

**Фонд «Институт экономики города»**

**Экспресс-анализ по отдельным актуальным вопросам  
муниципального и городского развития**

**Часть 3**

(подготовлен за счет средств Целевого капитала  
Фонда «Институт экономики города»)

Москва 2021

## **Динамика индекса качества городской среды российских городов**

В апреле 2021 года опубликованы очередные результаты расчета индекса качества городской среды (ИКГС) российских городов<sup>1</sup>. Этот индекс ежегодно рассчитывается с 2019 года Минстроем России по специально разработанной методике<sup>2</sup> (далее – Методика формирования индекса качества городской среды) и охватывает все без исключения города Российской Федерации (на сегодня их 1116). Таким образом, имеется возможность оценить динамику изменения значений ИКГС по отдельным городам и их группам за трехлетний период.

Разработка ИКГС имела целью получить адекватный инструмент оценки качества материальной среды российских городов, отражающий комплексность предмета оценки и отвечающий вызовам современности. Традиционные социально-экономические показатели развития муниципальных образований, собираемые Росстатом, очевидно недостаточны для отражения средовых характеристик современного города как по набору отражаемых параметров, так и по методам сбора данных. Поэтому в состав ИКГС были включены принципиально новые показатели, отражающие привлекательность городских территорий для жизни, досуга и бизнеса, уровень их комфортности и доступности для разных категорий населения, насыщенность услугами, что обусловило использование данных ГИС и спутниковых снимков, мониторинга публикаций в социальных сетях и других «нестандартных» источников информации.

Разработку ИКГС можно рассматривать и как попытку приблизиться к мировым «стандартам» в этой области. За рубежом за последние десятилетия наработан богатый и разнообразный опыт формирования сводных индексов

---

<sup>1</sup> <https://индекс-городов.рф/>

<sup>2</sup> Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 г. № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды».

оценки качества городской среды и комфортности жизни в городах<sup>3</sup>, и Россия в этом отношении долгое время отставала. Как отмечают разработчики ИКГС, при выборе индикаторов, составляющих индекс, учитывались актуальные международные методики, в том числе используемые такими организациями как ООН и ОЭСР.

ИКГС рассчитывается по балльной системе как сводный индекс, формируемый частными индикаторами. Индикаторы получены следующим образом. Все типы городских пространств разделены на 6 групп: жилье и прилегающие пространства; озелененные пространства; общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства; социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства; улично-дорожная сеть; общегородское пространство. Пространства каждой из этих групп оцениваются по 6 критериям: безопасность, комфортность, экологичность и здоровье, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления. Таким образом, формируется своего рода матрица типов пространств и критериев оценки, ячейками которой (на пересечении типов и критериев) и выступают индикаторы общим числом 36.

Для повышения корректности сопоставления все города поделены на 7 так называемых «размерных» групп в зависимости от численности их населения. Кроме того, некоторые размерные группы разделены на две подгруппы – с условно комфортным климатом и с условно дискомфортным климатом (поэтому группы называют также «размерно-климатическими»).

Внутри каждой размерной группы городов формируется индивидуальная 10-балльная шкала, по которой нормируются значения каждого индикатора. Для городов, находящихся на территории условно дискомфортного климата, значения 8 индикаторов из 36 распределяются не

---

<sup>3</sup> См., например, Мировой рейтинг комфортности для жизни (Global Liveability Rating) по версии The Economist Intelligence Unit (<https://www.eiu.com/topic/liveability>), Индекс самых комфортных для жизни городов (The Most Liveable Cities Index) по версии журнала Monocle (<https://monocle.com/search/most-liveable-city>), Рейтинг городов по качеству жизни (Quality of Living City Ranking) по версии компании Mercer (<https://mobilityexchange.mercer.com/insights/quality-of-living-rankings>)

только в размерных, но и в климатических группах, чтобы нивелировать влияние климата на состояние городской среды.

