



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Анализ скоординированности целевых показателей и мероприятий различных документов стратегического планирования городов и агломераций

Москва, 2025

Цель исследования

- ✓ Выявить особенности координации содержания и целеполагания между документами стратегического планирования и долгосрочными планами комплексного социально-экономического развития

Система документов социально-экономического планирования на муниципальном уровне

Документы стратегического планирования муниципальных образований

- ✓ Стратегия социально-экономического развития
- ✓ План мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития
- ✓ Прогноз социально-экономического развития на среднесрочный или долгосрочный период
- ✓ Бюджетный прогноз на долгосрочный период
- ✓ Муниципальные программы

(Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»)



Для 36 городов и агломераций Дальнего Востока и Арктики утверждены **долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития** на период до 2030 года, разработанные на основе **мастер-планов** данных территорий

(распоряжения Правительства Российской Федерации от 31 июля 2023 г. № 2058-р, от 17 октября 2025 года № 2908-р и от 27 октября 2025 г. № 3014-р)

Вопросы координации

- ✓ Мастер-план не имеет юридического статуса, в том числе документа стратегического планирования, статус долгосрочных планов также неясен
- ✓ Введен также институт программ развития инфраструктуры опорных населенных пунктов*, соотношение которых с прочими плановыми документами не определено

* в соответствии с протоколом заседания президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации от 25 сентября 2025 года № 137пр



ДП КСЭР: неочевидное разделение на городские округа (поселения) и агломерации как объект планирования

Городские округа (поселения)

- Арсеньев
- Белогорск
- Биробиджан
- Благовещенск
- Большой Камень
- Комсомольск-на-Амуре
- Краснокаменск (*единственное городское поселение*)
- Магадан
- Находка
- Петропавловск-Камчатский
- Северобайкальск
- Тында
- Уссурийск
- Чита

Агломерации

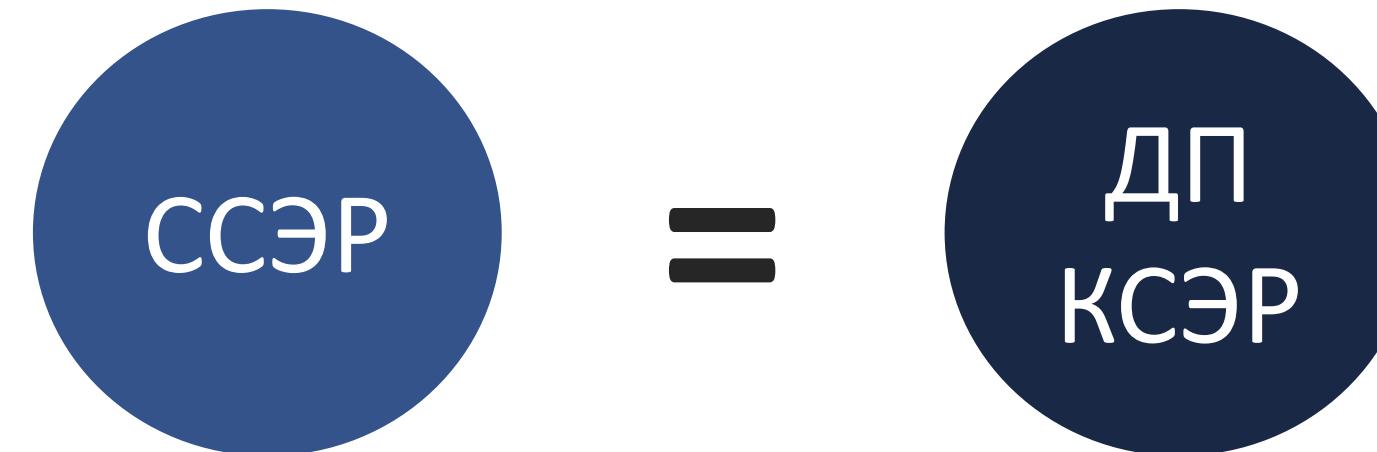
- Архангельская
- Воркута
- Кемско-Беломорская
- Кировско-Апатитская
- Мончегорская
- Мурманская
- Нарьян-Мар
- Новый Уренгой
- Норильск-Дудинка
- Ноябрьск
- Певек-Билибино
- Салехард-Лабытнанги
- Тикси-Найба
- Эгвекинот
- Анадырская
- Владивостокская
- Нерюнгринская
- Свободный-Циолковский
- Улан-Удэнская
- Хабаровская
- Южно-Сахалинская
- Якутская

