

Фонд «Институт экономики города»



**ГРАДОСТРОИТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ  
В РОССИЙСКИХ ГОРОДАХ**

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

Москва 2025

Оглавление	
Введение.....	4
1. Методология исследования.....	8
1.1. Общая характеристика методологии исследования .....	8
1.2. Сбалансированность градостроительного развития.....	31
1.3. Повышение разнообразия и доступности озелененных пространств для жителей разных районов города.....	48
1.4. Формирование условий для развития системы ливневой канализации.....	58
1.5. Повышение энергоэффективности и реализация мероприятий по энергосбережению в отношении существующих зданий и при новом строительстве, вторичное использование строительных отходов.....	62
1.6. Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании (отрицательного влияния в плотной застройке одних видов разрешенного использования на другие).....	70
1.7. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.....	76
1.8. Повышение доступности городской среды для всех граждан, включая маломобильные группы населения .....	77
2. Результаты оценки градостроительной политики в пилотных городах с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития.....	85
2.1. Сбалансированное градостроительное развитие .....	85
2.2. Повышение доступности озелененных пространств для жителей разных районов города .....	134
2.3. Формирование условий для развития системы ливневой канализации .....	183
2.4. Повышение энергоэффективности и реализация мероприятий по энергосбережению в отношении существующих зданий и при новом строительстве, вторичное использование строительных отходов.....	206
2.5. Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании (отрицательного влияния одних видов разрешенного использования на другие).....	236
2.6. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.....	260
2.7. Повышение доступности городской среды для всех граждан, включая маломобильные группы населения .....	262

3. Оценка фактических процессов развития пилотных городов с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития .....	278
3.1. Социальная устойчивость .....	285
3.2. Экономическая устойчивость .....	294
3.3. Инфраструктурная устойчивость .....	299
3.4. Экологическая устойчивость .....	308
4. Итоговое ранжирование городов по качеству фактических процессов развития города и качеству градостроительной политики с точки зрения достижения целей устойчивого развития .....	313
Заключение .....	325
Приложение 1 .....	328
Приложение 2 .....	374

## Введение

В международной практике принцип устойчивого развития лежит в основе текущей повестки Организации Объединенных Наций. В соответствии с Резолюцией ООН от 25 сентября 2015 года № 70/1 устойчивое развитие представляет из себя 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.

Характеристики устойчивого развития, по замыслу, должны затрагиваться все аспекты общественной жизни, включая пространственное развитие городов и других населенных пунктов. В настоящее время установлено 17 целей устойчивого развития (ЦУР)<sup>1</sup>, среди которых одиннадцатая цель – это «обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и устойчивости городов и населенных пунктов».

Одним из ключевых принципов российского законодательства о градостроительной деятельности является обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории (пункт 1 статьи 2 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее также – ГрК РФ)). 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».*

---

<sup>1</sup> Устойчивое развитие // Департамент социально-экономического развития ООН. URL: <https://sdgs.un.org/goals> (дата обращения 15.07.2025).

Также в указе 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.

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.

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.

**Целью настоящего исследования** является оценка соответствия реализуемой в российских городах градостроительной политики целям и принципам устойчивого развития городов.

При этом важно отметить, что на практике нормативно предусмотренные инструменты могут не иметь планируемого воздействия (так и остаться на бумаге) и, напротив, фактически реализуемые в городе градостроительные решения могут быть заранее не предусмотрены документами градостроительного регулирования и оказывать существенное воздействие на градостроительное развитие. Например, в 2020 году ГрК РФ предусмотрен институт комплексного развития территорий<sup>2</sup>, в рамках которого на основании решений органов исполнительной власти любого из трех уровней публичной власти могут реализовываться крупные градостроительные проекты (как по преобразованию застроенных, так и по развитию незастроенных территорий), не предусмотренные генеральным планом и не соответствующие правилам землепользования и застройки, но фактически существенно влияющие на градостроительную, жилищную и социально-экономическую среду города. Поэтому в рамках настоящего исследования проводится анализ как нормативно закреплённой

---

<sup>2</sup> Федеральным законом от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» ГрК РФ дополнен главой 10 «Комплексное развитие территорий».

градостроительной политики (например, регулирование видов разрешенного использования земельных участков, регулирование правил обеспечения застройки инфраструктурой), так и фактических градостроительных процессов, характеризующих реализуемые на практике решения.

Еще одним важным аспектом является участие в формировании и реализации градостроительной политики всех уровней публичной власти. Так, основы правового регулирования градостроительной деятельности содержатся в ГрК РФ, который по целому ряду важнейших направлений не предоставляет свобод органам государственной власти субъектов Российской Федерации, а тем более – органам местного самоуправления, например, в части установления дополнительных требований при выдаче разрешений на строительство и соответствующих оснований для отказа при их невыполнении (в том числе по широкому кругу вопросов благоустройства: озеленение, доступность среды для маломобильных групп граждан и др.), которые находятся в ведении местных органов.

Кроме того, на федеральном уровне устанавливаются целевые показатели развития жилищного строительства, улучшения жилищных условий и многие другие, которые подлежат выполнению на местном уровне без учета потребности городов в достижении таких показателей. Например, в Едином плане по достижению национальных целей развития до 2030 года и на перспективу до 2036 года<sup>3</sup> установлен индикатор, характеризующий достижение показателя национальной цели развития «Обеспечение граждан жильем общей площадью не менее 33 кв. м на человека к 2030 году и не менее 38 кв. м к 2036 году» – ввода жилья в стране в 120 млн кв. м к 2030 году и 128,7 млн кв. м к 2023 году. Таких показателей и индикаторов планируется достичь путем распределения целевых значений ввода жилья между регионами и далее между муниципальными образованиями. Таким образом,

---

<sup>3</sup> Единый план по достижению национальных целей развития до 2030 года и на перспективу до 2036 года // Правительство России. URL: <http://static.government.ru/media/files/ZsnFICpxWknEXeTfQdmcFHNei2FhcR0A.pdf> (дата обращения: 05.08.2025).

при оценке градостроительной политики в городах необходимо учитывать степень свободы городов в выборе тех или иных целей, мер такой политики, с одной стороны, и ограничений федерального уровня, в рамках которых действуют местные и региональные органы публичной власти, с другой стороны.

Предмет анализа градостроительной политики в рамках настоящего исследования ограничен ввиду ограниченности доступной и сопоставимой информации для анализа, однако предпринята попытка совместить две задачи: оценить как фактические градостроительные процессы, так и выраженную в нормативных актах градостроительную политику на предмет соответствия целям и принципам устойчивого развития.

Для анализа отобраны десять крупных городов России: Вологда, Воронеж, Екатеринбург, Калининград, Краснодар, Красноярск, Нижний Новгород, Самара, Сочи, Якутск.

В рамках настоящего исследования решены следующие задачи:

- 1) разработана методология исследования (раздел 1 настоящего отчета);
- 2) в соответствии с методологией проведена оценка фактических процессов развития выбранных городов с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития (раздел 2 настоящего отчета);
- 3) в соответствии с методологией проведена оценка градостроительной политики выбранных городов с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития (раздел 3 настоящего отчета);
- 4) проведено ранжирование городов по качеству фактических процессов развития города и качеству градостроительной политики с точки зрения достижений целей устойчивого развития (раздел 4 настоящего отчета).

## **1. Методология исследования**

### **1.1. Общая характеристика методологии исследования**

В целях разработки методологии настоящего исследования решены следующие задачи:

1) адаптация понятия «градостроительная политика устойчивого развития города» (англ. “sustainable urban planning policy”) для целей настоящего исследования;

2) определение целей, принципов и инструментов градостроительной политики устойчивого развития города;

3) формирование выборки из десяти выбранных городов России для проведения оценки качества градостроительной политики;

4) анализ доступной информации для проведения оценки качества градостроительной политики (в том числе информации, содержащейся в документах градостроительного регулирования, муниципальных и региональных программах, геоинформационных системах, официальной муниципальной статистике);

5) формирование базы данных муниципальной статистики и проведение оценки фактических процессов развития выбранных городов с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития;

6) определение критериев оценки градостроительной политики и применяемых в рамках такой политики инструментов в десяти выбранных городах России на соответствие принципам и инструментам устойчивого развития на основе доступной информации;

7) формирование базы информации на основе документов градостроительного регулирования и проведение оценки градостроительной политики и применяемых в рамках такой политики инструментов в десяти выбранных городах России на соответствие принципам и инструментам устойчивого развития;

8) итоговое ранжирование городов по индексу устойчивости градостроительной политики и формирование ключевых выводов исследования.

Настоящее исследование исходит из следующей системы понятий и подходов.

**Политика устойчивого развития** – это подход, направленный на обеспечение баланса между экономическим прогрессом, заботой об экологии и улучшением качества жизни людей. Концепция устойчивого развития предполагает, что развитие сегодня должно происходить без истощения природных ресурсов или нанесения вреда здоровью и благополучию будущих поколений.

**Политика устойчивого развития города** предполагает 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. Такая политика реализуется при помощи инструментов стратегического планирования, градостроительной, жилищной, социальной и других политик. В рамках настоящего исследования мы сконцентрируемся на инструментарии градостроительной политики устойчивого развития города.

**Градостроительная политика** представляет из себя совокупность инструментов государственного и муниципального управления в области нормативно-правового регулирования, принятия градостроительных решений, осуществления контроля и надзора в строительстве, инвестиций в инфраструктуру, применяемых для решения планировочных, экономических, экологических и социальных задач в рамках пространственного развития города;

**Градостроительная политика устойчивого развития города** — это подход к развитию городов, ориентированный на достижения *экологической, инфраструктурной, социальной и экономической устойчивости*. Он предполагает стратегии, которые минимизируют воздействие на окружающую среду, эффективно используют ресурсы и продвигают зеленые пространства, при этом обеспечивая экономическую жизнеспособность и социальную инклюзивность.

## **Цели градостроительной политики устойчивого развития города:**

**инфраструктурная устойчивость** – сбалансированное градостроительное развитие, основанное на долго- и среднесрочном планировании, при котором наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий происходит без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);

**экологическая устойчивость** – сохранение и восстановление природных ресурсов, управление отходами, охрана водных и земельных ресурсов, улучшение качества воздуха и защита биоразнообразия;

**социальная устойчивость** – городская среда должна быть пригодной для жизни всех групп населения, включая людей с ограниченными возможностями, пожилых людей, маломобильных граждан, должны быть минимизированы конфликты по вопросам городского развития и предоставлены возможности выражения и учета мнения граждан при таком развитии;

**экономическая устойчивость** – устойчивое развитие города должно быть экономически эффективным, учитывать инновации, создание рабочих мест, использование ресурсов и содействие экономическому росту.

Представляется, что указанные направления устойчивого градостроительного развития должны не только лежать в основе принимаемых на федеральном уровне документов, но и получать свое развитие в части соответствующих мер, мероприятий, целевых показателей на региональном и, самое важное, местном уровнях.