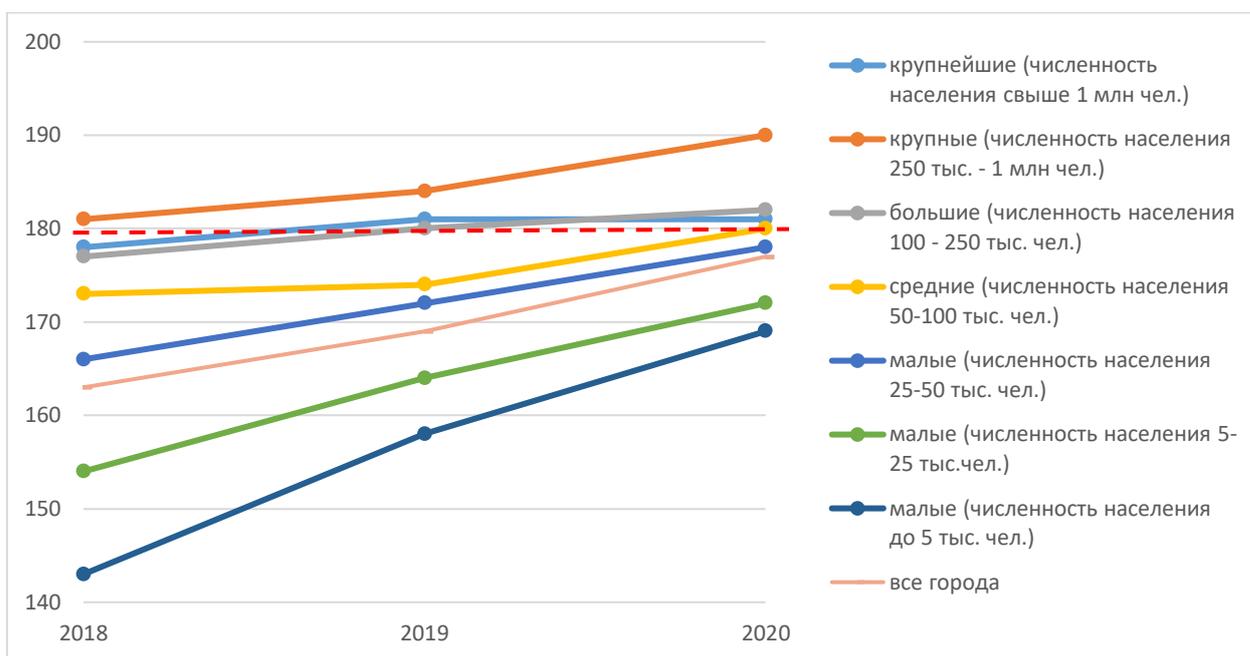
Города с наибольшими значениями индикатора в группе получают 10 баллов, города с наименьшими – 1 балл. Сводный индекс рассчитывается как сумма баллов города по всем индикаторам. Таким образом, ИКГС для каждого города теоретически может принимать значение от 36 до 360 баллов.

Для каждой размерной группы городов на официальном сайте ИКГС представлены минимальный, максимальный и средний баллы; под средним баллом понимается среднее арифметическое значений индекса всех городов группы. В соответствии с Методикой формирования индекса качества городской среды, значение индекса, равное 180 баллам (то есть половине максимально возможного значения) и выше, означает, что город характеризуется благоприятной городской средой. Соответственно, если средний балл по группе превышает этот порог, это условно интерпретируется как преобладание в группе городов с благоприятной средой.

В действительности это не совсем так: на среднегрупповые значения влияют «выбросы» в виде городов с аномально высокими или низкими в пределах группы значениями. Более точно положение группы в целом на шкале оценки качества городской среды отражают медианные значения. На сайте ИКГС они не указываются, но представленная информация позволяет их рассчитать. В целом по всему массиву городов средние и медианные значения за все три года совпадают, но в рамках размерных групп между ними наблюдаются расхождения в обе стороны.

На рисунке 1.1 представлены медианные значения индекса качества городской среды по размерным группам российских городов в 2018-2020 гг. Как видно, по всем группам эти значения в течение рассматриваемого периода повышались. В 2018 г. только в одной размерной группе, а именно группе крупных городов, медианное значение превышало пороговое для оценки городской среды как благоприятной (отмечено на графике красной пунктирной линией). К 2019 г. групп с медианными значениями, равными

пороговому или превышающими его, стало уже три, а к 2020 г. – четыре, то есть большинство (всего выделено 7 размерных групп).



