

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ

*(работа выполнена за счет средств Целевого капитала
Фонда «Институт экономики города»)*

Москва, 2025

1. Методология исследования

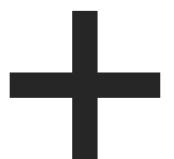
Термины и определения

Устойчивое развитие - комплекс мер, нацеленных на удовлетворение текущих потребностей человека при сохранении окружающей среды и ресурсов, то есть без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности (Резолюция ГА ООН от 25.09.2015 № 70/1)

Одна из целей устойчивого развития (№11) - **Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов**

Политика устойчивого развития города

Развитие территории города в целом и его частей, обеспечивающее максимизацию общественного благосостояния в терминах благоприятной и экологичной среды для жизни, комфортной городской среды, доступности жилья и других услуг для людей с различными физическими, социально-экономическими и иными характеристиками, бережного использования ресурсов



Градостроительный политика

Совокупность инструментов государственного и муниципального управления в области нормативно-правового регулирования, принятия градостроительных решений, контроля в строительстве, инвестиций в инфраструктуру, применяемых для решения планировочных, экономических, экологических и социальных задач в рамках пространственного развития города



Градостроительная политика устойчивого развития города

Совокупность инструментов, обеспечивающих достижение экологической, инфраструктурной, социальной и экономической устойчивости города

! Такая политика реализуется при помощи инструментов стратегического планирования, градостроительной, жилищной, социальной и других политик



Политика устойчивого развития городов, градостроительная политика устойчивого развития городов в контуре федеральной повестки

1

Понятие «устойчивое развитие территорий» определено в пункте 3 статьи 1 ГрК РФ:

«Устойчивое развитие территорий - обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений».

2

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» определены семь национальных целей развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года, которые по своему смыслу полностью соответствуют целям устойчивого развития:

- 1) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
- 2) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
- 3) комфортная и безопасная среда для жизни;
- 4) экологическое благополучие;
- 5) устойчивая и динамичная экономика;
- 6) технологическое лидерство;
- 7) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

Все перечисленные цели имеют отношение в том числе к устойчивому развитию городов, а достижение двух из них (третьей и четвертой) в существенной степени зависит от градостроительной политики.

3

В рамках национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» установлены в том числе следующие подцели:

- улучшение качества среды для жизни в опорных населенных пунктах на 30 % к 2030 году и на 60 % - к 2036 году;
- устойчивое сокращение непригодного для проживания жилищного фонда;
- обеспечение значимого роста энергетической и ресурсной эффективности в жилищно-коммунальном хозяйстве, промышленном и инфраструктурном строительстве.

4

В рамках национальной цели «Экологическое благополучие» установлены в том числе следующие подцели:

- формирование экономики замкнутого цикла, обеспечивающей к 2030 году сортировку 100 % объема ежегодно образуемых твердых коммунальных отходов, захоронение не более чем 50 % таких отходов и вовлечение в хозяйственный оборот не менее чем 25 % отходов производства и потребления в качестве вторичных ресурсов и сырья;
- поэтапное снижение к 2036 году в два раза выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха.



Цели градостроительной развития города

политики устойчивого

I. Инфраструктурная устойчивость

Сбалансированное градостроительное развитие, основанное на долго- и среднесрочном планировании (наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру)

III. Социальная устойчивость

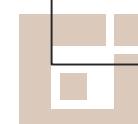
Пригодность городской среды для жизни всех групп населения, включая людей с ограниченными возможностями, пожилых людей, маломобильных граждан, минимизация конфликтов по вопросам городского развития и предоставлены возможности выражения и учета мнения граждан при таком развитии

II. Экологическая устойчивость

Сохранение и восстановление природных ресурсов, управление отходами, охрана водных и земельных ресурсов, улучшение качества воздуха и защита биоразнообразия

IV. Экономическая устойчивость

Устойчивое развитие города должно быть экономически эффективным, учитывать инновации, создание рабочих мест, использование ресурсов и содействие экономическому росту



Цели и задачи исследования



Цель

Разработка методологии и проведение оценки соответствия реализуемой в российских городах градостроительной политики целям и принципам устойчивого развития городов

Такая методология может быть применена городами и регионами для проведения аудита собственных политик, их корректировки по итогам аудита



Задачи

1. Адаптация понятия «градостроительная политика устойчивого развития города»
2. Определение целей, принципов и инструментов градостроительной политики устойчивого развития города
3. Формирование выборки из 10 pilotных городов России для проведения оценки качества градостроительной политики
4. Проведение анализа доступной информации для проведения оценки качества градостроительной политики
5. Формирование базы данных муниципальной статистики и проведение оценки фактических процессов развития pilotных городов
6. Определение критериев оценки градостроительной политики и применяемых в рамках такой политики инструментов в 10 pilotных городах России на соответствие принципам и инструментам устойчивого развития
7. Итоговое ранжирование городов по индексу устойчивости градостроительной политики и формирование ключевых выводов исследования



Ограничения, учитываемые при разработке методологии и интерпретации результатов исследования

- ✓ Нормативно предусмотренные инструменты град. политики могут не иметь планируемого воздействия (например, ген. планы) и, напротив, фактически реализуемые в городе градостроительные решения могут быть заранее не предусмотрены документами градостроительного регулирования и оказывать существенное воздействие на градостроительное развитие (например, КРТ)
- ✓ Градостроительная политика реализуется тремя уровнями публичной власти, города реализуют град. политику в условиях заданных нормативных, стратегических и бюджетных ограничений (например, правовые ограничения федерального уровня для осуществления местных полномочий (например, по контролю за выполнением средовых требований при строительстве), федеральные целевые показатели по вводу жилья транслируются "сверху вниз" без учета локальных особенностей)
- ✓ Отсутствие доступной, полной и систематизированной информации о качестве проводимой градостроительной политики, а также процессов градостроительного развития



Методология исследования предусматривает применение нормативного и позитивного анализа



1. Нормативный анализ (по сост. на июнь 2025 г.)

Оценка документов, определяющих правовую основу градостроительной политики городов (ГП, ПЗЗ, РНГП/МНГП, ПБ и др.), как основных документов, де-юре формирующих градостроительную политику)

+ ГИСОГД, ПКК, терр. схемы обращения с отходами и др., рег. и мун. программы

(содержат ли такие документы положения, направленные на достижение целей устойчивого развития?)



По итогам проведения нормативного анализа рассчитывается индекс качества градостроительной политики



2. Позитивный анализ

(при наличии данных - за период 2010-2024 гг.)

Оценка фактических процессов и результатов развития городов на основе данных официальной статистики и иных доступных данных, в том числе геоинформационных систем, карт и др.



(можно ли считать состоявшееся развитие устойчивым?)

По итогам проведения позитивного анализа рассчитывается индекс качества фактических процессов развития

Для анализа отобраны 10 городских округов* России с преимущественно положительной динамикой роста населения и активными градостроительными процессами



| Городской округ | Численность населения, 2024 г. |
|-----------------|--------------------------------|
| Воронеж | 1,04 млн чел. |
| Вологда | 317,8 тыс. чел. |
| Калининград | 488,6 тыс. чел. |
| Краснодар | 1,26 млн чел. |
| Сочи | 561,6 тыс. чел. |
| Нижний Новгород | 1,22 млн чел. |
| Самара | 1,15 млн чел. |
| Екатеринбург | 1,59 млн чел. |
| Красноярск | 1,21 тыс. чел. |
| Якутск | 390,2 тыс. чел. |

Источник: Росстат



* Далее, если не сказано иное, используется термин "город", но понимается "городской округ"



2. Оценка градостроительной политики с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития на примере 10 выбранных городов

Цели градостроительной политики устойчивого развития

Инфраструктурная
устойчивость

1. Сбалансированное градостроительное развитие, основанное на долго- и среднесрочном планировании (наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру)

Экологическая
устойчивость

3. Формирование условий для развития системы ливневой канализации.

