационного развития;

- регионального бюджетного учреждения;
- автономной некоммерческой организации, учрежденной Правительством региона.

На уровне муниципальных образований, входящих в городскую агломерацию, орган управления может быть создан в виде:

- координационного (межмуниципального) совета муниципальных образований;
- ассоциации муниципальных образований.

Возможно также создание органа управления агломерацией совместно Правительством региона и муниципальными образованиями, например в виде автономной некоммерческой организации, учрежденной Правительством региона и ассоциацией муниципальных образований.

Возможны и другие организационно-правовые формы образования органа управления городской агломерацией в соответствии с действующим законодательством.

Наиболее целесообразным вариантом формирования органа управления развитием агломерации представляется учреждение на первом этапе ассоциации муниципальных образований, входящих в ГА, с формированием исполнительной дирекции и финансированием посредством членских взносов (вступительных, ежегодных, целевых). На втором этапе, в случае и когда это потребуется, возможно учреждение автономной некоммерческой организации созданной на первом этапе ассоциацией муниципальных образований и Правительством региона. Такой формат органа управления позволяет сбалансировать формальное влияние на принятие решений со стороны региона и местного самоуправления, а также корректно объединять муниципальные и региональные бюджетные средства для решения агломерационных задач и реализации агломерационных проектов.

Объем финансирования органа управления и количество штатных работников зависит от количества и сложности закрепленных за ним задач.

При формировании органа управления развитием агломерации и в его текущей работе целесообразно активно использовать современные цифровые платформенные решения.

Кроме того, на уровне высшего органа исполнительной власти региона целесообразно сформировать межотраслевую комиссию по вопросам агломерационного развития в виде совещательного органа, определяющего основные параметры агломерационного развития в регионе.

#### 5.6.3.2 Структура органов управления реализацией ДПР ГА

В структуру органов управления реализацией ДПР ГА должны входить структурные подразделения, обеспечивающие реализацию следующих функций:

- контроль и регулярный пересмотр системы мероприятий ДПР ГА;

- финансирование мероприятий ДПР ГА;
- мониторинг реализации ДПР ГА;
- отчетность по реализации ДПР ГА.

Функции управления реализацией ДПР ГА могут быть сформированы как «внутри» органа управления агломерацией в виде структурных подразделений, так и «снаружи», например, закреплены за действующими или создаваемыми специально ИОГВ региона.

#### 5.6.3.3 Структура органов управления разработкой и корректировкой ДПР ГА

Орган управления разработкой и корректировкой ДПР ГА целесообразно сформировать на уровне органа управления агломерацией или на уровне ИОГВ региона, отвечающего за стратегическое планирование.

#### 5.6.4 Методики формирования структуры управления

К методике формирования структуры управления относятся:

- 1) шаблон положения о региональной комиссии по вопросам агломерационного развития;
- 2) шаблон соглашения между муниципальными образованиями, входящими в ГА;
- 3) шаблон устава самостоятельного юридического лица, которое будет создаваться для осуществления функции управления ГА (например, устав Ассоциации муниципальных образований, устав АНО и т.п. в случае их создания);
- 4) положения о структурных подразделениях, осуществляющих функции управления разработкой, реализацией, финансированием, мониторингом ДПР ГА и их регламенты работы.

### 5.7 Методика разработки системы мониторинга

#### 5.7.1 Назначение системы мониторинга мероприятий

Система мониторинга ДПР предназначена для систематического наблюдения за процессом реализации ДПР с целью оценки необходимости внесения в него изменений.

#### 5.7.2 Задачи системы мониторинга мероприятий

В соответствии с указанным назначением система мониторинга мероприятий должна решать следующие задачи:

- 1) мониторинг результата:
  - а) мониторинг контрольной среды (ожидаемых результатов ДПР);
  - б) мониторинг оценивания (целей ДПР);
- 2) мониторинг процесса:
  - а) мониторинг оценивающей системы (исполнителей ДПР);
  - б) мониторинг контрольных действий (внесения изменений в ДПР).

### 5.7.3 *Предполагаемая структура системы мониторинга мероприятий*

В соответствии с задачами системы мониторинга мероприятий ее необходимыми элементами являются:

- 1) подсистема анализа текущего социально-экономического положения агломерации;
- 2) подсистема контроля целей ДПР (оценка рисков);
- 3) подсистема контроля исполнителей ДПР;
- 4) подсистема контроля внесения изменений в ДПР.