**Рисунок 1.1 – Медианные значения индекса качества городской среды по размерным группам российских городов в 2018–2020 гг.**

Темп прироста медианного значения ИКГС за рассматриваемые 3 года был максимальным у городов двух низших размерных групп – малых городов с населением до 25 тыс. человек (рис. 1.2). В результате общей тенденцией за весь период расчета индекса стало выравнивание рассматриваемых групп городов по значению ИКГС. Если в 2018 г. группа лидеров (крупные города) опережала группу аутсайдеров (малые города с численностью населения до 5 тыс. чел.) по медианному значению индекса в 1,27 раза, то в 2020 г. разрыв между этими группами, сохранившими лидерские и аутсайдерские позиции соответственно, составил уже 1,12 раза.



**Рисунок 1.2 – Темп прироста медианных значений индекса качества городской среды по размерным группам российских городов в 2018–2020 гг., %**

В таблице 1.1 представлены города – лидеры по приросту значения ИКГС с 2018 по 2020 гг. Как видно,  $\frac{3}{4}$  от их числа составляют города двух низших размерных групп; яркими исключениями на этом фоне выглядят «миллионник» Волгоград и «стотысячник» Ханты-Мансийск.

**Таблица 1.1 – Прирост значения ИКГС в 2018–2020 гг. у 20 городов-лидеров по данному показателю**

№	Город	Субъект Российской Федерации	Размерная группа	Прирост значения ИКГС в 2018–2020 гг., число баллов
1.	Городовиковск	Республика Калмыкия	малые (5-25 тыс. чел.)	77
2.	Жиздра	Калужская область	малые (5-25 тыс. чел.)	53
3.	Дмитровск	Орловская область	малые (до 5 тыс. чел.)	51
4.	Приморск	Калининградская область	малые (до 5 тыс. чел.)	48
5.	Гудермес	Чеченская Республика	средние	48
6.	Верхотурье	Свердловская область	малые (5-25 тыс. чел.)	47
7.	Ханты-Мансийск	ХМАО-Югра	большие	45
8.	Козьмодемьянск	Республика Марий Эл	малые (5-25 тыс. чел.)	45

№	Город	Субъект Российской Федерации	Размерная группа	Прирост значения ИКГС в 2018–2020 гг., число баллов
9.	Карачаевск	Карачаево-Черкесская Республика	малые (5-25 тыс. чел.)	45
10.	Мамоново	Калининградская область	малые (5-25 тыс. чел.)	45
11.	Куртамыш	Курганская область	малые (5-25 тыс. чел.)	45
12.	Тобольск	Тюменская область	средние	44
13.	Мосальск	Калужская область	малые (до 5 тыс. чел.)	44
14.	Поронайск	Сахалинская область	малые (5-25 тыс. чел.)	44
15.	Новохоперск	Воронежская область	малые (5-25 тыс. чел.)	44
16.	Волгоград	Волгоградская область	крупнейшие	43
17.	Янаул	Республика Башкортостан	малые (25-50 тыс. чел.)	42
18.	Грязовец	Вологодская область	малые (5-25 тыс. чел.)	42
19.	Сенгилей	Ульяновская область	малые (5-25 тыс. чел.)	42
20.	Николаевск	Волгоградская область	малые (5-25 тыс. чел.)	42