4. Повышение энергоэффективности и реализация мероприятий по энергосбережению в отношении существующих зданий и при новом строительстве, по вторичному использованию строительных отходов

Социальная
устойчивость

6. Расширение практики выявления мнения различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений

7. Повышение доступности городской среды для всех граждан, включая маломобильные группы населения (МГН)



Сбалансированное градостроительное развитие: установление особенностей содержания генерального плана, регламентация базовых компонентов градостроительного регламента и регулирование инфраструктурных обязательств

Методика оценки

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|--------------------------------------|--|--|
| Генеральные планы* | Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана*, предусматривающих: 1) замену сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах; 2) возможность неустановления функциональных зон в отношении отдельных территорий | Наличие положений, определяющих особенности содержания генерального плана - 0 баллов. Отсутствие таких особенностей - 1 балл. |
| Правила землепользования и застройки | Регламентация в документах градостроительного зонирования городов базовых компонентов градостроительного регламента**: 1) мин./макс. размер земельных участков 2) предельное количество этажей зданий | Не установлены оба параметра - 0 баллов. Установлен только мин. размер ЗУ - 0,2 балла. Установлено только предельное количество этажей - 0,5 балла. Установлены предельное кол-во этажей, а также макс. или мин. размер ЗУ - 0,7 балла. Установлены оба параметра - 1 балл |
| НПА субъектов РФ, мун. образований | Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства, а именно: 1) требования о запрете строительства в условиях инфраструктурной необеспеченности; 2) механизма реализации указанного требования | Нормативно закреплены оба аспекта - 1 балл. Нормативно закреплено только требование о запрете стр-ва в условиях инфр. необеспеченности - 0,5 балла. Нормативно не закреплены оба аспекта - 0 баллов |

↗

| Город | Критерии сравнения и значение результатов | | |
|-----------------|---|---|--|
| | оценки | Особенности содержания генерального плана | Наличие базового градостроительного регламента |
| Вологда | 1 | 1 | 0 |
| Воронеж | 0 | 0 | 0 |
| Екатеринбург | 1 | 0,2 | 0 |
| Калининград | 1 | 0,5 | 0,5 |
| Краснодар | 1 | 1 | 0,5 |
| Красноярск | 1 | 0,2 | 0 |
| Нижний Новгород | 1 | 0,7 | 0 |
| Самара | 1 | 0,2 | 0 |
| Сочи | 1 | 0,5 | 0,5 |
| Якутск | 1 | 0,7 | 0 |

* В соответствии с ч.9 ст. 23 ГрК РФ.

** В соответствии с ч.1 ст. 38 ГрК РФ. Анализ проводился в отношении градостроительного регламента территориальной зоны многоэтажной жилой застройки ПЗЗ, применительно к виду разрешенного использования (ВРИ) 2.6 «Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)» согласно классификатору ВРИ, утвержденному приказом Росреестра от 10.11.2020 № П/0412



Сбалансированное градостроительное развитие: формирование нормативной правовой базы по вопросам КРТ

Методика оценки

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|------------------------|---|--|
| НПА субъектов РФ о КРТ | <p>Наличие или отсутствие положений, регулирующих следующие аспекты КРТ:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ 2) запрет на принятие решения о КРТ в отношении территории, не обозначенной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ 3) дополнительные жилищные гарантии собственников и нанимателей в МКД, соответствующих критериям субъекта РФ 4) учет инвестиционной составляющей в формуле начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ 5) установление базовых и средовых предельных параметров разрешенного строительства ОКС, указываемых в решениях о КРТ (макс./мин. размеры ЗУ, отступы от границ ЗУ) | <p>За наличие каждой из пяти компонент присваивается 0,2 балла, итоговое значение баллов суммируется</p> |



Результаты оценки

| Город | Баллы |
|-----------------|-------|
| Вологда | 0,4 |
| Воронеж | 0,2 |
| Екатеринбург | 0,6 |
| Калининград | 0,1 |
| Краснодар | 0,2 |
| Красноярск | 0,5 |
| Нижний Новгород | 0,8 |
| Самара | 0,3 |
| Сочи | 0,2 |
| Якутск | 0,3 |

Сбалансированное градостроительное развитие: качество межевания земельных участков в жилых кварталах

Методика оценки

| Объект оценки* | Предмет оценки | Система оценки |
|------------------------------------|--|---|
| Данные публичной кадастровой карты | <p>1. Наличие под МКД сформированных ЗУ</p> <p>2. Характер формирования ЗУ под МКД</p> | <p>Формирование ЗУ по контуру здания («по отмостке») или с минимальным отступом от него, а также отсутствие примыкания границ участков друг к другу или к красным линиям, образующим пустоты - низкое качество межевания (0,1 балл)</p> <p>В городе отмечено недопущение образования пустот, формирование полноценных ЗУ под МКД - высокое качество межевания (1 балл)</p> <p>Комбинирование обоих подходов в разных частях города - среднее качество межевания (0,5 балла)</p> |



Результаты оценки

| Город | Оценка качества межевания ЗУ в жилых кварталах | Справочно: доля ЗУ МКД, поставленных на ГКУ, %, 2024 г. |
|-----------------|--|---|
| Вологда | Среднее качество (0,5) | 100 |
| Воронеж | Высокое качество (1) | 85 |
| Екатеринбург | Высокое качество (1) | 100 |
| Калининград | Среднее качество (0,5) | 99 |
| Краснодар | Низкое качество (0,1) | 67 |
| Красноярск | Низкое качество (0,1) | 99 |
| Нижний Новгород | Среднее качество (0,5) | 57 |
| Самара | Низкое качество (0,1) | 74 |
| Сочи | Низкое качество (0,1) | 90 |
| Якутск | Среднее качество (0,5) | 91* |