**Выборка городов для проведения оценки качества градостроительной политики с точки зрения устойчивого развития** включает десять российских городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации (см. рисунок 1.1). В рамках настоящего исследования для сокращения в тексте используется также понятие «город», при этом, если не сказано иное, имеется в виду «городской округ».

Выборка включает следующие города:

- 1) Екатеринбург (1592,5 тыс. чел.);
- 2) Краснодар (1262,7 тыс. чел.);
- 3) Нижний Новгород (1222,2 тыс. чел.);
- 4) Красноярск (1212,6 тыс. чел.);
- 5) Самара (1154,3 тыс. чел.);
- 6) Воронеж (1041,7 тыс. чел.);
- 7) Сочи (561,6 тыс. чел.);
- 8) Калининград (488,6 тыс. чел.);
- 9) Якутск (390,2 тыс. чел.);
- 10) Вологда (317,8 тыс. чел.).



### **Рисунок 1.1 – Исследуемые десять российских городов на карте России**

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Большинство выбранных городов демонстрируют устойчивый рост населения (кроме Самары и Нижнего Новгорода), активные градостроительные процессы. Для динамично растущих городов риски реализации сценариев неустойчивого развития являются достаточно высокими, например, ввиду отставания развития инфраструктуры от развития

и наращивания плотности застройки и (или) расползания такой застройки с повышением плотности от центра к периферии (застройка так называемыми «человейниками»), что влечет риски ухудшения экологических характеристик среды ввиду повышения плотности автомобильного трафика, обострения проблем в сфере обращения с твердыми коммунальными отходами и т. п.

Предлагаемая методология исследования предусматривает применение как нормативного, так и позитивного анализа.

В рамках *нормативного анализа*, который был проведен по состоянию на июнь 2025 года, осуществлена оценка основных нормативных актов градостроительного регулирования как документов, де-юре формирующих градостроительную политику в городах, и сформулирован вывод о достаточности или недостаточности представленных в соответствующих документах положений для достижения целей устойчивого развития (см. таблицу 1.1).

Нормативный анализ проводился в отношении основных документов, определяющих правовую основу градостроительной политики рассматриваемых городов, а именно:

- региональные нормативы градостроительного проектирования (РНГП);
- местные нормативы градостроительного проектирования (МНГП);
- генеральные планы;
- правила землепользования и застройки (ПЗЗ);
- правила благоустройства;
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области регулирования комплексного развития территории (КРТ);
- нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, устанавливающие случаи проведения публичных слушаний / общественных обсуждений в градостроительной сфере.

Дополнительно также рассмотрены нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в области регулирования перечней работ по

капитальному ремонту многоквартирных домов, территориальные схемы обращения с отходами, региональные и муниципальные программы в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, иные акты, прямо или косвенно затрагивающие градостроительные процессы на территории выбранных городов и соответствующих субъектов Российской Федерации, а также сведения региональных информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (ГИСОГД), публичной кадастровой карты Росреестра и иные источники, содержащие сведения, необходимые для целей настоящего исследования. Также был проведен анализ данных муниципальной статистики на предмет оценки показателя доли многоквартирных домов, размещенных на земельных участках, поставленных на государственный кадастровый учет.

Важно сразу отметить, что в ряде выбранных городов градостроительная политика реализуется преимущественно органами государственной власти субъектов Российской Федерации, так как соответствующие полномочия перераспределены в их пользу законами субъектов Российской Федерации<sup>4</sup>.

В рамках настоящего исследования выделены семь целей градостроительной политики устойчивого развития, сгруппированные по трем общим направлениям: инфраструктурная, экологическая и социальная устойчивость. В таблице 1.1 представлена методика оценки градостроительной политики в городе на предмет соответствия целям, принципам и инструментам градостроительной политики устойчивого развития городов, в том числе выделенные для анализа и оценки семь целей по трем направлениям. Ввиду ограниченности данных для анализа не

---

<sup>4</sup> Нижний Новгород (Закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 года № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области»), Калининград (Закон Калининградской области от 30 ноября 2016 года № 19 «О перераспределении полномочий в области градостроительной деятельности между органами государственной власти Калининградской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области»), Самара (Закон Самарской области от 29 декабря 2014 года № 134-ГД «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти Самарской области в сферах градостроительной деятельности и рекламы на территории Самарской области»).

проводился анализ градостроительной политики в целях достижения экономической устойчивости городского развития.

Детальное описание методики оценки по каждой из семи выделенных целей градостроительной политики устойчивого развития представлено в подразделах 1.1–1.7 настоящего отчета.

**Таблица 1.1 – Методика оценки градостроительной политики в городе на предмет соответствия целям, принципам и инструментам градостроительной политики устойчивого развития городов**

Цели градостроительной политики устойчивого развития	Принципы и инструменты градостроительной политики устойчивого развития	Методика оценки градостроительной политики в городе на предмет соответствия целям, принципам и инструментам градостроительной политики устойчивого развития
<b>Инфраструктурная устойчивость</b>		
<p>1. Сбалансированное градостроительное развитие, основанное на планировании развития и при котором наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий происходит без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</p>	<p>1.1. Планирование градостроительного развития на долгосрочную перспективу и регулирование землепользования и застройки в целях обеспечения своевременного и соразмерного развития инфраструктуры.</p> <p>1.2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации сбалансированных градостроительных проектов в городах.</p> <p>1.3. Завершение межевания жилых кварталов с учетом исключения образования пустот и чересполосицы, а также распределения городских земель между собственниками.</p>	<p>1.1.1. Наличие положений, определяющих особенности содержания генерального плана (замена сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах, возможность неустановления функциональных зон в отношении отдельных территорий<sup>5</sup>) хотя бы по одному из направлений – 0 баллов.</p> <p>Отсутствие положений, определяющих такие особенности содержания генерального плана, – 1 балл.</p> <p>1.1.2. Не установлены максимальная этажность разрешенного строительства, предельные параметры земельных участков – 0 баллов.</p> <p>Установлен только минимальный размер земельного участка – 0,2 балла.</p> <p>Установлена только максимальная этажность (в этажах и (или) метрах) – 0,5 балла.</p> <p>Установлена максимальная этажность (в этажах и (или) метрах), а также один из</p>

<sup>5</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

		<p>предельных размеров (минимальный или максимальный размер) земельного участка – 0,7 балла.</p> <p>Установлены максимальная этажность разрешенного строительства, предельные параметры земельных участков – 1 балл.</p> <p>1.1.3. В регионе/муниципальном образовании есть регулирование требований, связанных с запретом на строительство в условиях отсутствия инфраструктурной обеспеченности соответствующей территории, и (или) требований, регламентирующих инфраструктурные обязательства застройщиков при реализации градостроительных проектов, а также урегулирован механизм реализации соответствующих требований – 1 балл.</p> <p>В регионе/муниципальном образовании есть регулирование требований, связанных с запретом на строительство в условиях отсутствия инфраструктурной обеспеченности соответствующей территории, и (или) требований, регламентирующих инфраструктурные обязательства застройщиков при реализации градостроительных проектов, однако механизм реализации соответствующих требований не урегулирован – 0,5 балла.</p> <p>В регионе/муниципальном образовании соответствующее регулирование отсутствует – 0 баллов.</p>
--	--	---

		<p>Итоговый балл по п. 1.1.1 определяется путем расчета среднего арифметического значения всех трех оценок:  максимальное значение – 1 балл;  минимальное значение – 0 баллов.</p> <p>1.2. Оценка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере комплексного развития территорий, на предмет наличия или отсутствия следующих положений:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ;</li> <li>2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ;</li> <li>3) система дополнительных жилищных гарантий собственникам и нанимателям жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах;</li> <li>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</li> <li>5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ</li> </ol>
--	--	--

		<p>в качестве предельных параметров разрешенного строительства.          За наличие каждой из пяти компонент присваивается промежуточный балл в значении 0,2, после чего осуществляется суммирование соответствующих значений в целях расчета итогового значения показателя.          Максимальное значение – 1 балл.          Минимальное значение – 0 баллов.</p> <p>1.3. Качественная оценка кейсов размежевания застроенной территории в жилых кварталах: низкое качество – в случаях формирования земельных участков по контуру здания («по отмостке») или с минимальным отступом от него, а также при отсутствии примыкания границ участков друг к другу или к красным линиям, образующего пустоты;          высокое качество – если в городе отмечено недопущение образования пустот, формирование полноценных земельных участков под МКД;          среднее качество – комбинирование двух подходов в разных частях города.</p> <p>В целях учета данного параметра оценки в сводном индексе качества градостроительной политики применяется следующая шкала перевода качественной оценки в количественную:          высокое качество межевания – 1 балл;          среднее качество межевания – 0,5 балла;</p>
--	--	--

		<p>низкое качество межевания – 0,1 балла.</p> <p>Итоговый балл определяется путем расчета среднего арифметического значения всех трех оценок по п. 1.1, 1.3, 1.4:  максимальное значение – 1 балл;  минимальное значение – 0 баллов.</p>
<b>Экологическая устойчивость</b>		
<p>2. Повышение разнообразия и доступности озелененных пространств для жителей разных районов города</p>	<p>Обеспечение правовых условий для планирования новых и защиты существующих озелененных территорий общего пользования (ОТОП) путем фиксации требований по обеспеченности и доступности разными типами ОТОП в МНГП и РНГП, закрепление правового статуса существующих ОТОП путем установления красных линий в документации по планировке территории</p>	<p>2.1. Наличие/отсутствие показателя «минимальная площадь озелененных территорий общего пользования, кв. м на одного жителя»:  – наличие только в РНГП – 0,15 балла;  – наличие в РНГП и МНГП или только в МНГП – 0,3 балла;  – отсутствие показателя – 0 баллов.</p> <p>2.2. Наличие/отсутствие показателя «доступность озелененных территорий общего пользования, в метрах или минутах»:  – наличие только в РНГП – 0,15 балла;  – наличие в РНГП и МНГП или только в МНГП – 0,3 балла;  – отсутствие показателя – 0 баллов.</p> <p>2.3. Наличие/отсутствие дифференциации требований к доступности по типам ОТОП (парк городского значения, сквер в жилом квартале):  – наличие только в РНГП – 0,2 балла;</p>

		<p>– наличие в РНГП и МНГП или только в МНГП – 0,4 балла;  – отсутствие показателя – 0 баллов.</p> <p>Итоговый балл определяется путем суммирования всех трех оценок:  максимальное значение – 1 балл;  минимальное значение – 0 баллов.</p>
3. Формирование условий для развития системы ливневой канализации	<p>Развитие системы ливневого водоотведения через интеграцию серой и зеленой инфраструктуры.  <i>[Серая инфраструктура — централизованные инженерные сети, включающие дождевые коллекторы, ливнеприемники и очистные сооружения — требует нормирования в РНГП, МНГП, а также отображения существующих и проектируемых элементов в генеральных планах.</i>  <i>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<sup>6</sup>]</i></p>	<p>3.1. Наличие схемы в генеральном плане с отображением существующих и планируемых точечных объектов ливневой канализации – 0,2 балла;  наличие на схеме существующих и планируемых сетей ливневой канализации – 0,2 балла;  отсутствие – 0 баллов.</p> <p>3.2. Наличие показателя минимальной мощности ливневой инфраструктуры в РНГП и (или) в МНГП – 0,2 балла;  отсутствие показателя – 0 баллов.</p> <p>3.3. Наличие в правилах благоустройства регулирования параметров организации ливневого стока – 0,2 балла,  наличие взаимосвязи организации стока ливневых вод с зеленой инфраструктурой –</p>

<sup>6</sup> 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.