Особенности

- ✓ Искусственность отнесения тех или иных территорий к агломерациям (*в Арктике ВСЕ территории – агломерации*)
- ✓ Отнесение к агломерациям муниципальных образований с единственным населённым пунктом (*Эгвекинот*)
- ✓ Невключение в состав агломераций всех муниципальных образований, де-факто туда входящих (*Таймырский Долгано-Ненецкий муниципальный район не включен в агломерацию Норильск-Дудинка*)

Стратегия социально-экономического развития vs Долгосрочный план комплексного социально-экономического развития: возможные варианты

1



Содержание документов идентично



Зачем нужны два разных документа?

2



Содержание документов пересекается



Каков принцип пересечения и разграничения?

3



или



Один из документов по содержанию «шире» другого



Каков принцип разграничения?

4



Содержание документов абсолютно различно



Зачем нужны два разных документа?

Каков принцип разграничения?

Хронологическое соотношение стратегий и ДП КСЭР: ДВФО

Территория	Срок действия ДП КСЭР	Срок действия актуальной стратегии	Дата утверждения актуальной стратегии	Дата последнего внесения изменений в актуальную стратегию	Комментарий
Анадырь	2030	истек в 2025 году	нет		
Арсеньев	2030	2030	25.12.2019	24.09.2025	
Белогорск	2030	2030	23.03.2017	28.11.2024	
Биробиджан	2030	нет	нет		
Благовещенск	2030	2035	28.11.2024		
Большой Камень	2030	2030	28.03.2019		
Владивосток	2030	истек в 2020 году	нет		
Комсомольск-на-Амуре	2030	2032	28.12.2016	24.03.2021	
Краснокаменск	2030	нет	нет		
Магадан	2030	нет	нет		Имеется «План развития муниципального образования "Город Магадан" до 2030 года»
Находка	2030	нет	нет		Имеется «Инвестиционная стратегия Находкинского городского округа до 2030 года»
Нерюнгринский район	2030	2030	27.02.2018	20.12.2018	
Петропавловск-Камчатский	2030	2030	08.11.2019		
Свободный	2030	2027	26.12.2014	21.03.2025	Срок действия стратегии продлен с 2025 до 2027 года
Циолковский	2030	2030	н.д.	н.д.	
Северобайкальск	2030	2035	20.12.2024		
Тында	2030	2030	21.12.2019	18.12.2021	
Улан-Удэ	2030	2035	20.12.2018	25.12.2024	
Уссурийск	2030	2035	29.11.2022	28.10.2025	
Хабаровск	2030	2030	30.01.2017	18.11.2025	
Чита	2030	2030	22.11.2018	24.10.2024	
Южно-Сахалинск	2030	истек в 2020 году	нет		
Якутск	2030	2032	25.12.2023		