Источник: расчет экспертов Фонда ИЭГ

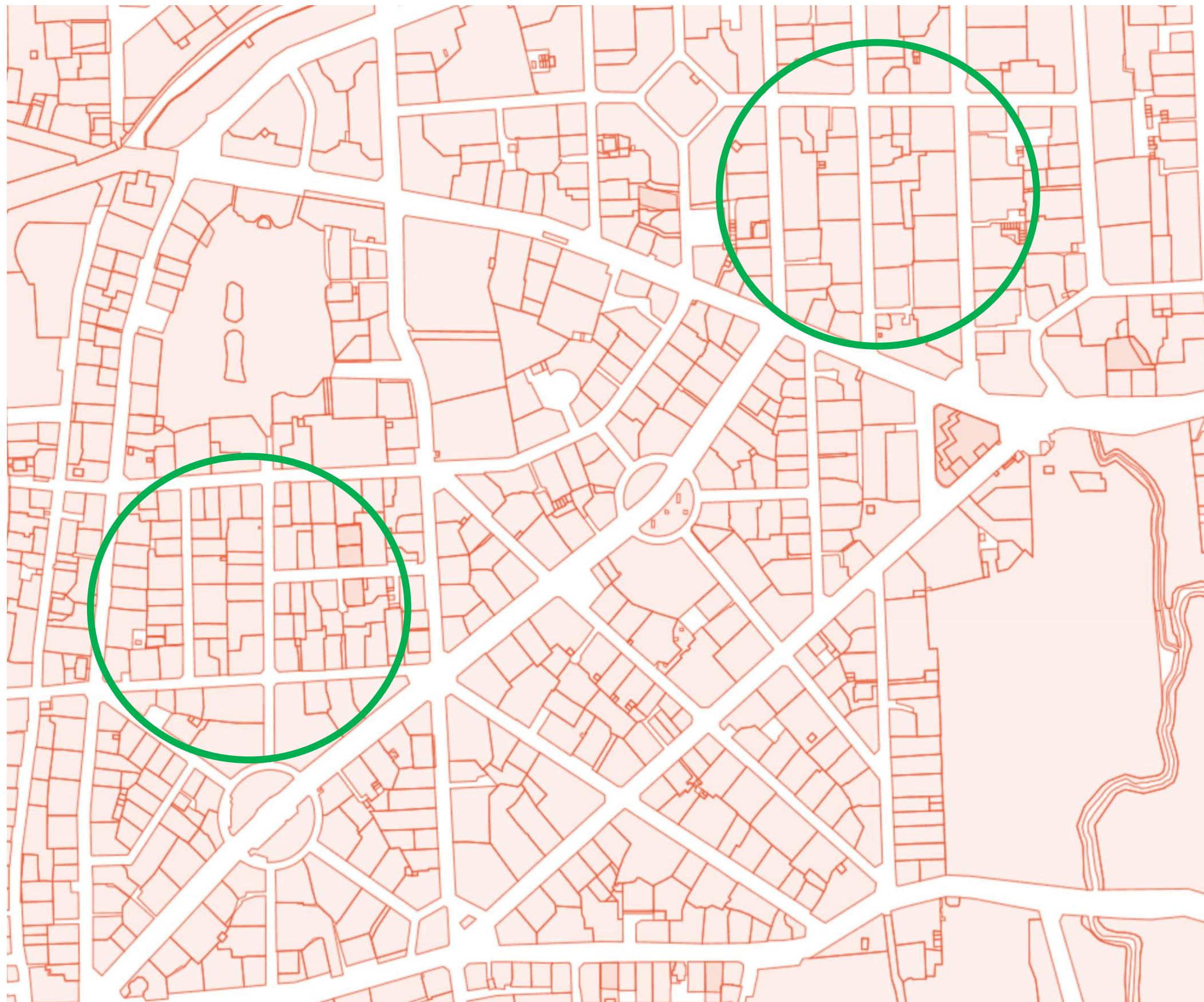
* Ввиду отсутствия данных по г. Якутску за 2024 г. приведено значение за 2023 г.

Сбалансированное градостроительное развитие: качество межевания земельных участков в жилых кварталах. Примеры

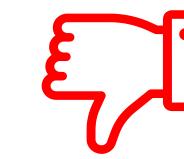


Пример высокого качества межевания

(отсутствие разрывов между ЗУ под МКД, ЗУ прымкают к красным линиям)



Источник: фрагмент публичной кадастровой карты Калининграда



Пример низкого качества межевания

(пустоты/разрывы между ЗУ под МКД, отсутствие примыканий таких ЗУ к красным линиям и ТОП)



Источник: фрагмент публичной кадастровой карты Краснодара

Повышение доступности озелененных пространств для жителей разных районов города: анализ нормирования озелененных территорий общего пользования (ОТОП) и правовой защищенности скверов в жилых кварталах в исследуемых городах

Методика оценки

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|---------------|--|----------------|
| РНГП, МНГП | <p>Наличие/отсутствие: Наличие показателя (1)/(2)</p> <p>1) показателя мин. только в РНГП - 0,15 балла площади Наличие показателя (1)/(2)</p> <p>озелененных ТОП, кв. хотя бы в МНГП - 0,3 балла м на одного жителя»; Отсутствие показателя 2) показателя (1)/(2) - 0 баллов</p> <p>доступности Наличие показателя (3)</p> <p>озелененных ТОП, в только в РНГП - 0,2 балла.</p> <p>метрах или минутах; Наличие показателя (3)</p> <p>3) дифференциации хотя бы в МНГП - 0,4 балла требований к Отсутствие показателя (3) -</p> <p>доступности по типам 0 баллов.</p> <p>ОТОП (парк Итоговое значение баллов городского значения, по каждому из 3 сквер в жилом показателей суммируется квартале)</p> | |

Результаты оценки

| Города | Нормирование минимального значения площади ОТОП (кв. м./чел.) | | | Нормирование доступности ОТОП (метры, минуты) | | | Нормирование доступности по типам ОТОП, в частности скверов в жилых кварталах (метры, минуты) | | | Оценка |
|-----------------|---|------|------|---|------|------|---|------|------|--------|
| | РНГП | МНГП | Итог | РНГП | МНГП | Итог | РНГП | МНГП | Итог | |
| Вологда | + | + | 0,3 | - | + | 0,3 | - | + | 0,4 | 1 |
| Воронеж | + | - | 0,15 | + | - | 0,15 | + | - | 0,2 | 0,5 |
| Екатеринбург | + | + | 0,3 | - | + | 0,3 | - | - | 0 | 0,6 |
| Калининград | + | + | 0,3 | + | + | 0,3 | - | - | 0 | 0,6 |
| Краснодар | + | - | 0,15 | + | - | 0,15 | + | - | 0,2 | 0,5 |
| Красноярск | + | + | 0,3 | + | + | 0,3 | + | + | 0,4 | 1 |
| Нижний Новгород | + | + | 0,3 | + | + | 0,3 | - | - | 0 | 0,6 |
| Самара | + | + | 0,3 | + | + | 0,3 | - | - | 0 | 0,6 |
| Сочи | + | + | 0,3 | + | - | 0,15 | + | - | 0,2 | 0,65 |
| Якутск | + | + | 0,3 | + | - | 0,15 | - | - | 0 | 0,45 |

Общая проблема большинства городов – отсутствие полноценной типологической дифференциации и жестких требований к закреплению правового статуса зеленых территорий



Повышение доступности озелененных пространств для жителей разных районов города: пример результатов анализа нормирования озелененных территорий общего пользования (ОТОП) и правовой защищенности скверов в жилых кварталах в Красноярске и Якутске



МНГП г. Красноярска



МНГП г. Якутска

| | | |
|---|---|---|
| Нормирование минимального значения ОТОП | Суммарная площадь озелененных территорий общего пользования города Красноярска - парков, садов, скверов, бульваров - должна составлять не менее 16 кв. м/чел. (10 кв. м/чел. озелененных ТОП общегородского значения и 6 кв. м/чел. озелененных территорий общего пользования жилых районов) (п.9.1) | Площадь озелененных территорий общего пользования на одного жителя - 5,6 кв. м. |
| Нормирование доступности ОТОП (метры, минуты) | Транспортная доступность парков городского значения - не более 20 мин. на общественном транспорте (без учета времени ожидания транспорта); пешеходная доступность парков планировочных районов - не более 1350 м/20 мин.; пешеходная доступность садов, скверов и бульваров - не более 600 м/10 мин.; | Не предусмотрено |
| Нормирование доступности по типам ОТОП | транспортная доступность лесопарков, лугопарков (ландшафтных парков) - не более 20 мин. на транспорте без учета времени ожидания транспорта) (п.9.4) | Не предусмотрено |

Источник: Решение Красноярского городского Совета депутатов от 4 сентября 2018 года № В-299 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа город Красноярск»

Источник: Постановление Окружной администрации г. Якутска от 3 октября 2022 года № 298п «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа "город Якутск»

Повышение доступности озелененных пространств для жителей разных районов города: пример результатов качественного анализа г. Калининград