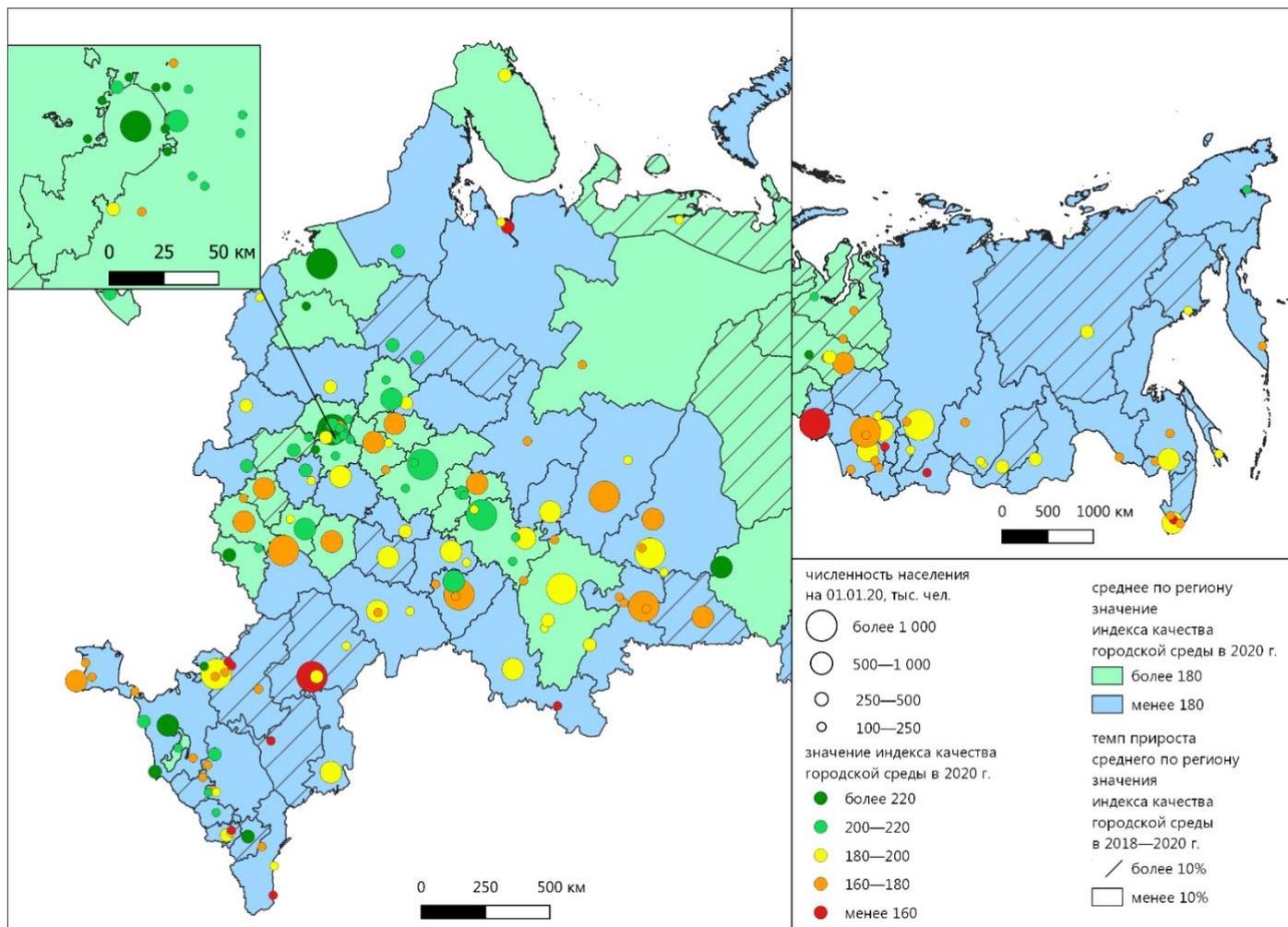
Повышенные темпы прироста у городов низших размерных групп можно объяснить «эффектом базы»: малым городам для значимого повышения рейтинга зачастую бывает достаточно реализовать 1–2 «точечных» инвестиционных проекта в сфере благоустройства, в особенности, если они «стартуют» с низких позиций. В рассматриваемый период для таких городов сложились к тому же благоприятные условия, связанные с проведением Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях, победители которого получают средства федерального бюджета на реализацию проектов повышения качества городской среды<sup>4</sup>. Городам

<sup>4</sup> В 2020 г. призовой фонд конкурса составил 10 млрд рублей, в конкурсе принял участие 301 город, из них 160 городов признаны победителями в различных номинациях. Еще 240 городов стали победителями конкурсов в 2017–2019 годах, на реализацию проектов победителей из федерального бюджета было выделено 15 млрд рублей (<https://konkurs.gorodsreda.ru/>)

большей людности для радикального преобразования среды требуется реализация уже более сложных комплексных программ, результат которых имеет отложенное действие.

На рисунке 1.3 приведены значения ИКГС в административных центрах субъектов Российской Федерации и городах с численностью населения более 100 тыс. чел. на фоне средних значений ИКГС по субъектам Российской Федерации.

В целом из приведенных данных видно, что за весь период расчета ИКГС отмечалась высокая прямая корреляция между значением индекса и численностью населения города. В общем случае, чем крупнее город, тем выше его «рейтинг». Исключение составляет высшая группа людности (крупнейшие города с населением свыше 1 млн жителей), медианные значения индекса по которой в течение всего рассматриваемого периода уступали медианным значениям индекса по группе крупных городов (от 250 тыс. до 1 млн жителей), а в 2020 г. – и по группе больших городов (от 100 до 250 тыс. жителей).