Хронологическое соотношение стратегий и ДП КСЭР: Арктика

Территория	Срок действия ДП КСЭР	Срок действия актуальной стратегии	Дата утверждения актуальной стратегии	Дата последнего внесения изменений в актуальную стратегию	Комментарий
Архангельск	2035	2035	30.11.2022		
Северодвинск	2035	2030	17.12.2019		
Воркута	2035	2035	22.06.2020	22.12.2023	
Кемский район	2035	2030	25.03.2022		
Беломорский район	2035	нет	нет		
Кировск	2035	истек в 2020 году	нет		
Апатиты	2035	2025	30.11.2020		
Мончегорск	2035	нет	нет		
Мурманск	2035	истек в 2020 году	нет		
Нарьян-Мар	2035	2030	23.12.2021		
Новый Уренгой	2035	2030	25.12.2018		
Норильск	2035	2035	20.06.2023		Имеется также «Комплексный план социально-экономического развития города Норильск»
Дудинка	2035	2030	19.12.2018		
Ноябрьск	2035	2030	18.12.2014	20.03.2025	
Певек	2035	нет	нет		
Билибинский район	2035	2029	26.03.2025		
Салехард	2035	2030	21.12.2018		
Лабытнанги	2035	2030	19.11.2014	30.11.2018	
Тикси / Булунский улус	2035	нет	нет		
Найба	2035	нет	нет		
Эгвекинот	2035	нет	нет		

Структура долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития

1

Показатели социально-экономического развития и их прогнозные значения

2

Организационные мероприятия

3

Мероприятия по развитию инфраструктуры

только для агломераций Арктики



Для агломераций Арктики: в разбивке по отраслям

Показатели долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития

✓ Различный набор показателей (по 31 территории)

ДП КСЭР:

- 18 показателей – 2 территории (Чита и Северобайкальск)
- 17 показателей – 1 территория (Тында)
- 11 показателей – 2 территории (Улан-Удэ и Южно-Сахалинск)
- 7 показателей – 16 территорий
- 6 показателей – 9 территорий (Арктическая зона + Нерюнгри)
- 5 показателей – 1 территория (Петропавловск-Камчатский)

ССЭР: от 10 (Якутск) до 95 (Норильск) показателей

✓ Различные формулировки однотипных показателей:

- *Прирост валового регионального (городского) продукта, процентов к 2020 году (Северобайкальск) / Валовой региональный (городской) продукт, млрд рублей (Тында)*
- *Инвестиции в основной капитал, млрд рублей / Инвестиции в основной капитал (накопленный объем инвестиций с 2024 года), млрд. рублей*

Типичные показатели стратегического планирования, встречающиеся в небольшом количестве ДП КСЭР

- *Рост доходов населения, процентов (1)*
- *Объем туристского потока (3)*
- *Удельный вес общей площади жилищного фонда, оборудованной водопроводом, процентов (2)*
- *Численность занятых в субъектах малого и среднего предпринимательства, тыс. человек (4)*

Парадокс показателя «Ожидаемая продолжительность жизни при рождении»

- *содержится в 21 ДП КСЭР и не содержится в показателях ССЭР этих территорий*
- *присутствует в показателях ССЭР практически всех иных территорий*
- *только на одной территории (Нерюнгри) есть в обоих документах*



Соотношение показателей ДП КСЭР и стратегий: ДВФО

Территория	Количество показателей ДП КСЭР (2023)	Количество показателей ССЭР	Область пересечения показателей		Комментарий
			Полное пересечение	Частичное пересечение	
Арсеньев	6	30	2	1	Более амбициозные индикаторы в ДП КСЭР
Магадан	7	24	3	3	Резкое расхождение целевых значений по ряду показателей
Северобайкальск	18	28	4	2	Целевые значения по двум сценариям. Соответствие целевых значений по идентичным показателям. Резкие расхождения по частично пересекающимся показателям
Чита	18	76	5	1	Показатели, характеризующие развитие транспорта и строительства есть в обоих документах, но не пересекаются. Существенное различие прогноза объема отгруженной продукции в 2030 году
Тында	17	26	1	3	Разный набор показателей, характеризующих одну сферу <ul style="list-style-type: none"> ДП КСЭР: ожидаемая продолжительность жизни, рождаемость, смертность ССЭР: естественный и миграционный прирост

Соотношение показателей ДП КСЭР и стратегий: ДВФО (2)