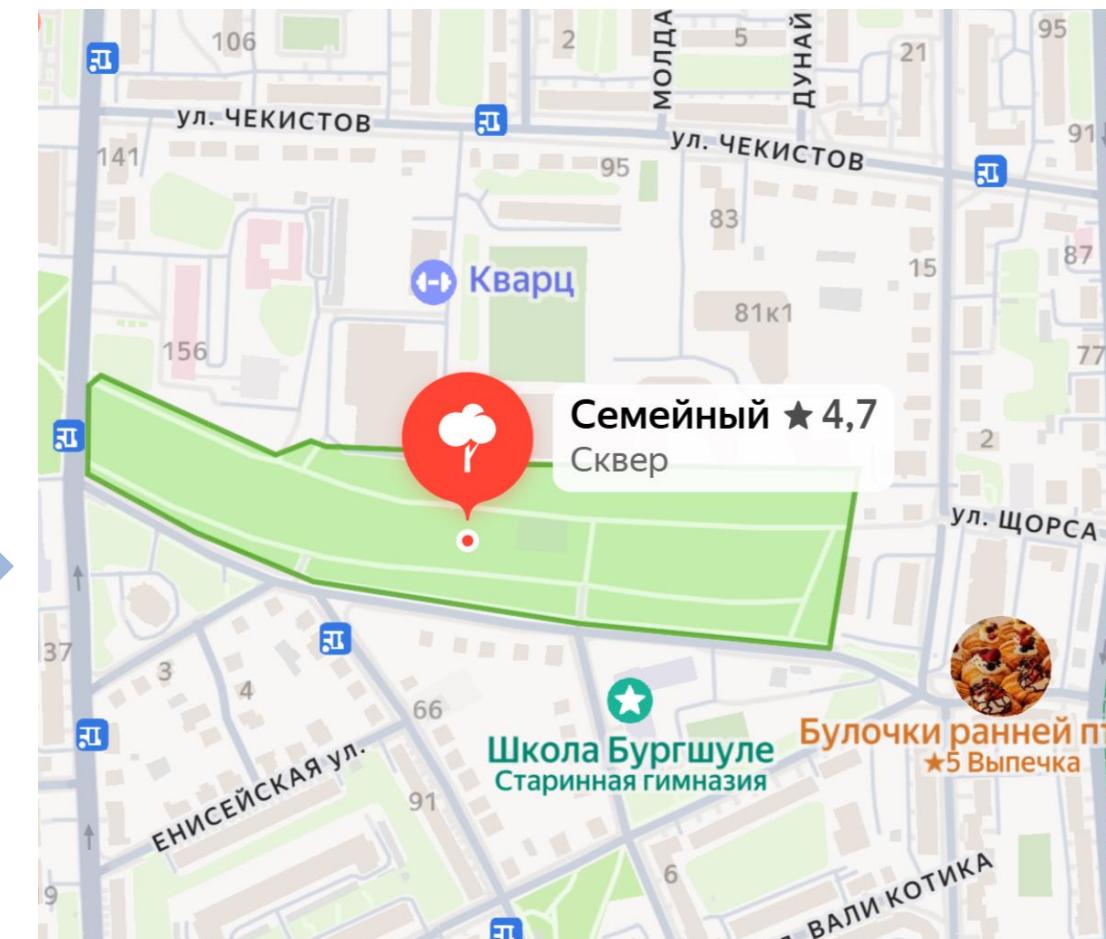


Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Калининград

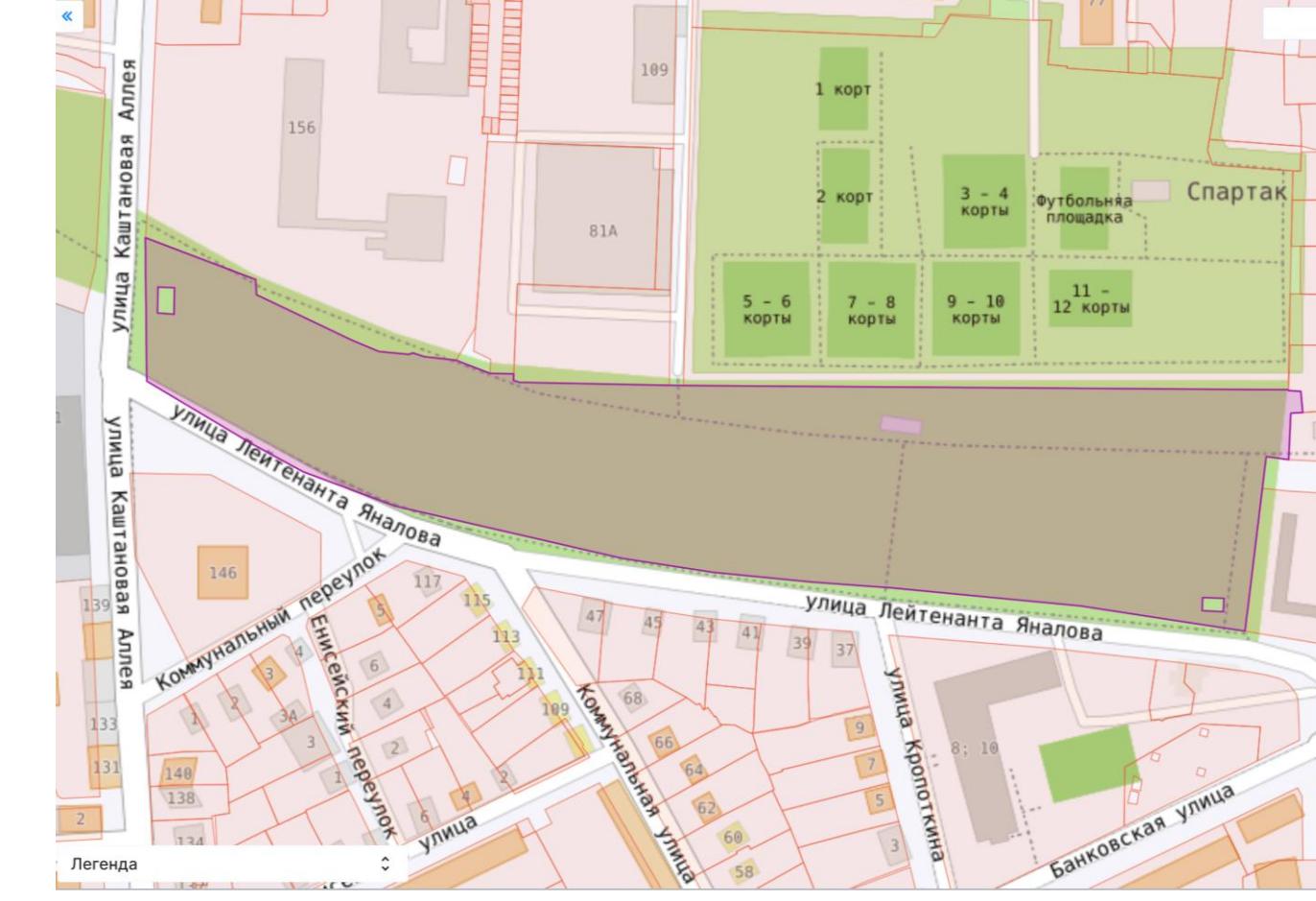
| Название озелененной территории на Яндекс.Картах | Территориальная зона в ПЗЗ на карте градостроительного зонирования | Наличие границ озелененной территории на публичной кадастровой карте | Наличие красных линий на публичной кадастровой карте* | Вид разрешенного использования по документам Росреестра |
|--|--|--|---|--|
| | P-1 | Да | Да | Под парковую зону |
| Сквер им. Пушкина | P-5 | Да | Нет | Под городской сквер и объект культурного наследия местного (муниципального) значения |
| Сквер им. Рахманинова | ЖИ-2 | Да | Нет | Под сквер |
| Сквер Гумбольдт | P-5 | Да | Нет | Под городской сквер и объект культурного наследия местного (муниципального) значения |
| Гостиный сквер | P-5 | Да | Нет | Под городской сквер и фонтан |

* Поиск красных линий проводился в том числе в утвержденной документации по планировке территории на официальном сайте Калининграда, где факт установления удалось подтвердить по одному скверу