		<p>0,2 балла, отсутствие – 0 баллов.</p> <p>Сумма всех трех оценок: максимальное значение – 1 балл; минимальное значение – 0 баллов.</p>
<p>4. Повышение энергоэффективности и реализация мероприятий по энергосбережению в отношении существующих зданий и при новом строительстве, вторичное использование строительных отходов</p>	<p>Система мероприятий, направленных на повышение энергоэффективности в отношении существующих зданий и при новом строительстве, вторичное использование строительных отходов</p>	<p>4.1. Качественный анализ наличия региональных и муниципальных программ по энергосбережению и повышению энергетической эффективности или наличия мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в муниципальных программах в сфере ЖКХ либо в программе комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- муниципальная программа по энергосбережению и повышению энергетической эффективности утверждена (независимо от того, утверждена ли региональная программа) или предусмотрены соответствующие мероприятия в иных программах, указанных выше, – 1 балл;</li> <li>- утверждена только региональная программа по энергосбережению и повышению энергетической эффективности – 0,5 балла;</li> <li>- не утверждены муниципальная и региональная программы по энергосбережению и повышению энергетической эффективности, а также не предусмотрены соответствующие мероприятия</li> </ul>

		<p>в иных программах, указанных выше, – 0 баллов.</p> <p>4.2. Качественный анализ наличия утвержденных субъектами Российской Федерации перечней дополнительных работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, направленных на повышение энергетической эффективности:  - перечни утверждены – 1 балл;  - перечни не утверждены – 0 баллов.</p> <p>4.3. Качественный анализ наличия утвержденных субъектами Российской Федерации или муниципалитетами мероприятий, целей по повышению эффективности обращения со строительными отходами (вторичное использование отходов):  - наличие мероприятий, целей по повышению эффективности обращения со строительными отходами – 1 балл;  - отсутствие мероприятий, целей по повышению эффективности обращения со строительными отходами – 0 баллов.</p>
<p>5. Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании (отрицательного влияния в плотной застройке одних видов разрешенного использования на другие)</p>	<p>Градостроительное планирование размещения объектов, оказывающих негативное влияние на окружение (как правило, производственные объекты), вне территорий жилой застройки и оптимальное сочетание видов разрешенного использования, исключающих вредное соседство</p>	<p>Качественный анализ пространственного сочетания территориальных зон на карте градостроительного зонирования в ПЗЗ: отсутствие прямого соседства жилой застройки с промышленными зонами высокой степени вредности и значительными санитарно-защитными зонами:</p>

		<p>- высокое качество зонирования – при наличии в ПЗЗ значительного количества (не менее трех) производственных зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, и при применении принципа буферизации<sup>7</sup>;</p> <p>- среднее качество зонирования – при наличии в ПЗЗ незначительного количества (менее трех) производственных зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, или при применении принципа буферизации;</p> <p>- низкое качество зонирования – при отсутствии в ПЗЗ производственных зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, или при неприменении принципа буферизации.</p> <p>В целях учета данного параметра оценки в сводном индексе качества градостроительной политики применяется следующая шкала перевода качественной оценки в количественную:</p> <p>высокое качество зонирования – 1 балл;  среднее качество зонирования – 0,5 балла;  низкое качество зонирования – 0,1 балла.</p>
--	--	---

<sup>7</sup> Принцип буферизации предполагает такой подход к градостроительному зонированию, при котором обеспечивается защита жилых зон от вредных воздействий со стороны производственных зон путем размещения между жилыми и производственными иными видами территориальных зон. В соответствующем случае зоны вредных производств окружены территориями с менее вредными или нейтральными видами использования, исключающими прямое воздействие на жилые зоны. См.: Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок / Э. К. Трутнев. М.: Институт экономики города, 2019.

<b>Социальная устойчивость</b>		
<p>6. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</p>	<p>Обеспечение правовых условий для вовлечения граждан в принятие градостроительных решений</p>	<p>Наличие/отсутствие нормативного правового акта субъекта РФ об установлении перечня случаев утверждения генеральных планов, ПЗЗ, документации по планировке территории и внесения в них изменений без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам указанных документов, а также анализ состава соответствующих случаев на предмет их обоснованности (при наличии):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- при отсутствии в субъекте РФ такого акта (в том числе в случае, если и до 2025 года такой акт не принимался) – 1 балл;</li> <li>- при наличии в субъекте РФ такого акта (в том числе в случае наличия такого акта до 2025 года, но непродлении его действия на 2025 год) и наличии в перечне только обоснованных случаев отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений (например, приведение положений градостроительных документов в соответствие с ГрК РФ, исправление технических ошибок, размещение объектов федерального регионального или местного значения) – 0,5 балла;</li> <li>- при наличии в субъекте РФ такого акта (в том числе в случае наличия такого акта до 2025 года, но непродлении его действия на 2025 год) и наличии в перечне соответствующих случаев</li> </ul>

		<p>необоснованных случаев (например, реализация проектов КРТ) – 0 баллов.</p> <p>Максимальное значение – 1 балл. Минимальное значение – 0 баллов.</p>
7. Повышение доступности городской среды для всех граждан, включая маломобильные группы населения	Внедрение механизмов, направленных на обеспечение безбарьерности среды (маршрутов) для всех категорий граждан, включая маломобильные группы населения	<p>7.1. Наличие в правилах благоустройства особых требований для маломобильных групп населения:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- есть регулирование доступности городской среды для маломобильных групп населения в целом – 0,3 балла;</li> <li>- есть требования к выстраиванию непрерывных безбарьерных маршрутов или безбарьерным стыкам поверхностей в маршрутах на границе земельных участков разных собственников – 0,4 балла;</li> <li>- регулирование отсутствует – 0 баллов.</li> </ul> <p>7.2. Наличие/отсутствие информации в интерактивных картах о доступности отдельных объектов для маломобильных групп населения:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- по менее чем пяти объектам на 10 тыс. человек населения – 0,1 балла;</li> <li>- от 5 до 15 объектов на 10 тыс. человек населения – 0,2 балла;</li> <li>- по более чем 15 объектам на 10 тыс. человек населения – 0,3 балла;</li> <li>- информация отсутствует – 0 баллов.</li> </ul> <p>Максимальное значение – 1 балл. Минимальное значение – 0 баллов.</p>

В рамках *позитивного анализа* проводилась оценка фактических процессов и результатов развития городов на основе данных официальной статистики и иных доступных данных (см. таблицу 1.2). Такие показатели включают как показатели процессов (например, объем ввода жилья в динамике), так и показатели результатов развития (например, обеспеченность жильем на душу населения). В таблице 1.2 жирным курсивом выделены показатели, на основе которых в завершение позитивного анализа будет построена интегральная оценка выбранных городов по уровню устойчивости развития. В качестве целевого временного интервала для анализа показателей определен интервал с 2010-го по 2024 год. Большинство показателей охватывают каждый из десяти рассматриваемых городов на всем интервале наблюдений, по другим данные представлены не за весь период или не доступны на момент исследования для отдельных городов (подробнее анализ доступности данных представлен в разделе 3 настоящего отчета).

**Таблица 1.2 – Цели политики устойчивого развития городов и показатели, характеризующие фактические процессы развития городов**

<b>Цели политики устойчивого развития</b>	<b>Показатели, характеризующие фактические процессы развития городов<sup>8</sup></b>
<b>Социальная устойчивость</b>	<p><i>1. Численность населения, тыс. чел.</i></p> <p><i>2. Естественный прирост населения за год, % от численности населения на начало соответствующего года</i></p> <p><i>3. Обеспеченность жильем на одного человека, кв. м</i></p> <p>4. Доля индивидуальных жилых домов в ежегодном объеме ввода жилых домов</p> <p>5. Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, тыс. ед.</p> <p><i>6. Средний срок ожидания получения жилых помещений семьями, состоящими на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, лет</i></p>
<b>Экономическая устойчивость</b>	<p><i>1. Среднемесячная номинальная и реальная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), руб., и ее динамика, %</i></p> <p>2. Объем ввода в действие жилых домов<sup>9</sup>, тыс. кв. м</p> <p><i>3. Объем ввода в действие жилых домов на душу населения, кв. м</i></p>

<sup>8</sup> Наименования показателей в таблице и далее по тексту согласно Базе данных показателей муниципальных образований Росстата.

<sup>9</sup> Данный показатель Росстата включает в себя ввод жилых помещений в многоквартирном и в индивидуальном жилищном фонде.

<p><b>Инфраструктурная устойчивость</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. <i>Доля общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда, %</i></li> <li>2. Общее количество выданных разрешений на строительство (РНС) и разрешений на ввод (РНВ) объектов в эксплуатацию, тыс. шт., и их отношение, раз</li> <li>3. Количество населенных пунктов без централизованных систем водоснабжения и водоотведения, ед.</li> <li>4. Протяженность дорог общего пользования местного значения на конец года, км</li> <li>5. <i>Протяженность дорог общего пользования местного значения на конец года на душу населения, м на чел.</i></li> <li>6. <i>Доля выделенных полос общественного транспорта, % протяженности улично-дорожной сети (УДС)</i></li> <li>7. <i>Доля обособленных трамвайных путей, % от протяженности трамвайных путей</i></li> </ol>
<p><b>Экологическая устойчивость</b></p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Средняя доля твердых коммунальных отходов (ТКО), вывезенных за год на объекты, используемые для обработки отходов, в общем объеме вывезенных ТКО, %</li> <li>2. Изменение доли ТКО, вывезенных за год на объекты, используемые для обработки отходов, в общем объеме вывозимых ТКО, п. п.</li> <li>3. <i>Объем вывезенных ТКО на душу населения, куб. м на чел.</i></li> <li>4. Текущие затраты предприятий, осуществляющих природоохранные мероприятия, на охрану окружающей среды за счет собственных и бюджетных средств, млрд руб.</li> <li>5. <i>Текущие затраты предприятий, осуществляющих природоохранные мероприятия, на охрану окружающей среды за счет собственных и бюджетных средств на душу населения, руб.</i></li> </ol>

Источник: База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025); Рейтинг выделенных полос России. URL: <https://buslanes.ru/> (дата обращения: 10.10.2025)

К показателям *социальной устойчивости развития города* отнесены шесть показателей. В условиях продолжающейся урбанизации, миграционных потоков и конкуренции за человеческие ресурсы городам необходимо отслеживать изменения в этих сферах, чтобы искать способы достижения сбалансированного роста населения, особенно за счет естественного прироста. Кроме того, показатели обеспеченности жильем, обеспечения жильем очередников свидетельствуют о проводимой социально ориентированной жилищной политике городов по повышению доступности жилья для различных групп граждан.