Территория	Количество показателей ДП КСЭР (2023)	Количество показателей ССЭР	Область пересечения показателей		Комментарий
			Полное пересечение	Частичное пересечение	
Якутск	7	10	1	2	В ДП КСЭР менее амбициозный прогноз численности населения. По остальным показателям нет возможности проводить сопоставимые расчеты.
Благовещенск	7	42	1	3	Целевые значение по двум сценариям. Существенные различия в объеме прогноза инвестиций и численности занятых. Различия в прогнозе численности населения – 1%
Белогорск	7	22	2	2	Прогноз объема инвестиций в основной капитал в 2030 году различается в 2,5 раза. Однаковое прогнозное значение показателя по разным индикаторам зарплаты
Комсомольск-на-Амуре	7	52*	0	3	Существенные расхождения в значениях показателя инвестиций в основной капитал
Нерюнгринский район	7	95	2	0	Показатели по трем сценариям. Прогноз численности населения соответствует пессимистическому сценарию, ожидаемой продолжительности жизни – базовому сценарию.

* Включая одинаковые показатели для разных задач (около 40 уникальных)

Соотношение показателей ДП КСЭР и стратегий: Арктика

Территория	Количество показателей ДП КСЭР (2023)	Количество показателей ССЭР	Область пересечения показателей		Комментарий
			Полное пересечение	Частичное пересечение	
Норильск	6	95 (Норильск) + 26 (Дудинка)	1	2	Три различных показателя инвестиционной активности в ДП КСЭР, ССЭР Норильска и ССЭР Дудинки
Нарьян-Мар	6	30	1	1	
Воркута	6	58	1	2	Для приведения показателей (в реальном и номинальном выражении) к сопоставимому виду требуется учитывать прогноз ИПЦ
Архангельск	6	15 (Архангельск) + 34 (Северодвинск)	1	3	Показатели сформулированы в рамках трех сценариев (Архангельск). Прогноз численности населения в ДП КСЭР ниже пессимистического сценария
Новый Уренгой	6	10	2	1	---

Расхождение целевых значений показателей между ДП КСЭР и стратегиями: примеры

- ✓ Чита. «Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг, млн рублей» в 2030 году:
 - ДП КСЭР – 172 867,9
 - ССЭР – 75 965,0
- ✓ Магадан. «Инвестиции в основной капитал, млрд рублей» в 2030 году:
 - ДП КСЭР – 249
 - ССЭР – 69,7
- ✓ Тында. «Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в общей численности населения, процентов» в 2030 году:
 - ДП КСЭР – 70
 - ССЭР – 30

Мероприятия ДП КСЭР: основные типы

Организационные мероприятия

- Принятие нормативных правовых актов, внесение изменений в действующие акты
- Разработка и корректировка документов территориального планирования и градостроительного регулирования
- Разработка программ, планов, дорожных карт, подготовка предложений по развитию тех или иных отраслей экономики
- Перераспределение собственности
- Перевод земель из одной категории в другую
- Разработка и внедрение дизайн-кода города
- Разработка и реализация проектов комплексного развития территорий (*иногда – в инфраструктурном блоке*)

Мероприятия по развитию инфраструктуры

- Строительство и реконструкция объектов социальной инфраструктуры
- Строительство и реконструкция дорог и объектов дорожной инфраструктуры (мосты, путепроводы)
- Благоустройство общественных и дворовых территорий
- Модернизация систем водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения
- Переселение жителей из аварийного жилья
- Рекультивация свалок, захоронение и утилизация твердых коммунальных отходов
- Реконструкция аэропортов
- Строительство университетских кампусов
- Строительство и реконструкция объектов гостиничной инфраструктуры
- Создание креативных кластеров
- Создание технопарков, индустриальных парков



Мероприятия ДП КСЭР: сложности разграничения

В 1/3 всех ДП КСЭР (все – городов и агломераций ДВФО) разделение мероприятий вызывает сомнения

- ✓ к организационным отнесены инфраструктурные по сути мероприятия
- ✓ в ряде ДП КСЭР отдельные мероприятия одновременно отнесены к организационным и инфраструктурным