Парк относится к рекреационной зоне и выделен красными линиями, зарегистрированный вид разрешенного использования «под парковую зону»



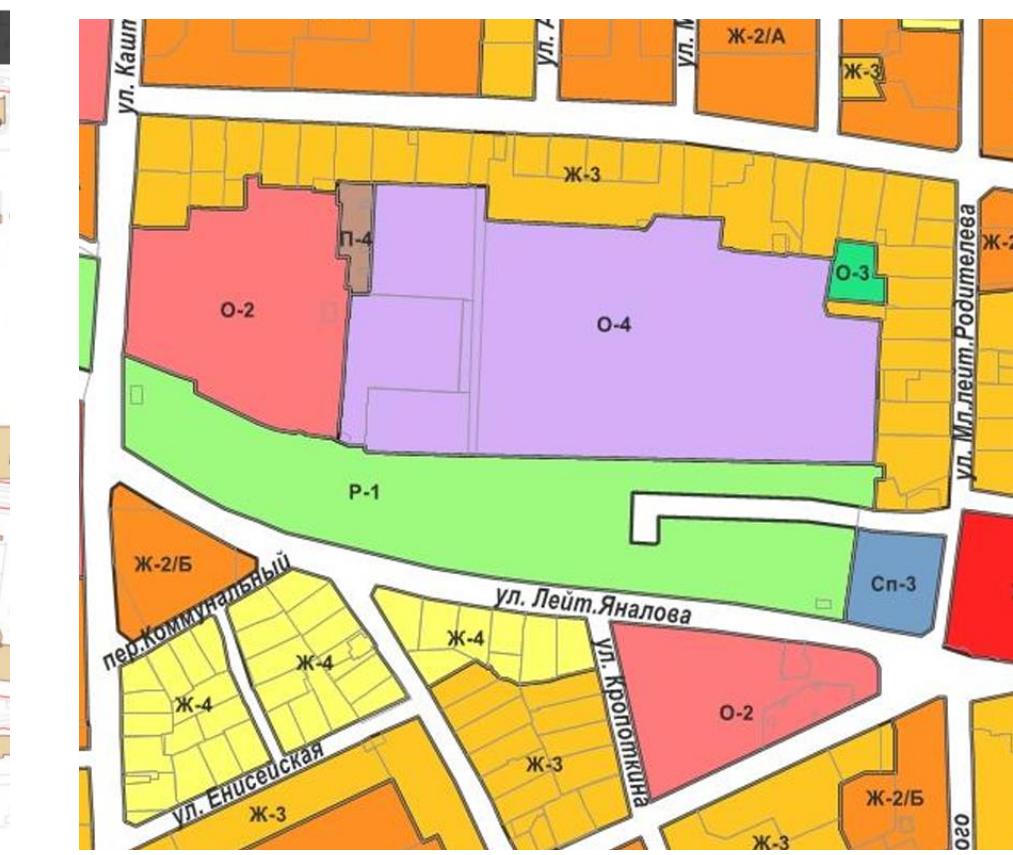
Парк на Яндекс.Картах имеет название «Семейный»



Парк на Яндекс.Картах имеет название «Семейный»



Сквер выделен красными линиями на геопортале Калининграда



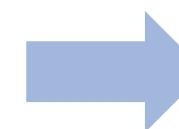
ПЗЗ Калининград
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА | 18

Формирование условий для развития системы ливневой канализации

Методика оценки

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|-------------------------|---|---|
| Генеральные планы | Наличие в графической части документа точечных (локальных) объектов существующих и канализации | - Наличие схемы с отображением точечных (локальных) объектов существующих и канализации - 0,2 балла. планируемых линейных и локальных объектов (сетей) ливневой канализации - 0,2 балла. Отсутствие - 0 баллов. |
| РНГП, МНГП | Наличие требований к пропускной способности ливневой канализации, уклонам, расстояниям между дождеприемниками и т. п. требований | - Наличие показателя минимальной мощности ливневой инфраструктуры в РНГП и (или) в канализации, уклонам, МНГП - 0,2 балла - Отсутствие показателя - 0 баллов |
| Правила благоустройства | Наличие регулирования параметров организации стока, а также взаимосвязи организации стока ливневых вод с зеленой инфраструктурой* | - Наличие регулирования параметров организации ливневого стока - 0,2 балла. - Наличие взаимосвязи организации стока ливневых вод с зеленой инфраструктурой - 0,2 балла. - Отсутствие - 0 баллов. |

Зеленая инфраструктура — дождевые сады, водопроницаемые покрытия, биоканавы — должна регулироваться через правила благоустройства как инструмент локального управления поверхностным стоком и разгрузки инженерной сети, обеспечивая более гибкую, экологичную и устойчивую систему водоотведения в городской среде (см. Ливневая канализация в современном городе. От тарификации до инфильтрации / Сиваев С. Б., Абдуллаев А. М., Смирнов О. О., Залян Э. С., Андреева Е. С., Летуновский А. В. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2023).



Результаты оценки

| Город | ГП | | РНГП/ МНГП | Правила благоустройства | | Итог |
|-----------------|----------------------|---------------------|---------------|-----------------------------|------------------------------------|------|
| | Локальные объекты | Линейные объекты | | Регулирование параметров | Связь с зеленой инфраструктурой | |
| Вологда | + | + | + | + | - | 0,8 |
| Воронеж | + | + | - | - | - | 0,4 |
| Екатеринбург | + | - | - | - | - | 0,2 |
| Калининград | + | + | + | + | - | 0,8 |
| Красноярск | + | + | - | - | - | 0,4 |
| Краснодар | + | + | + | + | - | 0,8 |
| Нижний Новгород | + | + | - | + | - | 0,6 |
| Самара | - | - | + | + | - | 0,4 |
| Сочи | + | - | + | + | - | 0,6 |
| Якутск | + | + | - | + | - | 0,6 |

Источник: расчет экспертов Фонда ИЭГ

- В большинстве городов нормативные предпосылки либо не сформированы, либо не обеспечены практической реализацией, что делает развитие ливневой канализации стихийным и уязвимым
- Ключевые элементы регулирования, необходимые для устойчивого развития системы ливневой канализации, сформированы только в Вологде, Калининграде и Краснодаре
- Во всех проанализированных городах отсутствуют положения, устанавливающие связь системы ливневого водоотведения с элементами зеленой инфраструктуры



Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании (отрицательного влияния одних ВРИ на другие в плотной застройке)

Методика оценки

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|--|--|----------------|
| Карты градостроительного зонирования ПЗЗ | 1. Наличие дифференциации промышленных зон по классам вредности - Наличие не менее 3 произв. зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, и применение принципа буферизации - 1 балл (высокое качество зонирования) 2. Применение принципа буферизации* (размещение между вредным промышленным производством и жилыми зонами) - Наличие менее 3 произв. зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, или применение принципа буферизации - 0,5 балла (среднее качество зонирования) 3. Отсутствие производством и жилыми зонами зон класса опасности, или неприменение с менее принципа буферизации - 0 баллов (низкое качество зонирования) агрессивными функциями | |



Результаты оценки

| Город | Оценка |
|-----------------|-----------------------------------|
| Вологда | Высокое качество зонирования - 1 |
| Воронеж | Низкое качество зонирования - 0,1 |
| Екатеринбург | Низкое качество зонирования - 0,1 |
| Калининград | Высокое качество зонирования - 1 |
| Краснодар | Низкое качество зонирования - 0,1 |
| Красноярск | Высокое качество зонирования - 1 |
| Нижний Новгород | Высокое качество зонирования - 1 |
| Самара | Низкое качество зонирования - 0,1 |
| Сочи | Высокое качество зонирования - 1 |
| Якутск | Низкое качество зонирования - 0,1 |