*Экономическая устойчивость развития города* оценивается по показателям уровня и динамики среднемесячной заработной платы работников (без субъектов малого предпринимательства), а также активности жилищного строительства. Для создания условий для устойчивого развития городской экономики необходимо стимулировать местный рынок труда для повышения уровня занятости, предоставлять гарантии достойной оплаты труда различным группам населения для сокращения уровня неравенства и бедности. Активность градостроительных процессов является косвенным индикатором экономического развития, поскольку отражает наличие спроса на дорогостоящий актив, с одной стороны, и наличие необходимой для удовлетворения такого спроса инвестиционной активности бизнеса и граждан, с другой.

К показателям *инфраструктурной устойчивости развития города* отнесены семь показателей, которые характеризуют развитие транспортной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства. Постоянный доступ населения к основным жилищно-коммунальным услугам и качество таких услуг является одной из основных составляющих для решения задачи одиннадцатой цели устойчивого развития «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов»<sup>10</sup>.

Блок, посвященный *экологической устойчивости развития города*, включает пять показателей, среди которых доля перерабатываемых твердых коммунальных отходов и эксплуатационные затраты предприятий, выполняющих природоохранные мероприятия, на охрану окружающей среды. Расходы на охрану окружающей среды позволяют поддерживать надлежащую экологическую ситуацию в городе, создавать благоприятную городскую среду, повышать качество жизни, инвестировать в экологически устойчивые

---

<sup>10</sup> Цель 11: Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов // ООН. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/cities/> (дата обращения: 24.07.2025).

градостроительные проекты и технологии. Вывоз и обработка отходов также являются одним из ключевых элементов экономики замкнутого цикла, которая ведет к более устойчивому развитию территории города. В соответствии с ЦУР к 2030 году перед городами стоит задача уменьшить негативное экологическое воздействие в пересчете на душу населения, в том числе посредством удаления отходов.

**По итогам проведения нормативного и позитивного анализа рассчитываются:**

- индекс качества градостроительной политики выбранных городов с точки зрения достижения целей их устойчивого развития (экологической, социальной и инфраструктурной устойчивости);

- индекс качества фактических процессов развития выбранных городов с точки зрения достижений целей устойчивого развития (экологической, социальной, инфраструктурной и экономической устойчивости).

*Индекс качества градостроительной политики* с точки зрения достижения целей устойчивого развития рассчитывается как среднее значение баллов, присвоенных каждому выбранному городу по каждому из трех направлений оценки – инфраструктурной, экологической и социальной устойчивости. В свою очередь, балльная оценка по каждому из таких направлений рассчитывается как среднее арифметическое значение оценок, присвоенных городу по оцениваемым параметрам (см. таблицу 1.1: инфраструктурная устойчивость – четыре параметра, экологическая устойчивость – четыре параметра, социальная устойчивость – два параметра).

*Индекс качества фактических процессов развития* с точки зрения достижений целей устойчивого развития рассчитывается как среднее значение баллов, присвоенных каждому из выбранных городов по 11 показателям, характеризующим фактические процессы развития городов (выделены жирным курсивом в таблице 1.2). Методика присвоения баллов описана в разделе 4 настоящего отчета.

При этом последовательность нормативного анализа (таблица 1.1 раздела 1, раздел 2 настоящего отчета) и позитивного (таблица 1.2 раздела 1, раздел 3 настоящего отчета) различаются ввиду различий логики анализа. При анализе документов градостроительной политики логично следовать от общего предмета политики (инфраструктурная устойчивость) к более качественным и сложным задачам социальной и экологической устойчивости. При анализе реальных процессов развития важно начинать с оценки социально-экономического положения, а затем переходить к инфраструктурной и экологической устойчивости (это позволяет получить представление о развитии города, переходя от общего к отраслевым аспектам).

## **1.2. Сбалансированность градостроительного развития**

### ***1.2.1. Планирование градостроительного развития на долгосрочную перспективу и регулирование землепользования и застройки в целях обеспечения своевременного и соразмерного застройке развития инфраструктуры***

В соответствии с принятым методическим подходом (см. таблицу 1.1) в целях определения значений индекса устойчивости градостроительной политики в соответствии с принципом сбалансированного градостроительного развития были проанализированы следующие нормативные правовые акты представленных в выборке муниципальных образований и субъектов Российской Федерации, регулирующие отдельные аспекты отношений в градостроительной сфере в соответствующих муниципальных образованиях:

- 1) генеральные планы;
- 2) правила землепользования и застройки;
- 3) нормативные правовые акты, устанавливающие запрет на жилищное строительство в условиях отсутствия инфраструктурной обеспеченности соответствующей территории и (или) закрепляющие требования, регламентирующие инфраструктурные обязательства застройщиков при

реализации жилищных градостроительных проектов, а также регулирующие механизм реализации соответствующих требований.

### ***Оценка полноты инструментария генерального плана***

На протяжении всего периода действия норм ГрК РФ (с 2005 года) можно наблюдать постепенное изменение роли генерального плана как инструмента долгосрочного планирования градостроительного развития города, который за прошедший период во многом утратил свои возможности действительно определять условия развития городских территорий. Сначала, в 2011 году, из утверждаемой части генерального плана были исключены границы зон планируемого размещения объектов местного значения<sup>11</sup>, а в 2020 году субъектам Российской Федерации было предоставлено право принимать регуляторные решения о сокращении содержания утверждаемых генеральных планов за счет:

- отказа от разработки и утверждения карты планируемого размещения объектов местного значения;
- возможности предусматривать территории, для которых функциональные зоны не устанавливаются;
- предоставления права заменять сведения о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения на сведения о потребности в таких объектах без указания их основных характеристик и местоположения<sup>12</sup>.

В результате субъекты Российской Федерации, в частности, получили право установить возможность фиксации в генеральных планах

---

<sup>11</sup> В соответствии с Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» статья 23 ГрК РФ «Содержание генерального плана поселения и генерального плана городского округа» была изложена в новой редакции. См. подробную оценку изменений в монографии Э. К. Трутнева «Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок». М.: Институт экономики города, 2019. С. 205–207. URL: [https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka\\_kniga\\_2019\\_priv.pdf](https://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/verstka_kniga_2019_priv.pdf) (дата обращения: 10.10.2025).

<sup>12</sup> Статья 23 ГрК РФ была дополнена частью 9 Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 264-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

муниципальных образований не перечни планируемых к размещению объектов местного значения и их местоположение, а лишь объем потребности в таких объектах, а также в принципе не устанавливать функциональные зоны в отношении отдельных территорий в границах города. Таким образом, в настоящее время на федеральном уровне сформированы предпосылки к утрате генеральным планом одной из своих базовых функций – территориального планирования.

Анализ генеральных планов рассматриваемых муниципальных образований осуществлялся с целью выявления в нем следующих положений, определяющих особенности содержания генерального плана в соответствии с частью 9 статьи 23 ГрК РФ:

1) генеральным планом могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются;

2) положение о территориальном планировании вместо сведений о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения, об их основных характеристиках, местоположении может содержать сведения о потребности в указанных объектах местного значения без указания их основных характеристик и местоположения.

Наличие соответствующих особенностей в генеральных планах оценивается отрицательно, поскольку способствует появлению неопределенностей с точки зрения как функционального зонирования, так и инфраструктурного развития того или иного муниципального образования.

В целях дополнительного качественного анализа инструментария генерального плана в рамках настоящего исследования учтены результаты исследования «Планирование разрастания. Пространственная политика городов России», ранее проведенного экспертами НИУ ВШЭ<sup>13</sup>. В рамках этого исследования оценены текущие и планируемые параметры развития

---

<sup>13</sup> Планирование разрастания. Пространственная политика городов России // Публикации НИУ ВШЭ. URL: <https://publications.hse.ru/books/538271829> (дата обращения: 01.07.2025).

пространственной структуры городов, закладываемых в их генеральные планы.

В теории градостроительного регулирования выделяются две базовые модели пространственного развития городов: компактное развитие и экстенсивное развитие (расползание).

Первая модель (компактное развитие) предполагает концентрацию градостроительных процессов в существующих границах города и преимущественно сводится к повышению интенсивности использования застроенных территорий в рамках проектов редевелопмента<sup>14</sup>. Такая модель, с одной стороны, является экономически выгодной, поскольку позволяет использовать уже сложившуюся планировочную структуру города, существующую сеть транспортной, инженерно-технической инфраструктур. Однако с другой стороны, при компактном развитии, ввиду увеличения плотности застройки города, предсказуемо сталкиваются с проблемой нехватки мощностей существующей инфраструктуры. Кроме того, ввиду территориальных ограничений для застройки, в модели компактного развития часто более остро стоит проблема низкой доступности жилья.

Вторая модель (экстенсивное развитие) не исключает процессов, связанных с развитием застроенных территорий, однако в качестве основного вектора предусматривает градостроительные процессы на периферийных, ранее не застроенных территориях города или территориях с более низкой плотностью застройки, в том числе путем перевода сельскохозяйственных земель в черту населенных пунктов. Как правило, на периферийных территориях города наблюдается иной тип застройки, отличный от многоквартирной многоэтажной жилой застройки в центральных частях городов. В такой модели преимуществом является возможность формирования самостоятельных (новых) элементов планировочной

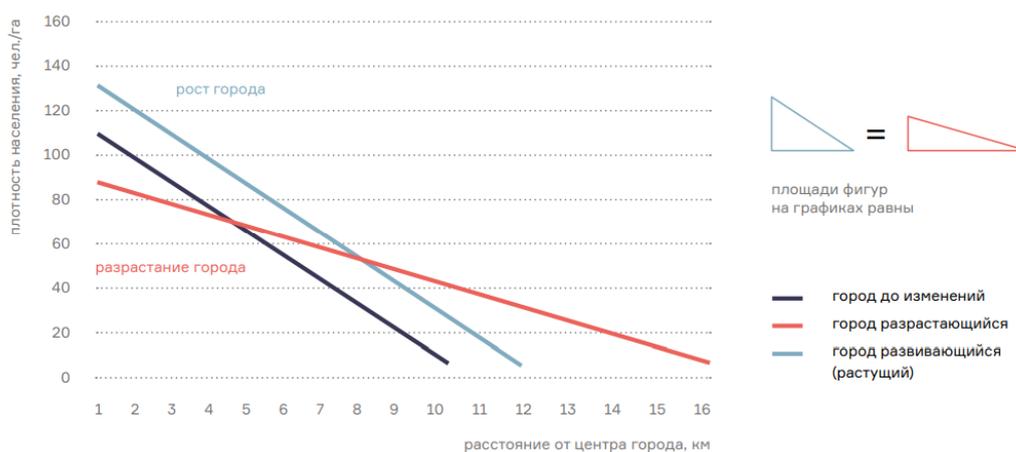
---

<sup>14</sup> См. раздел 2.1 книги «Зеленая повестка устойчивого развития городов». М.: Институт экономики города, 2023. С. 72–94. URL: <https://www.urbaneconomics.ru/publications-ieg/zelenaya-povestka-ustoychivogo-razvitiya-gorodovieg/zelenaya-povestka-ustoychivogo-razvitiya-gorodov> (дата обращения: 03.09.2025).