Примеры мероприятий, отнесение которых к организационным вызывает сомнения

- ✓ Благоустройство дворов жилых домов (Якутская агломерация)
- ✓ Приведение в нормативное состояние улично-дорожной сети в городе Нерюнгри (Нерюнгринская агломерация)
- ✓ Ремонт автомобильных дорог местного значения г. Северобайкальска (не менее 85 процентов) (Северобайкальск)
- ✓ Строительство путепровода через железнодорожную станцию (Благовещенск)
- ✓ Строительство стелы «Улан-Удэ - город трудовой доблести», включая благоустройство территории сквера Трудовой доблести, в том числе проектирование (Улан-Удэнская агломерация)
- ✓ Обеспечение высокоскоростного доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" в отдаленных населенных пунктах Республики Саха (Якутия) до 2027 года (Якутская агломерация)
- ✓ Начало строительства учреждения объединенного типа уголовно-исполнительной системы Российской Федерации с лимитом наполнения 3000 мест в г. Чите (Чита)
- ✓ Создание международного университетского кампуса для обучающихся образовательных организаций высшего образования, 2-й и 3-й этапы (Благовещенск)
- ✓ Организация санаторно-курортного лечения с применением программ реабилитации для участников специальной военной операции в многофункциональном лечебно-реабилитационном центре «Уссури» (Хабаровская агломерация)

Что в ДП КСЭР отсутствует по сравнению с документами стратегического планирования?

Из традиционных блоков стратегий социально-экономического развития – «экономического», «социального» и «средового» – в ДП КСЭР

- ✓ **Средовой блок** представлен достаточно полно
- ✓ **Социальный блок** представлен только в части строительства и реконструкции объектов инфраструктуры
- ✓ **Экономический блок** практически не представлен

Мероприятия, типичные для документов стратегического планирования, но отсутствующие или слабо представленные в ДП КСЭР

- ✓ Поддержка малого и среднего предпринимательства
- ✓ Профессиональная переподготовка, содействие занятости
- ✓ Развитие дошкольного, среднего общего и дополнительного образования
- ✓ Организация и проведение массовых мероприятий
- ✓ Цифровизация услуг, внедрение элементов smart city (за редкими исключениями)
- ✓ Жилищное строительство (за редкими исключениями)

Даже в ДП КСЭР агломераций **отсутствуют** организационные мероприятия агломерационного характера

Что из мероприятий ДП КСЭР присутствует в документах стратегического планирования?

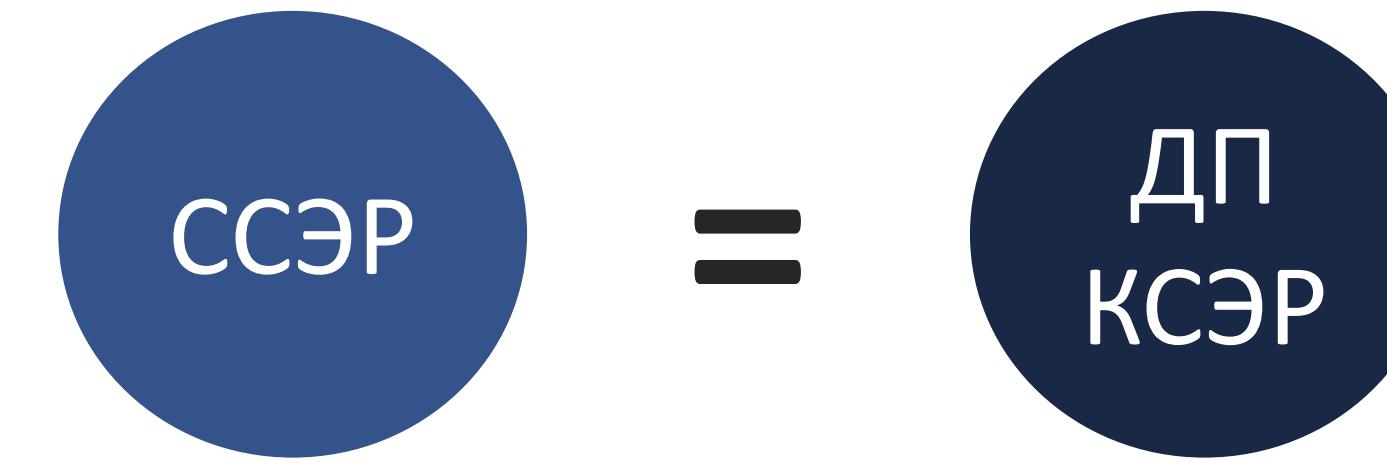
Территория	Доля мероприятий ДП КСЭР, присутствующих в актуальных документах стратегического планирования, %	Комментарий
Арсеньев	23	В основном совпадают мероприятия в части благоустройства территорий и модернизации сетей
Белогорск	59	
Благовещенск	57	
Большой Камень	49	
Комсомольск-на-Амуре	53	В ССЭР отсутствуют некоторые мероприятия в сфере развития транспортной инфраструктуры, в частности, реконструкции аэропорта
Нерюнгринский район	12	
Петропавловск-Камчатский	28	
Свободный	51	Область пересечения достаточно велика даже без учета г. Циолковский
Северобайкальск	73	В ССЭР отсутствуют мероприятия по реконструкция аэропорта
Тында	31	
Улан-Удэ	74	
Хабаровск	16	
Чита	10	
Якутск	55	В ССЭР отсутствуют ряд инвестиционных проектов по развитию производств
Нарьян-Мар	7	
Новый Уренгой	7	
Норильск / Дудинка	10	