Принцип буферизации - подход к градостроительному зонированию, обеспечивающий защиту жилых зон от вредных воздействий со стороны производственных зон путем размещения между жилыми и производственными иных видов территориальных зон (зон с менее вредными или нейтральными видами использования, исключающими прямое воздействие на жилые зоны)

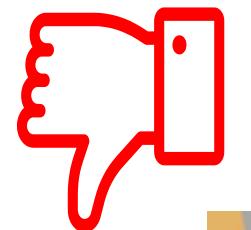
Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании (отрицательного влияния одних ВРИ на другие в плотной застройке): примеры



Пример применения принципа буферизации



Фрагмент карты град. зонирования г. Вологды



Пример отказа от принципа буферизации



Фрагмент карты град. зонирования г. Екатеринбурга

- Представлена подробная дифференциация 10 типов промышленных зон, различных по характеру производственной деятельности и степени воздействия на окружающую среду
 - Наиболее вредная зона П2, не граничит напрямую с жилой застройкой. Вместо этого она окружена зонами П3 (промышленность с менее вредными видами деятельности), рекреационными зонами, а также зонами общественно-деловой застройки

- Выделена только 1 территориальная зона производственно-коммунальных объектов ПК-1 для размещения объектов различных классов опасности
 - Границы зоны ПК-1 непосредственно примыкают к территории многоэтажной жилой застройки Ж-5, что свидетельствует об отсутствии применения принципа буферизации между промышленными зонами и жилой средой

Повышение энергоэффективности и реализация мероприятий по энергосбережению в отношении существующих зданий и при новом строительстве, вторичное использование строительных отходов

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|--|--|---|
| Региональные и муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, мун. программы в сфере ЖКХ, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры | Состав целевых показателей в области энергосбережения и энергетической эффективности, мун. программы в сфере ЖКХ, программы синхронизация соответствующих показателей в программах | <ul style="list-style-type: none"> - Утверждена соотв. мун. программы (независимо от наличия рег. программы) в сфере энергосбережения или соотв. мероприятия в иных программах - 1 балл. - Утверждена только рег. программа по энергосбережению - 0,5 балла - Рег., мун. программы по энергосбережению не утверждены, а также соответствующих мероприятий нет ни в одной из иных программ - 0 баллов |
| Региональные перечни услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта | Наличие перечня дополнительных услуг (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, направленных на повышение энергоэффективности | <ul style="list-style-type: none"> - Перечень дополнительных услуг и (или) работ утвержден - 1 балл - Перечень дополнительных услуг и (или) работ не утвержден - 0 баллов |
| Территориальные схемы обращения с отходами в субъектах РФ, региональные программы в области использования строительных отходов, а также иные программы (стратегические) субъектов РФ муниципальных образований | Наличие мероприятий, направленных на вторичное использование строительных отходов и применение наилучших технологических методов повторной обработки | <ul style="list-style-type: none"> - Наличие мероприятий, целей по применению строительными отходами - 1 балл - Отсутствие мероприятий, целей по повышению эффективности обращения со строительными отходами - 0 баллов |

| Город | Оценка |
|--|--------|
| Вологда, Екатеринбург, Калининград, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород | 1 |
| Воронеж, Сочи, Самара, Якутск | 0,5 |

| Город | Оценка |
|---|--------|
| Вологда, Екатеринбург, Калининград | 1 |
| Воронеж, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород, Самара, Сочи, Якутск | 0 |

| Город | Оценка |
|--|--------|
| Вологда, Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Якутск, Красноярск | 1 |
| Воронеж, Калининград, Краснодар, Сочи, | 0 |

Источник: расчет экспертов Фонда ИЭГ



Расширение практики выявления мнения различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений

Методика оценки

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|---|--|--|
| НПА субъектов РФ об 1. установлении перечня Наличие/отсутстви РФ утвержденного НПА, в случаях утверждения е соответствующих том числе и до 2025 г. - 1 ГП, ПЗЗ, ДПТ и перечней внесения в них изменений без 2. Содержание РФ НПА, в том числе если проведения публичных представленных в его действие не продлено слушаний или них случаев отказа на 2025 г., и наличие у общественных обсуждений от проведения нем только обоснованных проектам по публичных указанных слушаний или общественных обсуждений (градация их на на 2025 г., и наличие в обоснованные и нем в том числе необоснованные) необоснованных случаев (реализация КРТ) | - Отсутствие в субъекте - Утверждение в субъекте - Утверждение в субъекте - Утверждение в субъекте | - Отсутствие в субъекте в случае утверждения ГП, ПЗЗ, ДПТ, внесения изменений в указанные документы без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний вплоть до 2025 года (см. ст. 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») |



Результаты оценки

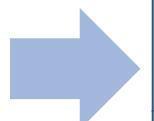
| Город | Оценка |
|-----------------|--------|
| Вологда | 0,5 |
| Воронеж | 0,5 |
| Екатеринбург | 0 |
| Калининград | 1 |
| Краснодар | 0 |
| Красноярск | 0 |
| Нижний Новгород | 0 |
| Самара | 1 |
| Сочи | 0 |
| Якутск | 1 |

- С 2022 года - право субъектов РФ установить случаи утверждения ГП, ПЗЗ, ДПТ, внесения изменений в указанные документы без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний вплоть до 2025 года (см. ст. 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»)
- С 1 января 2025 года - указанная норма носит бессрочный характер (см. ч. 3.3 ст. 28, ч. 12.1 ст. 31, ч. 13.2 ст. 45 ГрК РФ).

Повышение доступности городской среды для всех граждан, включая маломобильные группы населения

Методика оценки

| Объект оценки | Предмет оценки | Система оценки |
|---|--|---|
| Правила благоустройства | 1. Наличие норм, регулирующих доступность для МГН в целом | - Наличие регулирования доступности для МГН в целом - 0,3 балла |
| | доступность | - Наличие требование к городской непрерывности среды для МГН маршрутов/стыкам поверхностей и степень их на маршруте - 0,4 балла |
| | детализации | - Отсутствие регулирования - 0 баллов |
| Карты доступности объектов, и услуг (порталы kartadostupnosti.ru, zhit-vmeste.ru) | Факт наличия и объем обозначенных как доступные для МГН населения | - Информация представлена по менее чем 5 объектам на 10 тыс. человек населения - 0,1 балла |
| | | - Информация представлена по 5-15 объектам на 10 тыс. человек |
| kartadostupnosti.ru, zhit-vmeste.ru) | для МГН (индикация активности региона или города в решении задач по обеспечению доступности среды) | - Информация представлена по более чем 15 объектам на 10 тыс. человек населения - 0,3 балла |
| | | - Информация отсутствует - 0 баллов |



Результаты оценки

| Город | Кол-во объектов, информация о доступности которых отражена на карте | | Кол-во объектов (информация о доступности которых отражена на карте) на 10 тыс. чел. | Правила благоустройства | | Итог |
|-----------------|---|-------------|--|-------------------------|--------------------|------|
| | доступности объектов | доступности | | Регулирование в целом | Маршруты или стыки | |
| Вологда | 206 | 122 | 6,5 | + | - | 0,5 |
| Воронеж | 86 | 336 | 3,2 | + | + | 0,8 |
| Екатеринбург | 45 | 1435 | 9,0 | + | - | 0,5 |
| Г | | | | | | |
| Калининград | 89 | 280 | 5,7 | + | + | 0,9 |
| Красноярск | 578 | 395 | 4,8 | + | - | 0,4 |
| Краснодар | 522 | 480 | 4,1 | + | - | 0,4 |
| Нижний Новгород | 358 | 497 | 4,1 | + | + | 0,9 |
| Самара | 278 | 3773 | 32,7 | + | - | 0,6 |
| Сочи | 1077 | 446 | 19,2 | + | - | 0,6 |
| Якутск | 8 | 276 | 7,1 | + | - | 0,5 |

Правилами благоустройства г. Нижнего Новгорода предусмотрены:

- 1) требования к непрерывности пешеходных коммуникаций для безопасного и беспрепятственного передвижения людей, включая инвалидов и МГН, с минимальным количеством пересечений с транспортными коммуникациями;
- 2) самостоятельный раздел, посвященный вопросам обустройства территории города в целях обеспечения передвижения по указанной территории инвалидов и других МГН (раздел 10).