структуры, улично-дорожной сети в соответствии с параметрами планируемого градостроительного развития, а также большая доступность свободных земельных участков под застройку. Отрицательными факторами такой модели можно назвать необходимость создания с нуля всей инфраструктуры и формирование благоустроенной городской среды, что требует значительных финансовых ресурсов.

На практике в основном генеральными планами муниципальных образований применяется комбинированная модель, включающая в себя как мероприятия по вовлечению в жилищное строительство периферийных городских территорий (преобладающий в последние десятилетия подход в российских городах), так и по компактному градостроительному развитию (в российских городах в последние годы – в рамках КРТ жилой или нежилой застройки). В соответствии с используемой методологией одним из параметров устойчивой градостроительной политики является наличие инструментария, позволяющего контролировать особенности пространственного развития городов.

Эксперты НИУ ВШЭ отмечают, что консенсус в отношении понятия «компактный город» сложился в понимании его как политики планирования и развития, направленной на достижение такой городской формы, которая способна обеспечить устойчивое экологическое, экономическое и социальное развитие. В основе исследования НИУ ВШЭ лежит оценка изменения таких интерактивных подсистем, как численность населения города и его физическая форма (планировочная структуры застроенных территорий). Путем анализа показателей распределения плотности населения от центра города к периферии делается вывод о качественных характеристиках и темпах развития планировочной структуры городов. Результаты такого анализа позволяют констатировать отнесение города к одной из двух моделей роста и разрастания городской застройки (см. рисунок 1.2).



**Рисунок 1.2 – Модели роста и разрастания городской застройки**

Источник: Планирование разрастания. Пространственная политика городов России. URL: <https://publications.hse.ru/books/538271829> (дата обращения: 21.06.2025)

На рисунке 1.2 черной линией описано распределение плотности населения в начальный период времени (текущие значения). Если новое распределение предполагает равномерное увеличение плотности на застроенных территориях в прежних границах с вовлечением в использование ранее не занятых застройкой городских территорий, то мы имеем дело с явлением, именуемым ростом города (англ. “urban growth”) (см. голубую линию на рисунке 1.2). Если же для нового распределения характерна концентрация новых ареалов жилой застройки и, соответственно, новых жителей на периферийных (относительно центра) городских территориях, то констатируется разрастание города (англ. “urban sprawl”) (см. красную линию на рисунке 1.2). При этом, как отмечают авторы исследования ВШЭ, признаки разрастания города могут быть выявлены и в ситуации, когда численность населения не увеличивается или даже сокращается (англ. “shrinkage sprawl”).

В рамках данного исследования были построены два профиля распределения плотности населения на застроенных территориях, сведения о которых были получены из генеральных планов городов: по существующему состоянию (на 2019 год) и по будущему состоянию (на плановую дату реализации положений генерального плана города). Сравнение соответствующих профилей плотности населения по территории города позволило получить оценку модели территориального развития городов, закладываемой генеральными планами городов.

Объектом исследования является застроенная территория в пределах административных границ городов. Контуры границ застроенных территорий определены с учетом сложившейся системы улично-дорожной сети, гидрографических данных, границ земельных участков согласно сведениям государственного кадастрового учета, а также с учетом визуальных границ землепользования, рельефа и природных объектов.

В рамках настоящего исследования выводы о выявленных моделях территориального развития городов, закладываемых их генеральными планами, используются для качественного дополнения результатов оценки полноты инструментария генеральных планов и ПЗЗ в рассматриваемых городах и не используются для оценки индекса качества градостроительной политики.

### ***Оценка полноты инструментария правил землепользования и застройки***

Правовой режим земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, согласно части 1 статьи 36 ГрК РФ, определяется градостроительным регламентом.

«В градостроительном регламенте в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, расположенных в пределах соответствующей территориальной зоны, указываются:

- 1) виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства;
- 2) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства;
  - 2.1) требования к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства;

3) ограничения использования земельных участков и объектов капитального строительства, устанавливаемые в соответствии с законодательством Российской Федерации;

4) расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности территории объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур и расчетные показатели максимально допустимого уровня территориальной доступности указанных объектов для населения в случае, если в границах территориальной зоны, применительно к которой устанавливается градостроительный регламент, предусматривается осуществление деятельности по комплексному развитию территории»<sup>15</sup>.

Перечень таких параметров предусмотрен частью 1 статьи 38 ГрК РФ и включает в себя:

- предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь;

- минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений, за пределами которых запрещено строительство зданий, строений, сооружений;

- предельное количество этажей или предельную высоту зданий, строений, сооружений;

- максимальный процент застройки в границах земельного участка, определяемый как отношение суммарной площади земельного участка, которая может быть застроена, ко всей площади земельного участка.

В основе градостроительного регламента лежат параметры, определяющие функционал и морфологию застройки (плотность, высотность, планировку), а именно виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства (пункт 1 части 6 статьи 30 ГрК РФ) и предельные размеры земельных участков, предельные параметры разрешенного строительства (пункт 2 части 6 статьи 30 ГрК РФ). В свою

---

<sup>15</sup> Часть 6 статьи 30 ГрК РФ.

очередь, среди параметров разрешенного строительства первостепенное значение имеют предельные размеры земельных участков и предельная этажность (может определяться количеством этажей, высотой здания).

В этой связи отрицательная оценка может быть дана законодательным изменениям, внесенным в ГрК РФ в 2016 году<sup>16</sup>, в соответствии с которыми в правилах землепользования и застройки муниципальных образований стало возможным *безосновательно* фиксировать, что предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и все или некоторые предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства (включая предельную этажность (высоту) зданий), предусмотренные частью 1 статьи 38 ГрК РФ) *не подлежат установлению*. Подобная практика способствует формированию условий неопределенности относительного будущего развития территории, роста или снижения плотности застройки, баланса между такой застройкой и инфраструктурой. Кроме того, утрачивается смысл правового зонирования, так как не установлены правила использования земельных участков, возникает необходимость определения таких правил в индивидуальном порядке.

Полагаем, что именно определенность параметров градостроительного развития является одним из центральных критериев, характеризующих устойчивость развития территорий города.

Анализ ПЗЗ рассматриваемых городов осуществлялся с целью оценки фиксации таких базовых компонентов градостроительного регламента, как:

- 1) предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков;

---

<sup>16</sup> См. часть 1.1 статьи 38 ГрК РФ, которая введена Федеральным законом от 3 июля 2016 года № 373-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации, отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования подготовки, согласования и утверждения документации по планировке территории и обеспечения комплексного и устойчивого развития территорий и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

2) предельные (максимальные) параметры этажности (количество этажей, высота) объектов капитального строительства.

Анализ проводился в отношении градостроительного регламента территориальной зоны многоэтажной жилой застройки ПЗЗ, в отношении которой установлен вид разрешенного использования, соответствующий коду 2.6 Классификатора видов разрешенного использования – «многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)»<sup>17</sup> и в которой допускается возведение многоквартирных домов более девяти этажей.

### ***Оценка регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков***

Законодательством Российской Федерации прямо и четко не предусмотрена обязанность ни публичных образований, ни застройщиков обеспечивать создаваемую застройку, и в первую очередь жилую застройку, объектами инфраструктуры<sup>18</sup>.

Если рассматривать такую обязанность применительно к застройщику на этапе получения разрешения на строительство, то в общем случае (за исключением случаев реализации градостроительных проектов в формате КРТ<sup>19</sup>) не предусмотрено требований обеспечить каким-либо образом создание инфраструктуры, необходимой для выполнения нормативов

---

<sup>17</sup> В соответствии с описанием данного вида разрешенного использования допускается размещение многоквартирных домов этажностью девять этажей и выше, благоустройство и озеленение придомовых территорий; обустройство спортивных и детских площадок, хозяйственных площадок и площадок для отдыха; размещение подземных гаражей и автостоянок; размещение объектов обслуживания жилой застройки во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирного дома в отдельных помещениях дома, если площадь таких помещений в многоквартирном доме не составляет более 15 % от общей площади дома. См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>18</sup> Нормативы градостроительного проектирования (статья 29.2 ГрК РФ) только определяют общие принципы обеспечения баланса между создаваемой застройкой и ее инфраструктурной обеспеченностью, а также доступностью такой инфраструктуры для граждан, но не устанавливают чьи-либо обязанности по обеспечению такого баланса.

<sup>19</sup> В соответствии с пунктом 6 части 4 статьи 68 ГрК РФ в договор о КРТ включается в том числе обязательство лица, заключившего договор, осуществить на территории, в отношении которой принято решение о комплексном развитии, строительство, реконструкцию объектов капитального строительства, необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности человека объектами коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, иными объектами в соответствии с утвержденной документацией по планировке территории. Однако допускается и возложение обязанности по обеспечению строительства (реконструкции), в том числе за границами территории комплексного развития или части такой территории, объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, необходимых для реализации решения о КРТ, на публичного партнера – исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления (часть 7 статьи 68 ГрК РФ).

градостроительного проектирования. Указанный пробел в федеральном регулировании компенсируется законодательными практиками отдельных субъектов Российской Федерации и муниципальных образований<sup>20</sup>. Такие практики предусматривают урегулирование отношений между застройщиками и публично-правовыми образованиями в рамках договорных и иных правовых конструкций, устанавливающих порядок установления и распределения «инфраструктурного бремени» при реализации жилищных градостроительных проектов и (или) устанавливающих запрет на реализацию таких проектов в условиях их необеспеченности объектами транспортной, инженерной и социальной инфраструктур. Несмотря на отсутствие федерального регулирования рассматриваемого вопроса, складывающиеся региональные и местные нормативные правовые практики, на наш взгляд, оказывают положительное влияние на сбалансированное развитие городов и как создают предпосылки для создания дополнительных экономических эффектов, так и снижают социальную напряженность в условиях дефицита обеспеченности объектами инфраструктуры.