**Рисунок 1.3 – Индекс качества городской среды в административных центрах субъектов РФ и городах с численностью населения более 100 тыс. чел.**

Для малых, средних и больших городов, как следует из результатов анализа, одним из ключевых факторов относительно высокого уровня ИКГС является их вхождение в состав крупнейших агломераций<sup>5</sup> и в первую очередь – Московской и Санкт-Петербургской агломераций. Из первой двадцатки городов по значению индекса в 2020 году только три города – Великий Новгород, Полярный (Мурманская область) и Ханты-Мансийск не входят в состав этих агломераций (табл. 1.2). И, напротив, из 73 городов Московской области только у 6 значение индекса ниже 180 (и то незначительно), и почти все они относятся к периферии Московской агломерации.

**Таблица 1.2 – Значения ИКГС у 20 городов-лидеров по данному показателю в 2020 г.**

№	Город	Субъект Российской Федерации	Значение ИКГС
21.	Москва	Москва	288
22.	Реутов	Московская область	263
23.	Кудрово	Ленинградская область	259
24.	Санкт-Петербург	Санкт-Петербург	249
25.	Великий Новгород	Новгородская область	240
26.	Красногорск	Московская область	238
27.	Видное	Московская область	235
28.	Истра	Московская область	235
29.	Котельники	Московская область	232
30.	Одинцово	Московская область	232
31.	Ханты-Мансийск	ХМАО-Югра	232
32.	Талдом	Московская область	230
33.	Люберцы	Московская область	229
34.	Пересвет	Московская область	229
35.	Мытищи	Московская область	228
36.	Полярный	Мурманская область	228
37.	Фрязино	Московская область	228
38.	Долгопрудный	Московская область	227
39.	Краснознаменск	Московская область	227
40.	Лобня	Московская область	226

<sup>5</sup> Агломерации идентифицированы в соответствии со сформированным Правительством Российской Федерации в рамках разработки фронтальной Стратегии развития России перечнем приоритетных агломераций 1-го и 2-го порядка (за вычетом агломераций, в состав которых входит только один город). Их общее число составило 38.

Эту закономерность можно объяснить тем, что близость агломерационных центров – лидеров по качеству среды – задает неформальные стандарты поддержания качества среды для соседствующих с ними городов. Кроме того, в структуре ИКГС заметную роль играют индикаторы, характеризующие привлекательность городских пространств для населения (в рамках критерия оценки «Идентичность и разнообразие»), и активные внутриагломерационные перемещения работают на повышение значений этих индикаторов. К примеру, рекреационные пространства подмосковных городов посещаются не только местными жителями, но и москвичами и жителями других городов агломерации, что отражается в росте числа фотографий этих мест (один из показателей, входящих в ИКГС).

Если рассчитать среднее и медианное значения ИКГС для всей совокупности городов, входящих в состав крупнейших агломераций России (всего таких городов насчитывается 203), то по этому массиву среднее значение ИКГС в 2020 г. составляет 190, а медианное – 182, то есть превышает, хотя и ненамного, пороговое значение для оценки среды как благоприятной. В свою очередь, по массиву городов, не входящих в состав этих 38 агломераций, среднее значение ИКГС в 2020 г. составляет 174, а медианное – 175.

Если же исключить из рассмотрения города Московской и Санкт-Петербургской агломераций, среднее значение ИКГС по массиву городов, входящих в крупнейшие агломерации, снизится до 182, а медианное – до 180. Эти показатели уже не так существенно превосходят среднее и медианное значения индекса по всему массиву городов, составляющие в 2020 г. 177 (табл. 1.3).