- ✓ Общих закономерностей в невключении тех или иных мероприятий ДП КСЭР в стратегии и планы мероприятий не выявлено, зачастую мероприятия одного и того же типа имеются в ДП КСЭР, но отсутствуют в стратегиях / планах мероприятий
- ✓ Чаще всего, тем не менее, в стратегиях опускаются проекты, не предполагающие финансирования из местного бюджета (привлечение и развитие производств, реконструкция аэропортов)
- ✓ В агломерациях Арктики степень соответствия ДП КСЭР документам стратегического планирования в среднем ниже, чем в городах и агломерациях ДВФО



Соотношение стратегии социально-экономического развития и долгосрочного плана комплексного социально-экономического развития

1



Содержание документов идентично

2



Содержание документов пересекается

3



Один из документов по содержанию «шире» другого

4



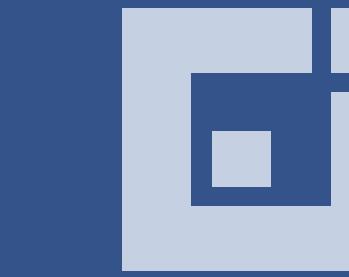
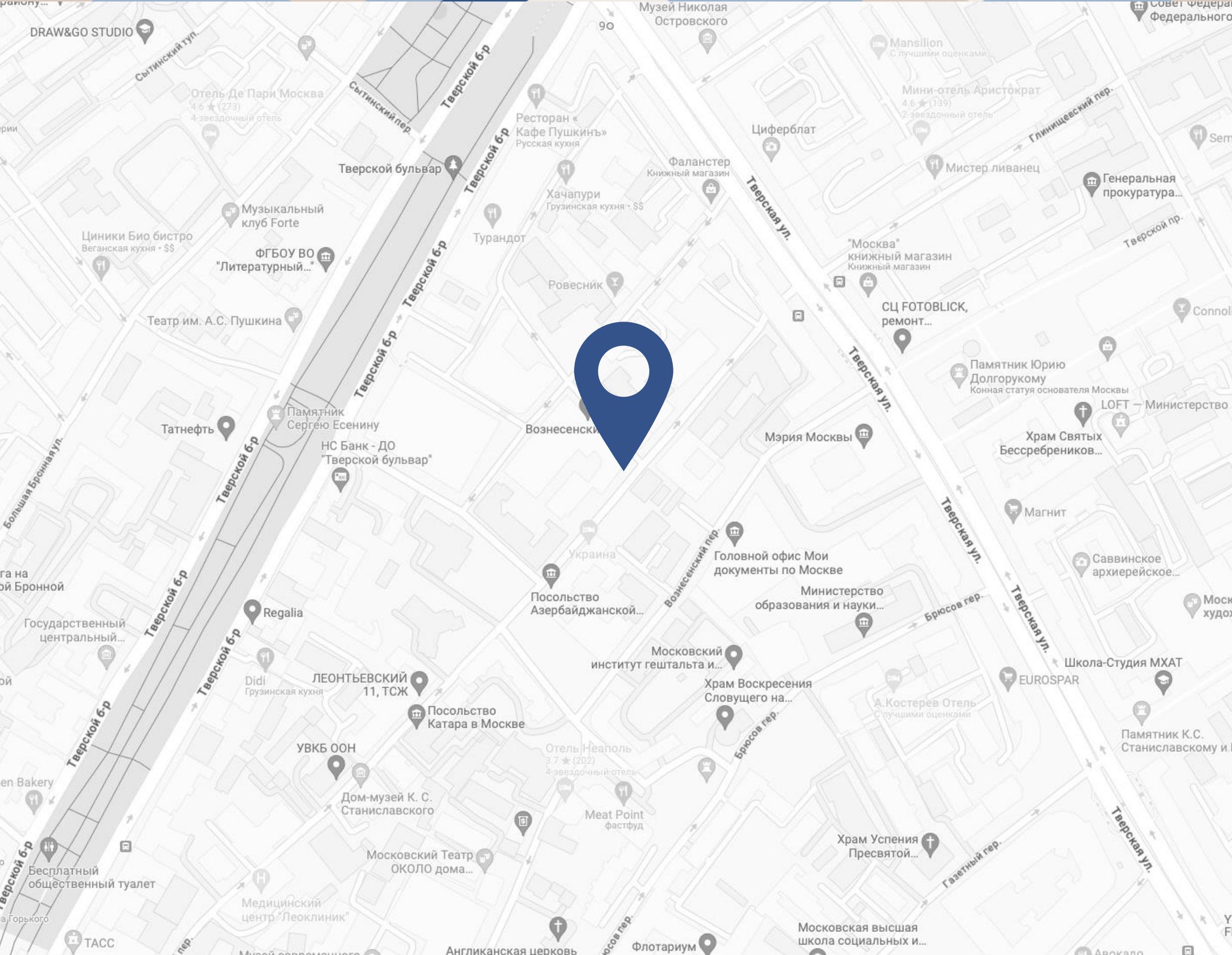
Содержание документов абсолютно различно

Выводы

- ✓ Между ДП КСЭР и документами стратегического планирования отмечаются расхождения (порой существенные) в наборе показателей, целевых значениях однотипных показателей и единицах их измерения. Возможность пересчета для приведения показателей к сопоставимому виду имеется не во всех случаях
- ✓ В ДП КСЭР пропадает «сценарное» измерение документов стратегического планирования: по разным направлениям могут использоваться целевые значения различных сценариев
- ✓ Содержательно ДП КСЭР не «покрывают» существенный блок целеполагания стратегий; в то же время от 20 до 50 % мероприятий ДП КСЭР по неясным причинам не входят в стратегии и планы мероприятий
- ✓ В ДП КСЭР агломераций никак не проявлено собственно агломерационное взаимодействие, а основания для отнесения территорий к агломерациям и их состав не прояснены

Вопросы для обсуждения

- ✓ Каковы возможные направления обеспечения преемственности системы мероприятий и целевых показателей по мере разработки новых документов стратегического планирования муниципальных образований?
- ✓ Насколько велики риски «потери» отдельных типов мероприятий и целевых показателей при переходе к мастер-планированию как основному направлению стратегического и территориального планирования?
- ✓ Каковы возможные согласительные процедуры при выявлении противоречий между различными документами планирования?



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbanconomics.ru

Web-site: www.urbanconomics.ru