### ***1.2.2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах***

С принятием Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» (далее – Федеральный закон № 494-ФЗ) начался новый этап развития правовых условий для реализации комплексных градостроительных проектов. Особенностью такого нового законодательства стало предоставление субъектам Российской Федерации значительного объема полномочий по урегулированию отношений в сфере

---

<sup>20</sup> Подробнее см.: Практика участия застройщиков в создании инфраструктуры при реализации градостроительных проектов в России и предложения по проведению эксперимента по введению механизма обязательного участия застройщиков жилья в развитии социальной инфраструктуры // Институт экономики города. URL: [https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/rossiiskaya\\_praktika\\_v\\_sfere\\_ust-ya\\_infrastrukturnyh\\_obyazatelstv\\_zastroishchikov.pdf](https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/rossiiskaya_praktika_v_sfere_ust-ya_infrastrukturnyh_obyazatelstv_zastroishchikov.pdf) (дата обращения: 10.10.2025).

реализации комплексных градостроительных проектов как на свободных от застройки территориях, так и на застроенных территориях.

Была проведена оценка правовой регламентации на региональном уровне отдельных полномочий в сфере КРТ, которые, по нашему мнению, являются ключевыми с точки зрения обеспечения наиболее благоприятных правовых и экономических условий для успешной реализации проектов КРТ. В их числе право (не обязанность) субъекта Российской Федерации установить:

1) требование об обязательности внесения изменений в генеральный план, правила землепользования и застройки в случаях, когда планируемые в целях КРТ параметры застройки не соответствуют указанным градостроительным документам, до принятия решения о КРТ;

2) требование о предварительной градостроительной проработке территории, планируемой к комплексному развитию, а также об обязательной разработке архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана) и финансово-экономического обоснования планируемого к реализации проекта КРТ;

3) дополнительные жилищные гарантии в отношении собственников квартир, переселяемых из многоквартирных домов (МКД), соответствующих установленным субъектом Российской Федерации критериям;

4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);

5) установление в решениях о КРТ в числе базовых и средовых предельных параметров разрешенного строительства хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий.

Закрепление требования об обязательности внесения изменений в генеральный план, ПЗЗ в случаях, когда планируемые в целях КРТ

параметры застройки не соответствуют указанным градостроительным документам, на этапе, предшествующем принятию решения о КРТ, представляется правильным, поскольку такой подход исключает риск неутверждения или затягивания утверждения необходимых изменений в генеральный план, ПЗЗ.

Под требованием о предварительной градостроительной проработке территории для целей настоящего исследования понимается закрепление в нормативной правовой базе субъектов Российской Федерации обязанности сбора исходных данных о территории, планируемой к комплексному развитию, о расположенных на ней объектах капитального строительства, об ограничениях использования объектов недвижимости, о правообладателях объектов недвижимости, об основаниях соответствия территории критериям, установленным статьей 65 ГрК РФ применительно к соответствующему виду комплексного развития территории, а также порядка сбора, систематизации и учета соответствующих сведений в целях последующего принятия решения о КРТ. Реализация именно такого подхода представляется крайне важной, поскольку полнота и достоверность сведений о территории, планируемой к комплексному развитию, включая информацию об объектах недвижимости, расположенных в ее границах, позволяет более расчетливо и взвешенно определять содержание мероприятий по такому развитию, а также минимизировать затраты, обусловленные недоизученностью территории в части ограничений использования объектов недвижимости или невыявленных объектов с особым правовым режимом (например, объектов культурного или археологического наследия).

Также важно отметить, что именно на стадии подготовки проекта решения о КРТ необходимо определить требования к организации застройки на данной территории, ее благоустройству после проведения необходимых преобразований. Обоснование таких требований возможно путем разработки архитектурно-градостроительной концепции (мастер-плана) проекта КРТ, которая должна быть основой для подготовки решения о КРТ и договора

о КРТ. В случае отсутствия такого перспективного видения практические результаты проекта КРТ могут не удовлетворить ни публичную сторону, ни жителей города. Федеральный законодатель закрепил право субъектов Российской Федерации предусмотреть следующие дополнительные жилищные гарантии собственникам и нанимателям жилых помещений в соответствующих критериях субъекта Российской Федерации МКД:

1) гарантия предоставления равнозначного жилого помещения, соответствующего установленным законом требованиям<sup>21</sup>;

2) гарантия предоставления взамен освобождаемой комнаты (комнат) в коммунальной квартире, являющейся таковой на 1 января 2021 года, в собственность или по договору социального найма отдельной квартиры<sup>22</sup>;

3) гарантия предоставления гражданам, нуждающимся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилых помещений по норме предоставления на одного человека, установленной субъектом Российской Федерации, во внеочередном порядке<sup>23</sup>.

Наличие таких дополнительных жилищных гарантий в существенной степени повышает заинтересованность жителей МКД, которые соответствуют установленным критериям, в принятии на их общем собрании решения о включении дома в решение о КРТ жилой застройки.

### ***1.2.3. Завершение размежевания жилых кварталов, исключаящее образование пустот и чересполосицы, где каждый квадратный метр территории закреплен за ответственным собственником***

---

<sup>21</sup> Часть 7 статьи 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации, где под равнозначным жилым помещением понимается жилое помещение, одновременно соответствующее следующим требованиям:

1) жилая площадь такого помещения и количество комнат в таком жилом помещении не меньше жилой площади освобождаемого жилого помещения и количества комнат в освобождаемом жилом помещении, а общая площадь такого жилого помещения превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения;

2) такое жилое помещение соответствует стандартам, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;

3) такое жилое помещение находится в многоквартирном доме, который расположен в том же поселении, городском округе, в котором расположен многоквартирный дом, включенный в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию.

<sup>22</sup> См. часть 8 статьи 18 Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

<sup>23</sup> См. часть 13 статьи 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Одним из индикаторов устойчивости градостроительной политики на местном уровне является степень «упакованности» городской территории земельными участками. Современная городская среда не может эффективно функционировать без четкого разграничения ответственности за содержание территории между частными субъектами и городскими властями. Особенно это важно в зонах многоквартирной застройки, где концентрация населения и нагрузка на территорию максимальны. Здесь необходимо, чтобы за каждым квадратным метром был закреплен ответственный собственник, несущий бремя содержания и благоустройства.

В соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» с момента проведения государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, переходит в общую долевую собственность собственников помещений в данном доме на безвозмездной основе.

В соответствии с указом Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления муниципальных, городских округов и муниципальных районов» в целях мониторинга эффективности работы муниципалитетов осуществляется статистический учет показателя «Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет».

Высокая доля поставленных на кадастровый учет земельных участков под многоквартирными домами в целом по городу еще не означает, что границы таких земельных участков сформированы корректно: во многих случаях земельные участки формируются минимально и номинально – только по контуру здания («по отмостке»), без сплошного размежевания квартала. Это приводит к тому, что участки оказываются оторваны от территорий общего пользования, не учитывают фактическое землепользование и не

формируют целостной городской структуры, делая большую часть межевания формально завершенной, но рыхлой в планировочном контексте.

Вопрос образования земельных участков в границах застроенной территории всегда находился на стыке регулирования земельного и градостроительного законодательства. Даже после вступления в силу ГрК РФ сохранялась возможность образования земельных участков под МКД точно – через утверждение схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории<sup>24</sup>. Возможность образования земельных участков без разработки проекта межевания, исключительно на основании схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории, не предполагает соблюдения принципов планировочной целостности. Такой подход не требует формирования всех участков в пределах квартала, установления красных линий для закрепления общественных территорий (скверов, проходов, проездов) и закрепления ответственности за содержание общественных территорий за муниципалитетом. В результате возникают предпосылки для формирования фрагментарности и правовой неопределенности в использовании внутриквартальных территорий.

Содержание проектов межевания в части определения размеров образуемых земельных участков также претерпело изменения вслед за корректировками законодательства. До 2015 года действовали нормы, согласно которым размеры участков в пределах застроенных территорий устанавливались с учетом фактического землепользования, а также градостроительных нормативов, действовавших на момент застройки соответствующих территорий. Такой подход обеспечивал большую степень соответствия формируемых земельных участков сложившейся застройке и существующим функциональным связям<sup>25</sup>. Однако после 2015 года требования к размерам земельных участков изменились в пользу учета

---

<sup>24</sup> Часть 2 статьи 6 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации».

<sup>25</sup> Часть 4 статьи 43 ГрК РФ (в редакции от 31 декабря 2014 года).

современных нормативов<sup>26</sup>. Это привело к возможности создания меньших по площади земельных участков, в том числе под уплотнительную застройку, с формальной привязкой к действующим нормативам, но без обязательного учета сложившихся пространственных условий и исторически сформировавшихся границ использования.

Требования к формированию земельных участков закреплены в статье 11.9 Земельного кодекса Российской Федерации (ЗК РФ), однако они остаются неполными. Согласно указанной норме, при образовании участков необходимо исключать чересполосицу, вклинивания, вкрапливания и изломанность границ. Вместе с тем статья не содержит требований по обеспечению территориальной связности формируемого участка с территориями общего пользования. Это позволяет формально соблюдать положения закона при образовании участков, в том числе через схему расположения земельного участка на кадастровом плане территории, но без учета градостроительной логики. В результате между земельными участками под многоквартирными домами нередко остаются прослойки так называемой ничейной земли, которая не отнесена к муниципальной собственности как территория общего пользования, не сформирована как отдельный свободный участок, на который не разграничена государственная собственность<sup>27</sup> для последующего предоставления на торгах под застройку.

Отсутствие комплексного упорядочения землепользования внутри квартала приводит к тому, что градостроительная структура остается разрозненной. Такая «рыхлость» межевания формально не нарушает требований закона, но по сути противоречит его целям, прежде всего задаче устранения чересполосицы, и препятствует формированию целостной городской среды.

---

<sup>26</sup> Часть 9 статьи 43 ГрК РФ.

<sup>27</sup> См. пункт 2 статьи 3.3 Федерального закона от 25 октября 2001 года № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации».

В связи с этим в настоящем исследовании проведен не только количественный анализ показателя доли многоквартирных домов, размещенных на земельных участках, поставленных на кадастровый учет, но и качественная выборочная оценка характера размежевания жилых кварталов. Особое внимание уделено выявлению случаев формирования участков строго по контуру зданий («по отмошке»), а также анализу признаков «рыхлости» планировочной структуры, таких как отсутствие примыкания границ земельных участков друг к другу или к красной линии, наличие необоснованных прослоек между участками, отсутствие выхода к территориям общего пользования, слишком малые размеры земельных участков под многоквартирными домами. Соответствующие аспекты позволяют более комплексно оценить текущее состояние правового оформления размежевания в жилых кварталах и степени его соответствия принципам устойчивой градостроительной политики.