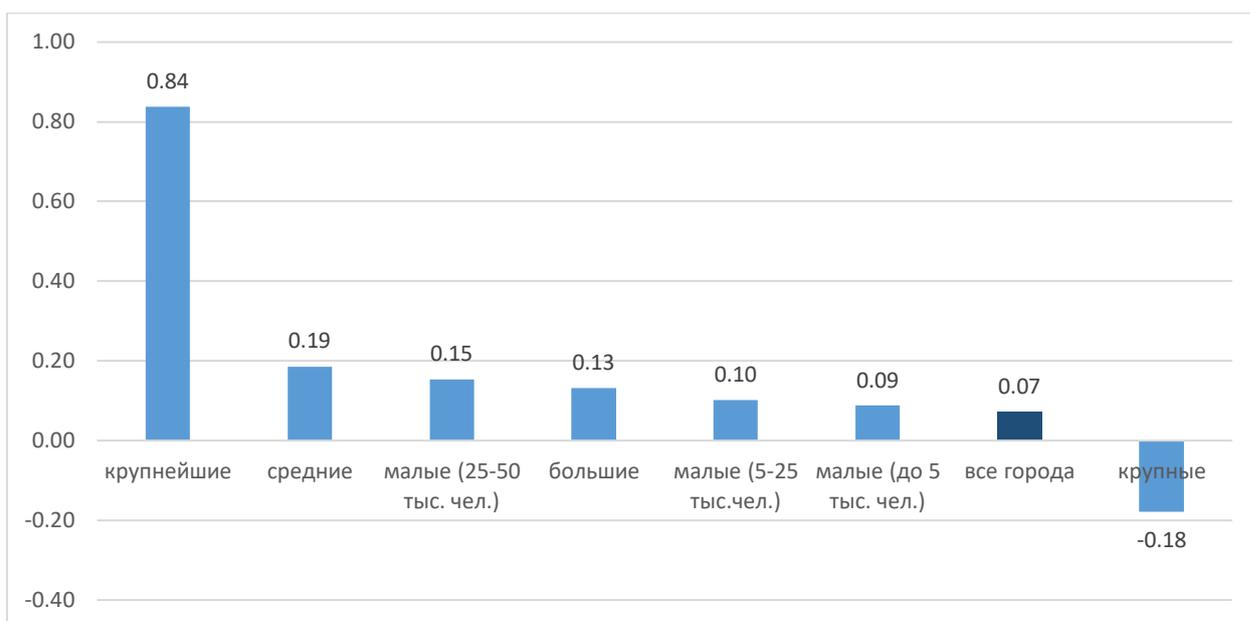
С другой стороны, следует отметить, что темпы прироста среднего и медианного значений ИКГС максимальны у группы городов, не входящих в состав крупнейших агломераций. Это объясняется тем, что среди городов этой группы велико представительство малых городов – лидеров по темпам роста значений ИКГС.

**Таблица 1.3 – Средние и медианные значения ИКГС по городам Российской Федерации в 2020 г. и темп прироста эти значений в 2018–2020 гг. с учетом и без учета городов, входящих в состав крупнейших городских агломераций**

Группа городов	Среднее / медианное значение ИКГС			Темп прироста среднего / медианного значения ИКГС в 2018–2020 гг., %
	2018	2019	2020	
Все города	163 / 163	169 / 169	177 / 177	8,6 / 8,6
Города, входящие в состав крупнейших агломераций	180 / 177	183 / 180	190 / 182	5,8 / 2,8
Города, входящие в состав крупнейших агломераций, за исключением Московской и Санкт-Петербургской	172 / 171	176 / 176	182 / 180	6,0 / 5,2
Города, не входящие в состав крупнейших агломераций	160 / 159	166 / 167	174 / 175	8,5 / 10,1

Корреляция значения ИКГС с уровнем подушевой бюджетной обеспеченности в городе не была выявлена: по всему массиву городов коэффициент корреляции между этими двумя величинами в 2019 г. (последний год, за который доступны данные о бюджетах всех городов) составляет 0,07. Только по группе крупнейших городов отмечается высокий уровень корреляции, составляющий 0,84. Это во многом «заслуга» Москвы и Санкт-Петербурга, с большим отрывом лидирующих как по значению ИКГС, так и по уровню подушевой бюджетной обеспеченности. Если исключить эти города из группы крупнейших, коэффициент корреляции по группе снизится до 0,34.

По остальным группам лютности городов корреляции не наблюдается: значение коэффициента корреляции варьирует от 0,19 по группе средних городов, до минус 0,18 по группе крупных городов (рис. 1.4).