Результаты ранжирования выбранных городов по показателям качества градостроительной политики с точки зрения принципов устойчивого развития

| Город | Инфр. устойчивость | Экологическая устойчивость | Социальная устойчивость | Индекс качества град. политики |
|-----------------|-----------------------|-------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|
| Калининград | 0,4 | 0,8 | 0,95 | 0,71 |
| Вологда | 0,5 | 1 | 0,5 | 0,66 |
| Нижний Новгород | 0,6 | 0,7 | 0,45 | 0,60 |
| Якутск | 0,5 | 0,4 | 0,75 | 0,54 |
| Красноярск | 0,3 | 0,9 | 0,2 | 0,47 |
| Воронеж | 0,4 | 0,3 | 0,65 | 0,46 |
| Екатеринбург | 0,7 | 0,5 | 0,25 | 0,46 |
| Сочи | 0,3 | 0,6 | 0,3 | 0,42 |
| Самара | 0,3 | 0,6 | 0,55 | 0,41 |
| Краснодар | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,30 |



1 место - Калининград (наиболее высокие оценки - инструменты градостроительной политики, направленные на обеспечение социальной и экологической устойчивости)

2 место - Вологда (безусловный лидер по направлению экологической устойчивости - реализуются меры по всем 6 направлениям)

3 место - Нижний Новгород (сохранение полноценного функционала генерального плана и ПЗЗ, применение инструментов управления экологической устойчивостью)



3. Оценка фактических процессов развития с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития на примере 10 выбранных городов

Границы интервалов значений показателей, характеризующих фактические процессы развития выбранных городов с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития, для целей построения группировки городов по каждому показателю

| Показатель | Тип города по соответствующему показателю | | |
|--|---|----------|-----------|
| | Лидер | Средний* | Отстающий |
| Социальная устойчивость | | | |
| 1. Прирост численности населения, % за период 2010-2024 | ≥20 | 10-20 | ≤10 |
| 2. Коэффициент естественного прироста населения за год, ‰, в среднем за период 2012-2023 | ≥1 | 0-1 | ≤0 |
| 3. Прирост обеспеченности жильем на душу населения, кв. м за период 2010-2024 | ≥10 | 5-10 | ≤5 |
| 4. Средний срок ожидания получения жилых помещений семьями, состоящими на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец 2024 года, лет | ≤10 | 15-25 | ≥25 |
| Экономическая устойчивость | | | |
| 5. Среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), тыс. руб., 2024 | ≥98 | 80-98 | ≤80 |
| 6. Объем ввода жилья на душу населения в год, кв. м, 2024 | ≥2 | 1-2 | ≤1 |
| Инфраструктурная устойчивость | | | |
| 7. Доля общей площади жилых помещений, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда, %, 2024 | ≥90 | 80-90 | ≤80 |
| 8. Прирост протяженности дорог общего пользования местного значения на конец года на душу населения, % за период 2012-2024 | ≥20 | 0-20 | ≤0 |
| 9. Доля выделенных полос для движения общественного транспорта от протяженности улично-дорожной сети, %, 2025 | ≥2,5 | 1-2,5 | ≤1 |
| Экологическая устойчивость | | | |
| 10. Прирост объема вывезенных ТКО на душу населения, раз за период 2013-2023 | ≤1 | 1-1,5 | ≥1,5 |
| 11. Объем текущих (эксплуатационных) затрат предприятий, осуществляющих у себя природоохранные мероприятия (за счет собственных и бюджетных средств), на душу населения, руб., 2024 | ≥10 | 5-10 | ≤5 |

* Значения показателей в столбце «Средний» соответствуют фактическим средним значениям по представленной выборке городов



Сводные результаты группировки выбранных городов по показателям, характеризующим фактические процессы их развития с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития (1)

| Показатель | Вологда | Воронеж | Екатеринбург | Калининград | Краснодар | Красноярск | Нижний Новгород | Самара | Сочи | Якутск |
|--|------------------|-------------------|-----------------|-------------------|------------------|------------------|-------------------|-------------------|------------------|------------------|
| Социальная устойчивость | | | | | | | | | | |
| 1. Прирост численности населения, % за период 2010-2024 | Отстающий 2,5 | Отстающий 6,4 | Средний 14,9 | Средний 13,2 | Лидер 51,4 | Лидер 23,8 | Отстающий -3,1 | Отстающий -1,1 | Лидер 33,2 | Лидер 36,0 |
| 2. Коэффициент естественного прироста населения за год, промилле, в среднем за период 2012-2023 гг. | Средний 0,4 | Отстающий -2,8 | Лидер 1,3 | Отстающий -2,2 | Лидер 3,1 | Лидер 1,5 | Отстающий -3,9 | Отстающий -3,6 | Лидер 2,6 | Лидер 8,2 |
| 3. Прирост обеспеченности жильем на душу населения, кв. м за период 2010-2024 | Средний 9,7 | Средний 9,3 | Средний 7,1 | Лидер 14,5 | Лидер 15,2 | Отстающий 4,8 | Отстающий 4,8 | Средний 9,5 | Лидер 10,3 | Отстающий 4,4 |
| 4. Средний срок ожидания получения жилых помещений семьями, состоящими на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, лет, 2024 | Средний 16 | Лидер 7 | Отстающий 38 | Отстающий 66 | Отстающий 111 | Средний 19 | Отстающий 80 | Отстающий 32 | Отстающий 126 | Средний 22 |
| Экономическая устойчивость | | | | | | | | | | |
| 5. Среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), тыс. руб., 2024 | Отстающий 74 | Отстающий 78 | Лидер 102 | Отстающий 80 | Средний 90 | Лидер 98 | Средний 92 | Отстающий 81 | Отстающий 80 | Лидер 121 |
| 6. Объем ввода жилья на душу населения, кв. м, и его прирост, кв. м | Отстающий 0,6 | Отстающий 0,8 | Средний 1,1 | Средний 1,0 | Лидер 2,3 | Отстающий 0,7 | Отстающий 0,5 | Отстающий 0,5 | Средний 1,0 | Средний 1,0 |

Сводные результаты группировки выбранных городов по показателям, характеризующим фактические процессы их развития с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития (2)

| Показатель | Вологда | Воронеж | Екатеринбург | Калининград | Краснодар | Красноярск | Нижний Новгород | Самара | Сочи | Якутск |
|--|-----------------|-------------------|------------------|-----------------|-------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|-------------------|
| Инфраструктурная устойчивость | | | | | | | | | | |
| 7. Доля общей площади жилых помещений, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда, %, 2024 | Средний 82,7 | Лидер 95,4 | Лидер 95,8 | Лидер 94,4 | Отстающий 72,8 | Средний 86,6 | Лидер 93 | Лидер 93,1 | Отстающий 75,9 | Отстающий 62,1 |
| Экологическая устойчивость | | | | | | | | | | |
| 10. Прирост объема вывезенных ТКО на душу населения, раз за период 2013-2023 | Средний 1,1 | Средний 1,2 | Отстающий 1,8 | Средний 1,2 | Средний 1,1 | Лидер 0,8 | Лидер 1,0 | Средний 1,1 | Отстающий 3,0 | Средний 1,1 |
| 11. Объем текущих (эксплуатационных) затрат предприятий, осуществляющих у себя природоохранные мероприятия (за счет собственных и бюджетных средств), на охрану окружающей среды на душу населения, руб., 2024 | Лидер 10850 | Отстающий 2276 | Лидер 13236 | Средний 6366 | Средний 6963 | Средний 5748 | Средний 7743 | Средний 5945 | Средний 6284 | Средний 7642 |