### 5.7.4 *Методики формирования системы мониторинга*

#### 5.7.4.1 Методики анализа текущей социально-экономической ситуации

Для систематического наблюдения за ходом реализации ДПР необходима периодическая оценка социально-экономического положения городской агломерации в соответствии с ожидаемыми результатами, сформулированными в ДПР.

Подобная периодическая оценка должна проводиться не реже одного раза в год в разрезе целевых показателей (ожидаемых результатов) ДПР.

Формой представления результатов такой периодической оценки может быть:

- 1) периодическая внутренняя аналитическая записка;
- 2) периодический публичный доклад главы органа управления городской агломерации;
- 3) пользовательский отчет информационной системы управления городской агломерации.

#### 5.7.4.2 Методики контроля целей ДПР

Для обеспечения соответствия целей и задач ДПР меняющимся условиям необходима периодическая оценка корректности сформулированных в ДПР целей и задач.

Подобная оценка корректности целей и задач может выполняться в форме анализа рисков ДПР, проводимого на регулярной основе органом управления городской агломерации.

Результаты периодической оценки корректности целей и задач ДПР и сопряженных с ними рисков могут представляться в составе ежегодного доклада главы органа управления городской агломерацией.

#### 5.7.4.3 Методики контроля исполнителей ДПР

Для обеспечения соответствия хода реализации ДПР содержащимся в его составе планам необходима периодическая оценка результатов деятельности ответственных исполнителей мероприятий (проектов) ДПР.

Подобная периодическая оценка может осуществляться в форме периодического обновления паспортов мероприятий (проектов) с внесением в них актуальных

сведений. Для методического обеспечения данного процесса могут быть разработаны инструкции и регламенты сбора и актуализации паспортов мероприятий (проектов) ДПР.

#### 5.7.4.4 Методики контроля внесения изменений в ДПР

Все решения о необходимости внесения изменений в ДПР и результаты подобных изменений должны документироваться и содержать всю необходимую информацию для отслеживания эволюции ДПР и возможности учета накопленного опыта.

Сведения о вносимых изменениях в ДПР могут документироваться в следующих формах:

- 1) в качестве обязательной части периодического публичного доклада главы органа управления городской агломерации;
- 2) в качестве архива соответствующей службы органа управления городской агломерации;
- 3) в качестве данных архива информационной системы управления городской агломерации.



## 6 Жизненный цикл ДПР ГА

ДПР ГА в процессе разработки, согласования и утверждения проходит несколько стадий и, соответственно, на разных стадиях существует в разных форматах.

1. ДПР как результат НИР включающий кроме собственно агломерационных проектов, исследования нормативно-правовых оснований его разработки, его роль и место в системе стратегического планирования региона, описывающий принципы и методологию его разработки, его место в общей системе управления ГА. Цель такого формата — наиболее полно учесть все предпосылки развития ГА и корректно увязать все элементы плана воедино. Назначение такого формата — основа для формирования ДПР для утверждения его в виде НПА региона.
2. ДПР, как НПА региона. Этот формат может содержать в описательной части только основные выводы, но должен включать все мероприятия и проекты развития агломерации, сформированные в блоки (портфели) проектов, ориентированных на развитие отдельных направлений, определенных в стратегии развития ГА. Назначение формата — основная управляющая технология развития ГА (основной элемент управления развитием ГА).
3. ДПР, направляемый в федеральные органы исполнительной власти в целях его утверждения решением президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации (далее — президиум (штаб) Комиссии). Назначение формата — получение софинансирования некоторых наиболее значимых включенных в ДПР агломерационных проектов из федеральных финансовых источников (федерального бюджета). Данный формат может включать в себя не все проекты и мероприятия, предусмотренные в формате 2, а только те из них, которые требуют софинансирования из федеральных источников.
4. Откорректированный в соответствии с промежуточными результатами реализации ДПР.

Таким образом, ДПР следует рассматривать не только как конкретный формат документа стратегического планирования на уровне городской агломерации (региона), но и как процесс, обеспечивающий на разных этапах планирования достижение разных целей.