**Рисунок 1.4 – Коэффициент корреляции между значением ИКГС и уровнем подушевой бюджетной обеспеченности по группам городов в 2019 г.**

Аналогично не наблюдается корреляции между подушевой бюджетной обеспеченностью в городах и темпами прироста значения ИКГС в период 2018–2020 годов: она практически равна нулю в целом по массиву всех городов, и ни по одной из групп городов ее коэффициент не превышает 0,25 по модулю. То есть неверно считать, что повышение качества среды – «роскошь», которую могут позволить себе лишь города с высокой бюджетной обеспеченностью.

Наряду с указанными факторами анализ данных рейтинга ИКГС позволяет выявить и ряд других факторов, определяющих при прочих равных условиях более высокие значения ИКГС у отдельных групп городов. Некоторые из них логичны, другие – скорее «контринтуитивны», и могут объясняться недостатками методики расчета индекса.

Так, вполне оправданными представляются повышенные на фоне средних значений в своих размерных группах рейтинги туристических и рекреационных центров (Великий Новгород, Тутаев, Плес, Козьмодемьянск, Сочи, Кисловодск) и некоторых наукоградов, в том числе имеющих статус

ЗАТО (Саров, Заречный, Лесной). Первые целенаправленно делают ставку на комфортную городскую среду как фактор привлечения и удержания туристов и рекреантов, вторые еще с советского времени частично сохранили стандарты городской среды, превышающие средние по стране вследствие «особого статуса».

С категорией наукоградов пересекается массив городов, на территории которых базируются предприятия госкорпорации «Росатом» – так называемых «атомградов»<sup>6</sup>. У этой группы городов медианные значения ИКГС в течение всего рассматриваемого периода существенно превышали медианные значения по всему массиву городов (рис. 1.5). При этом темпы прироста значений у них были ниже, чем в среднем по стране, в силу более высокой базы.



**Рисунок 1.5 – Медианные значения ИКГС городов базирования предприятий госкорпорации «Росатом» и всех городов Российской Федерации в 2018–2020 гг.**

<sup>6</sup> ЗАТО Лесной, ЗАТО Заречный (Пензенская область), Курчатова, ЗАТО Новоуральск, Заречный (Свердловская область), Балаково, Сосновый Бор, ЗАТО Озерск, Волгодонск, Краснокаменск, ЗАТО Снежинск, ЗАТО Саров, Десногорск, Нововоронеж, ЗАТО Зеленогорск, ЗАТО Железногорск, ЗАТО Северск, Глазов, Полярные Зори, Димитровград, Удомля, Обнинск, ЗАТО Трехгорный.

Менее объяснимыми представляются высокие (свыше 215) значения ИКГС многих городов, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к нему территорий – Полярного, Гаджиева, Ханты-Мансийска, Тарко-Сале, Салехарда. Очевидно, дело в методике учета влияния климатического фактора: нивелирование роли индикаторов, зависимых от климата (вроде показателей озелененности), завышает значение индекса в целом.

Интерес представляет также оценка ИКГС для моногородов Российской Федерации<sup>7</sup>. Традиционно в этих городах развитию средовых параметров городских территорий уделялось относительно меньшее внимание, и логично было бы ожидать их серьезного отставания по значениям индекса от прочих городов страны. Однако данные, приведенные в таблице 3.4, не позволяют однозначно это утверждать.

**Таблица 1.4 – Средние и медианные значения ИКГС по группам моногородов Российской Федерации в 2018–2020 гг.**

Группа	Количество городов в группе	Среднее / медианное значение ИКГС			Темп прироста среднего / медианного значения ИКГС в 2018–2020, %
		2018	2019	2020	
Моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением	66	157 / 152	163 / 162	170 / 166	8,3 / 9,2
Моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения	110	161 / 162	167 / 168	172 / 174	7,3 / 7,4
Моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией	55	170 / 174	173 / 175	179 / 177	5,5 / 1,7

<sup>7</sup> Общее число моногородов Российской Федерации, в соответствии с перечнем, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 года № 1398-р, составляет 321, но из них только 231 имеют статус города.