4. Итоговое ранжирование городов по качеству фактических процессов развития города и качеству градостроительной политики с точки зрения достижений целей устойчивого развития

По результатам исследования выявлена слабая корреляция между качеством нормативно оформленной градостроительной политики и качеством фактических процессов развития городов

| Город | Индекс качества градостроительной политики | Индекс качества фактических процессов развития города |
|-----------------|--|---|
| Калининград | 0,71 | 0,58 |
| Вологда | 0,66 | 0,61 |
| Нижний Новгород | 0,60 | 0,55 |
| Якутск | 0,54 | 0,64 |
| Красноярск | 0,47 | 0,73 |
| Екатеринбург | 0,46 | 0,73 |
| Воронеж | 0,46 | 0,58 |
| Сочи | 0,42 | 0,58 |
| Самара | 0,41 | 0,52 |
| Краснодар | 0,30 | 0,70 |

➤ Развитие города может быть более устойчивым по сравнению с другими городами и в условиях градостроительной политики, в которой слабо артикулированы цели и задачи устойчивого развития

➤ Сильная градостроительная политика, преследующая цели устойчивого развития, может не давать ожидаемых результатов, по крайней мере быстрых результатов



Выводы

1. В контексте достижения ЦУР сложно разделить непосредственно градостроительные, социально-экономические процессы, процессы развития отдельных сфер городского хозяйства, поэтому требуется координация между документами градостроительного регулирования и документами регулирования, региональными, муниципальными программами в сферах ЖКХ, обращения с отходами, промышленного развития, благоустройства.

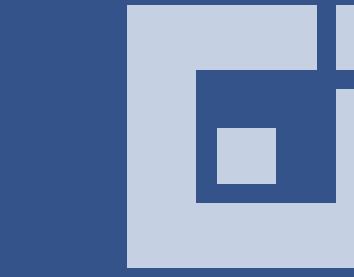
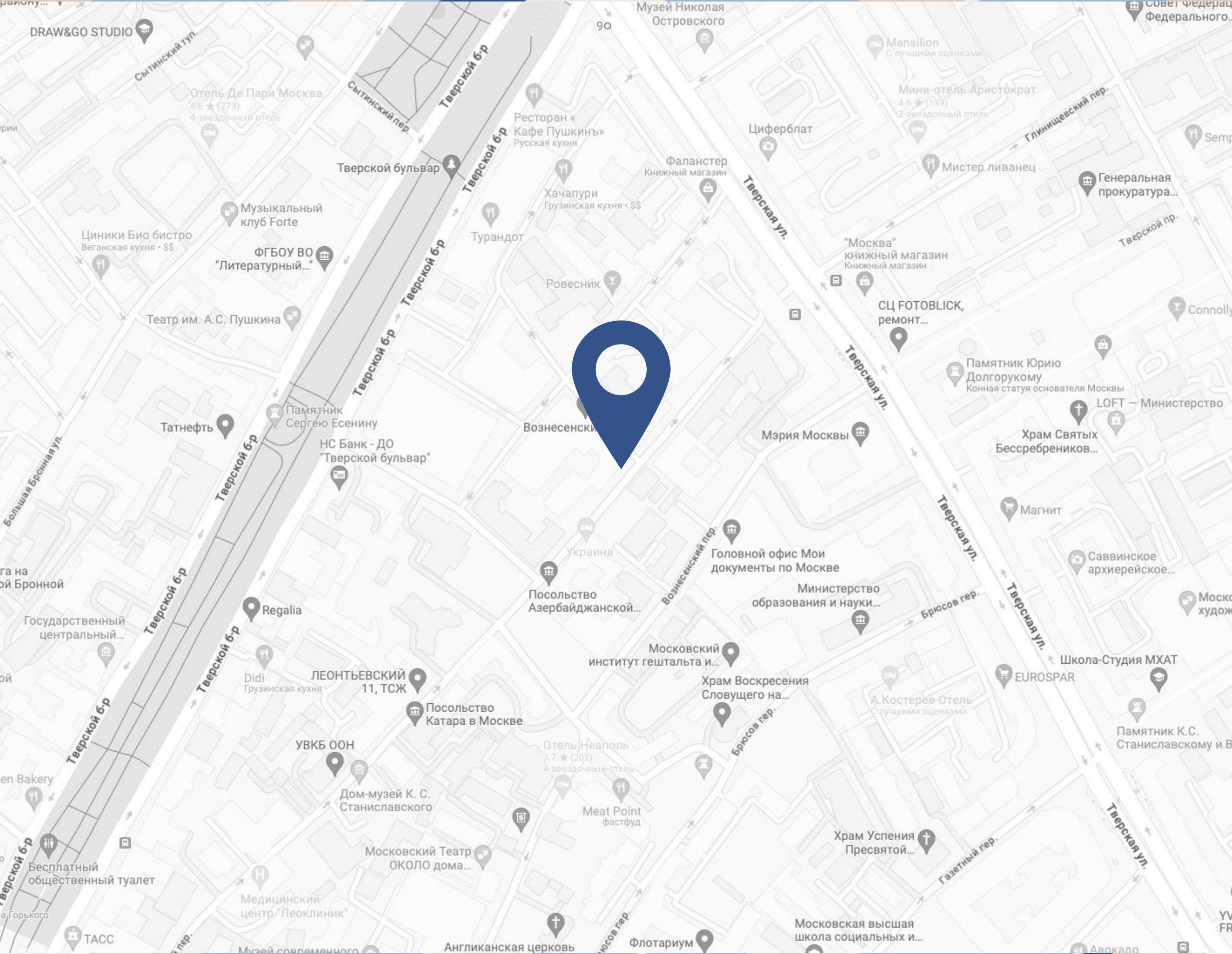
Так, достижение целей экологической устойчивости возможно только путем одновременной реализации градостроительной политики по управлению промышленными зонами, сокращению вредного воздействия производственных и инфраструктурных объектов, сокращению нагрузки на транспортную систему города, политик в сфере стимулирования энергоэффективности и энергосбережения как в строительстве, так и при эксплуатации зданий, политик по обращению с ТКО и вторичному использованию отходов строительства.

Для достижения социальной устойчивости недостаточно только реализации мер градостроительной политики по стимулированию роста жилищного строительства, необходима также реализация социальной политики по жилищной поддержке семей, которым недоступно приобретение или наем жилья на рынке. Как показал анализ, во многих городах с высокими темпами жилищного строительства количество очередников и срок ожидания жилья в очереди за тот же период возрастило, то есть увеличение темпов строительства не решало проблему обеспечения жильем нуждающихся граждан.

2. В основе концепции устойчивого развития лежит принцип баланса - баланса между ресурсами и целями и межвременного (или межпоколенного) баланса. Такие балансы не могут быть выражены простыми показателями или определены какими-то простыми и инструментальными критериями, однако поиск таких балансов осуществляется в процессе координации при разработке регуляторных, программных документов и их публичного обсуждения.

Как показало проведенное исследование, инструменты общественного диалога, призванные обеспечить указанную координацию, повысить социальную устойчивость развития городов, в настоящее время практически не используются городами, что является существенным барьером на пути повышения устойчивости их развития.





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.urbaneconomics.ru