### **1.3. Повышение разнообразия и доступности озелененных пространств для жителей разных районов города**

Озелененные пространства в городе – понятие широкое. К ним могут относиться как территории общего пользования (например, городские скверы, парки), так и территории ограниченного использования – озелененные части земельных участков больниц, образовательных учреждений, спортивных объектов, находящиеся в муниципальной, государственной или частной собственности. Также существуют озелененные территории, обладающие статусом особо охраняемых природных территорий (ООПТ), такие как заповедники, заказники, ботанические сады и др. При этом оборот земельных участков на территории населенного пункта, включенного в состав ООПТ федерального или регионального значения, не ограничивается<sup>28</sup>. Такие земельные участки могут находиться в частной собственности граждан или юридических лиц на основаниях, предусмотренных законом.

---

<sup>28</sup> См. часть 2 статьи 3.1 Федерального закона от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях».

Доступность озелененных пространств для жителей разных районов города в рамках настоящего исследования рассматривается именно как доступность озелененных территорий общего пользования. Во-первых, доступ к таким территориям не может быть ограничен<sup>29</sup>. Во-вторых, такие территории не подлежат приватизации<sup>30</sup>. В-третьих, планированием недостающих озелененных территорий общего пользования занимаются органы местного самоуправления<sup>31</sup>.

Понятие «территория общего пользования» в российском законодательстве имеет многослойную структуру. В статье 1 ГрК РФ под территориями общего пользования понимаются площади, улицы, проезды и иные пространства, которыми беспрепятственно пользуется неограниченный круг лиц. При этом в статье 85 ЗК РФ указано, что такие элементы городской инфраструктуры, как улицы и площади, входят в состав земельных участков общего пользования. Статья 39.11 ЗК РФ дополнительно уточняет, что в границах территорий общего пользования располагаются земельные участки общего пользования, что позволяет сделать вывод: под территорией общего пользования в законодательстве понимается укрупненная, более комплексная единица, которая может включать в себя несколько отдельных земельных участков. Это особенно характерно для улично-дорожной сети, которая на практике часто состоит из нескольких участков, но функционально представляет собой единую территорию общего пользования. Кроме того, территория общего пользования является одним из видов элементов планировочной структуры<sup>32</sup>.

### ***Красные линии как инструмент защиты территорий общего пользования***

---

<sup>29</sup> См. пункт 11 статьи 1 ГрК РФ, пункт 1 статьи 262 Гражданского кодекса Российской Федерации.

<sup>30</sup> См. пункт 12 статьи 85 Земельного кодекса Российской Федерации, пункт 8 статьи 28 Федерального закона от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества».

<sup>31</sup> См. статья 1, 42 ГрК РФ.

<sup>32</sup> См. приказ Минстроя России от 25 апреля 2017 года № 738/пр «Об утверждении видов элементов планировочной структуры».

Территории общего пользования отграничиваются от других участков красными линиями, которые подлежат установлению, изменению или отмене в документации по планировке территории (п. 11 ст. 1 ГрК РФ).

В судебных спорах, связанных с границами территорий общего пользования, суды ищут именно красные линии. В частности, в одном из определений Верховного суда Российской Федерации отмечается, что «надлежащим доказательством того, что спорный земельный участок мог когда-либо относиться к территориям общего пользования, является документ, который бы свидетельствовал о нахождении этого участка в границах красных линий»<sup>33</sup>.

При этом наличие озелененной территории общего пользования в границах функциональной зоны, установленной генеральным планом, не обеспечивает надежной правовой защиты от возможной застройки, если такие территории не закреплены красными линиями. Это подтверждается сложившейся судебной практикой. В одном из случаев<sup>34</sup> администрация города Твери отказала заявителю в предоставлении в собственность земельного участка на том основании, что он «в соответствии с генеральным планом города... относится к зоне зеленых насаждений общего пользования». Заявитель обжаловал отказ, и суды первой и апелляционной инстанций удовлетворили его требования, указав на отсутствие правовых оснований для отказа. Однако Судебная коллегия Верховного суда Российской Федерации отменила принятые решения и направила дело на новое рассмотрение, так как **«наличие красных линий с целью установления границ территории общего пользования, планируемой под размещение сквера (бульвара, парка) в соответствии с генеральным планом в границах спорного земельного**

---

<sup>33</sup> См. определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Российской Федерации от 11 августа 2015 года № 4-КГ15-36.

<sup>34</sup> Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного суда Российской Федерации от 13 июня 2017 года по делу № 307-КГ16-18929, А66-14671/2015, а также Обзор судебной практики Верховного суда Российской Федерации № 4 (2017) (утвержден Президиумом Верховного суда Российской Федерации 15 ноября 2017 года).

участка, а также наличие утвержденной документации по планировке территории (проект планировки, проект межевания) **суды не проверяли».**

Это подчеркивает необходимость завершения полного правового оформления территорий общего пользования, включая установление их границ с помощью красных линий, постановку на кадастровый учет и регистрацию права собственности муниципального образования. Только в этом случае возможно обеспечить надежную защиту таких территорий от застройки, их неправомерного изъятия или передачи в частную собственность, а также гарантировать их фактическую доступность и сохранность в интересах горожан.

Достаточно распространенная практика включения озелененных территорий общего пользования в состав рекреационных территориальных зон (например, в Нижнем Новгороде<sup>35</sup>), предусмотренных ПЗЗ, также не обеспечивает надежной правовой защиты этих территорий. Формальное отнесение участка к рекреационной зоне может создавать видимость охранного статуса, однако в реальности виды разрешенного использования (ВРИ), допустимые в таких зонах, зачастую допускают капитальное строительство, несовместимое с задачами сохранения зеленого фонда.

Так, например, в перечень ВРИ рекреационной зоны могут входить такие виды, как «4.8.1 Развлекательные мероприятия»<sup>36</sup>, которые предусматривают размещение зданий и сооружений для организации развлекательных и досуговых функций: дискотек, танцевальных площадок, ночных клубов, аквапарков, боулингов, аттракционов, залов игровых автоматов (за исключением азартных игр) и других подобных объектов. Все эти виды использования допускают масштабное вмешательство

---

<sup>35</sup> Приказ департамента градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области от 30 марта 2018 года № 07-01-06/22 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Нижнего Новгорода».

<sup>36</sup> Приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

в озелененную территорию и могут привести к ее фактической утрате как общественного зеленого пространства.

Таким образом, включение территории в рекреационную зону ПЗЗ не является достаточной гарантией сохранности зеленых насаждений, если не установлены дополнительные ограничения в виде красных линий в составе документации по планировке территории.

Вопрос внесения сведений о красных линиях в ЕГРН не урегулирован в полной мере. В частности, в Федеральном законе от 13 июля 2015 года № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» (далее – Федеральный закон № 218-ФЗ) отсутствует термин «красные линии», хотя именно они используются в документации по планировке территории для определения границ территорий общего пользования. Вместе с тем, согласно статье 14 указанного закона, земельные участки, занятые площадями, улицами, скверами и другими объектами общего пользования, подлежат государственному кадастровому учету, а значит, сведения об их границах должны быть отражены в Едином государственном реестре недвижимости (ЕГРН).

Согласно статье 7 Федерального закона № 218-ФЗ, в реестр границ вносятся сведения о проектах межевания территорий, что, по сути, охватывает и установление красных линий, если они зафиксированы в соответствующей документации. Однако статья 10 рассматриваемого закона не предусматривает требования о внесении сведений о границах территорий общего пользования в реестр границ. При этом в реестр подлежат включению границы других видов территорий, таких как территории объектов культурного наследия или зоны опережающего социально-экономического развития. В то же время нормативно установлено, что «для воспроизведения на публичных кадастровых картах уполномоченными органами представляются в орган регистрации прав следующие дополнительные сведения... красные линии»<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Подпункт «г» пункта 2 Положения о представлении в федеральный орган исполнительной власти (его территориальные органы), уполномоченный Правительством Российской Федерации на осуществление

Таким образом, правовое регулирование кадастрового учета территорий общего пользования остается фрагментарным и требует более четкого законодательного закрепления. На практике это приводит к тому, что территории парков, скверов в отсутствие таких красных линий оказываются под угрозой застройки.

Сведения о красных линиях в соответствии со статьей 56 ГрК РФ должны содержаться в ГИСОГД, но в практике российских городов обычно красные линии не представлены в ГИСОГД в открытом доступе и требуют отдельного запроса документации по планировке территории. В судебной практике отмечается, что «сведения, указанные в информационных системах, не имеют самостоятельного правового значения и носят производный характер от документации о планировке территорий» (постановление Арбитражного суда Поволжского округа от 1 декабря 2020 года № Ф06-66501/20 по делу № А55-39205/2018).

Еще одной важной проблемой является дуализм в правовом регулировании механизмов образования земельных участков. Земельное законодательство допускает возможность формирования участков на застроенных территориях не только посредством утверждения документации по планировке территории, но и посредством разработки и утверждения схемы расположения земельного участка на кадастровом плане территории<sup>38</sup>.

В первом случае установление красных линий обязательно и входит в состав планировочной документации, что позволяет заблаговременно определить и зафиксировать границы территорий общего пользования, обеспечить их целостность и правовую защиту.

---

государственного кадастрового учета, государственной регистрации прав, ведение Единого государственного реестра недвижимости и предоставление сведений, содержащихся в Едином государственном реестре недвижимости, федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления дополнительных сведений, воспроизводимых на публичных кадастровых картах, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 2016 года № 322.

<sup>38</sup> См. статью 11.10 ЗК РФ.

Однако при образовании земельных участков на основании схемы расположения утверждение красных линий не требуется, и, если ранее они не были утверждены, такие территории остаются вне правового регулирования как территории общего пользования. Это создает юридический вакуум, при котором потенциальные территории общего пользования – скверы, зеленые зоны – могут быть сокращены или включены в состав вновь образуемых участков, не имея правового статуса территорий общего пользования. В результате системное планирование утрачивается, а сохранение и развитие зеленых пространств оказывается под угрозой.

Иллюстрацией данной проблемы служит административное дело<sup>39</sup>, в котором администрация Копейского городского округа Челябинской области отказала гражданке в утверждении схемы расположения земельного участка, ссылаясь на наложение его границ на территорию общего пользования. Суд констатировал отсутствие доказательств того, что документация по планировке территории, в которую входит спорный земельный участок, была разработана и утверждена, а, по сведениям публичной кадастровой карты, указанный земельный участок не имеет ограничений. Поскольку земли общего пользования и их границы не состоят на кадастровом учете, то выявить наложение не представляется возможным. В результате суд признал отказ администрации необоснованным и нарушающим права заявителя.

Таким образом, отсутствие единой обязательной процедуры установления границ территорий общего пользования при всех способах образования земельных участков приводит к их фактическому сокращению и правовой уязвимости. Это свидетельствует о необходимости гармонизации градостроительного и земельного законодательства, а также об обязательной интеграции планировочного подхода в процедуры образования земельных участков на застроенных территориях.