Группа	Количество городов в группе	Среднее / медианное значение ИКГС			Темп прироста среднего / медианного значения ИКГС в 2018–2020, %
		2018	2019	2020	
<b>Все моногорода Российской Федерации, имеющие статус города</b>	<b>231</b>	<b>162 / 162</b>	<b>167 / 168</b>	<b>173 / 176</b>	<b>7,1 / 8,6</b>
<b>Все города Российской Федерации</b>	<b>1116</b>	<b>163 / 163</b>	<b>169 / 169</b>	<b>177 / 177</b>	<b>8,6 / 8,6</b>

Из данных таблицы 1.4 видно, что, хотя моногорода в целом характеризуются скорее неблагоприятной городской средой, их отставание от всей совокупности российских городов по средним значениям ИКГС не столь уж велико, а медианные значения и вовсе практически не отличаются от присущих всему массиву городов. При этом отмечается положительная корреляция между значением индекса и социально-экономической ситуацией в моногороде: в моногородах со стабильной социально-экономической ситуацией среднее и медианное значения ИКГС близки к пороговому значению для квалификации городской среды как благоприятной и превышают среднее и медианное значения по всем городам страны либо равны ему. У этой же группы моногородов отмечаются наименьшие темпы прироста среднего и в особенности медианного значений индекса в силу более высокой базы.

Таким образом, низкое качество городской среды сегодня характерно не столько для моногородов как таковых, сколько для их сегмента, наиболее проблемного в плане социально-экономического развития. По этой группе средние и медианные значения индекса существенно уступают пороговому – но, впрочем, и темпы прироста значений у городов этой группы наивысшие, так что можно говорить о тенденции сближения моногородов (как и городов в целом) по качеству городской среды.

Моногорода имеются во всех размерных группах городов, кроме высшей и низшей. В таблице 3.5 представлены средние и медианные значения ИКГС по моногородам в разрезе размерных групп городов. Как видно, самые

низкие значения индекса (как средние, так и медианные) по сравнению со значениями в целом по группе отмечаются у моногородов из группы средних городов с населением от 50 до 100 тыс. жителей – именно в этой группе у них самое высокое представительство. «Проседание» именно средних моногородов закономерно: им требуются существенно большие вложения в инфраструктуру для повышения качества среды по сравнению с малыми моногородами, и в то же время у них ниже потенциал для диверсификации экономики по сравнению с большими и крупными моногородами (среди последних к тому же велико представительство «нефтяных» и «атомных» моногородов, пребывающих в достаточно стабильной социально-экономической ситуации).

**Таблица 1.5 – Средние и медианные значения ИКГС по группам моногородов Российской Федерации в 2020 г.**

Группа городов	Доля моногородов среди городов группы, %	Среднее значение ИКГС	Медианное значение ИКГС
Крупнейшие		189	181
в т.ч. моногорода	0	-	-
Крупные		193	190
в т.ч. моногорода	9,5	192	194
Большие		188	182
в т.ч. моногорода	17,9	185	185
Средние		182	180
в т.ч. моногорода	31,3	173	176
Малые (25-50 тыс. чел.)		177	178
в т.ч. моногорода	26,5	176	176
Малые (5-25 тыс. чел.)		171	172
в т.ч. моногорода	19,1	168	169
Малые (до 5 тыс. чел.)		167	169
в т.ч. моногорода	0	-	-

Если рассматривать качество городской среды как один из важнейших факторов привлекательности города для мигрантов, некоторые результаты опубликованного рейтинга городов по ИКГС воспринимаются парадоксально.

К примеру, Нижний Новгород – один из немногих городов-миллионников, теряющих население с начала 1990-х (за исключением периода 2012–2015 гг.). При этом по значению ИКГС в 2019–2020 гг. он занимал четвертое место в своей группе, уступая только Москве, Санкт-Петербургу и Казани. И это еще до массивных инвестиций в благоустройство города к его 800-летию, отмечаемому в 2021 году; по итогам 2021 года можно ожидать еще более существенного роста ИКГС Нижнего Новгорода.

В заключение следует отметить, что «кухня» расчета ИКГС остается во многом непрозрачной. Известны частные индикаторы, формирующие индекс, и методика их агрегирования, но методика сбора и обработки первичных данных, необходимых для расчета частных индикаторов, не раскрывается. Нет ясности и относительно характера учета климатических условий при расчете значений зависимых от них индикаторов.

Полное раскрытие информации о формировании ИКГС позволило бы проводить всесторонний анализ динамики отдельных индикаторов, входящих в состав ИКГС, и формулировать более детальные выводы относительно траекторий развития городской среды в российских городах.