---

<sup>39</sup> Решение Копейского городского суда Челябинской области от 15 февраля 2022 года по делу № 2а-718/2022.

## *Нормирование озелененных территорий*

Вторым важным аспектом является нормирование озелененных территорий в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования. В Методических рекомендациях по подготовке нормативов градостроительного проектирования (НГП), утвержденных приказом Минстроя России от 15 февраля 2021 года № 71, практически отсутствуют рекомендации по установлению нормативов градостроительного проектирования для озелененных территорий общего пользования, а лишь дано их определение и рекомендация устанавливать для них в МНГП предельные значения расчетных показателей.

В результате практика российских городов в вопросе нормирования озелененных территорий складывается неоднородно. В ряде случаев нормативы ограничиваются лишь указанием средней площади озеленения на одного жителя, без учета территориального распределения зеленых зон и их шаговой доступности. Такой подход особенно уязвим в тех случаях, когда в расчет включаются крупные зеленые массивы, расположенные на периферии города. Формально требуемый показатель «зелени на человека» будет выполнен, но в центральных и плотно застроенных районах сохранится острый дефицит озелененных территорий. При этом у органов власти не будет оснований для создания новых озелененных территорий общего пользования при разработке генерального плана, подготовке документации по планировке территории для образования новых земельных участков под застройку или в целях комплексного развития территории.

Озелененные территории общего пользования закреплены за муниципалитетом, который несет ответственность за их содержание. Муниципальные власти также планируют создание новых зеленых зон в районах города, испытывающих дефицит таких пространств, посредством генерального плана. Через разработку местных нормативов градостроительного проектирования муниципалитет устанавливает минимальные требования к проектированию и развитию озелененных

территорий, учитывая особенности конкретного населенного пункта и собственные ресурсы. Именно поэтому значимо активное участие муниципалитета в процессе нормирования объектов, за эксплуатацию которых впоследствии он несет ответственность.

Регулирование озелененных территорий общего пользования через правила благоустройства может рассматриваться как дополнение к качественному наполнению таких территорий, но не может заменить их нормирование и правовую защиту, так как не обладает таким инструментарием. При этом важно учитывать, что, согласно статье 32 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», утверждение правил благоустройства территории муниципального образования, организация благоустройства территории муниципального образования в соответствии с указанными правилами относятся «к полномочиям органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, которые могут быть перераспределены законом субъекта Российской Федерации для осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации». Как будет выстраиваться перераспределение указанных полномочий и кто будет отвечать за благоустройство, выяснится в течение переходного периода, который продлится до 1 января 2027 года.

В рамках индекса качества городской среды, разрабатываемого Минстроем России<sup>40</sup> и оценивавшегося Минстроем России до 2024 года, одним из критериев оценки являлась доступность озелененных территорий в радиусе 800 м от места проживания<sup>41</sup>. Оценка доступности озелененных территорий общего пользования без установления соответствующих требований, например, в МНГП в части предельных радиусов доступности

---

<sup>40</sup> Индекс качества городской среды – 2024. URL: <https://индекс-городов.рф/> (дата обращения: 10.07.2025).

<sup>41</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 года № 510-р «Об утверждении Методики формирования индекса качества городской среды».

скверов на расстоянии не более 800 м от мест проживания, создает разрыв между фактическими задачами устойчивого и комфортного развития городской среды и существующей нормативной базой, ограничивающей возможность системного планирования зеленых пространств.

В настоящем исследовании доступность озелененных пространств для населения оценивалась с использованием комбинированного подхода, включающего как количественные, так и качественные методы анализа.

На первом этапе был проведен количественный анализ элементов нормирования обеспеченности населения озелененными территориями и требований к их доступности, зафиксированных в нормативах градостроительного проектирования (МНГП, РНГП). Особое внимание уделено наличию дифференциации требований к доступности в зависимости от типа озелененной территории, например, наличие норм, предусматривающих пешеходную доступность до ближайшего сквера в жилом квартале (до 500 м) и транспортную доступность до парка городского значения (не более 20 минут на общественном транспорте).

Далее была проведена оценка выбранных показателей нормирования (указаны в таблице 1.1), что позволило оценить, насколько в городе сформированы необходимые правовые основания для планирования недостающих территорий общего пользования и обеспечения равномерного покрытия городской территории доступными зелеными зонами.

Во второй части анализа проведено качественное исследование правового статуса существующих озелененных территорий. В каждом городе проанализированы не менее пяти скверов, расположенных в жилых кварталах и имеющих официальное название, отображенное на Яндекс.Картах. Проанализированы документы градостроительного проектирования и данные публичной кадастровой карты на предмет отображения в ЕГРН красных линий вокруг скверов, а также границ земельного участка сквера как территории общего пользования с соответствующим ВРИ. Такой анализ позволил оценить уровень правовой защищенности существующих озелененных территорий

и выявить риски их потенциальной застройки или исключения из состава территорий общего пользования. Результаты указанного анализа представлены в разделе 3.2 настоящего отчета.

#### **1.4. Формирование условий для развития системы ливневой канализации**

Устойчивое градостроительное развитие невозможно без надежной системы водоотведения, в том числе системы ливневой канализации, способной справляться с возрастающей нагрузкой вследствие климатических изменений, уплотнения застройки и роста доли водонепроницаемых покрытий. Ливневая канализация выполняет важнейшие функции по отводу и очистке дождевых и талых вод, предотвращая подтопления, деградацию покрытий и разрушение улично-дорожной сети, а также обеспечивая санитарную безопасность городской среды.

ГрК РФ не упоминает отдельно систему ливневой канализации. Планирование системы водоотведения осуществляется в целом в рамках подготовки генерального плана<sup>42</sup>. Что именно включает в себя система водоотведения, ГрК РФ не детализирует.

Правилами отнесения централизованных систем водоотведения (канализации) к централизованным системам водоотведения поселений, муниципальных округов, городских округов (далее – Правила отнесения к централизованным системам водоотведения) предусмотрено<sup>43</sup>, что централизованные ливневые системы канализации подлежат отнесению к централизованным системам водоотведения поселений, муниципальных округов или городских округов. При этом процедура «отнесения централизованной системы водоотведения (канализации) к централизованным системам водоотведения поселений, муниципальных округов или городских

---

<sup>42</sup> См. часть 5 статьи 21 ГрК РФ.

<sup>43</sup> См. пункт 8 постановления Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 691 «Об утверждении Правил отнесения централизованных систем водоотведения (канализации) к централизованным системам водоотведения поселений, муниципальных округов, городских округов и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2013 г. № 782».

округов осуществляется посредством утверждения схемы водоснабжения и водоотведения»<sup>44</sup>.

В соответствии с пунктом 5 Правил разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения «проекты схем водоснабжения и водоотведения разрабатываются в соответствии с документами территориального планирования поселения, муниципального округа, городского округа и субъекта Российской Федерации»<sup>45</sup>.

Методические рекомендации по разработке генеральных планов<sup>46</sup> не содержат детальной информации по разработке предложений по развитию ливневой канализации, кроме упоминания ее в пункте 27.20 указанных Методических рекомендаций в составе схемы инженерной инфраструктуры территории «с отображением существующих и планируемых магистральных сетей и объектов электро- газо-, водоснабжения населения, объектов водоотведения (включая ливневую канализацию), иных инженерных сооружений».

Нормирование мощности и доступности объектов коммунальной инфраструктуры, планируемой в документах территориального планирования местного или регионального уровня, осуществляется в нормативах градостроительного проектирования. Однако в Методических рекомендациях по подготовке нормативов градостроительного проектирования, утвержденных приказом Минэкономразвития России от 15 февраля 2021 года № 71, вопросы нормирования ливневой канализации не представлены. В связи с этим практика нормирования показателей, необходимых для планирования

---

<sup>44</sup> Пункт 2 постановления Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 691 «Об утверждении Правил отнесения централизованных систем водоотведения (канализации) к централизованным системам водоотведения поселений, муниципальных округов, городских округов и о внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2013 г. № 782».

<sup>45</sup> См. пункт 5 Правил разработки и утверждения схем водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2013 года № 782 «О схемах водоснабжения и водоотведения».

<sup>46</sup> См. приказ Минэкономразвития России от 6 мая 2024 года № 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)».

в генеральном плане ливневой канализации, в российских городах сильно отличается. Также присутствуют примеры смешения элементов нормирования и технического регулирования, когда в нормативах градостроительного проектирования заменяют нормирование ссылкой на своды правил, например СП 32.13330.2018 «Свод правил. Канализация. Наружные сети и сооружения. СНиП 2.04.03-85» (утвержден и введен в действие приказом Минстроя России от 25 декабря 2018 года № 860/пр)<sup>47</sup>.

Терминология в федеральном законодательстве не урегулирована, и в актах муниципальных образований можно встретить термины «дождевая канализация», «ливневая канализация», «система отведения поверхностного стока» и т. д. В правовых и нормативно-технических документах встречаются следующие определения: «Централизованная ливневая система водоотведения (канализации) – система водоотведения, предназначенная для приема, транспортирования и очистки поверхностных сточных вод» (СП 32.13330.2018); «поверхностные сточные воды – сточные воды, принимаемые в централизованные системы водоотведения, к которым относятся дождевые, талые, инфильтрационные, поливомоечные и дренажные сточные воды, отводимые с поверхности земельных участков»<sup>48</sup>.

Государственный статистический учет обеспеченности населенных пунктов ливневой канализацией не ведется, существующие формы отчетности не включают ливневую канализацию<sup>49</sup>, что не позволяет осуществлять мониторинг или сопоставительный анализ развития и состояния сетей в городах.

---

<sup>47</sup> Азбука градостроительного нормирования (краткие ответы на вопросы в отношении местных нормативов градостроительного проектирования) / Э. Трутнев, С. Крымов. М.: Фонд «Институт экономики города», 2013. URL: <https://www.urbanecomomics.ru/node/4114> (дата обращения: 10.07.2025).

<sup>48</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 13 мая 2013 года № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения».

<sup>49</sup> Приложение 6 «Сведения о работе канализации (отдельной канализационной сети)» приказа Росстата от 29 июля 2022 года № 535 «Об утверждении форм федерального статистического наблюдения для организации федерального статистического наблюдения за строительством, инвестициями в нефинансовые активы и жилищно-коммунальным хозяйством».

В рамках настоящего исследования в условиях отсутствия официальной статистической информации по развитию ливневой канализации в российских городах в основу анализа положена оценка наличия в градостроительном регулировании базовых необходимых условий для развития ливневой системы канализации. Такая оценка проведена в логике реализации градостроительной политики: от нормирования требований к их планированию и далее к фактической реализации в проектных решениях.

Анализ проведен по трем позициям.

Во-первых, выявление наличия в региональных или муниципальных нормативах градостроительного проектирования требований к пропускной способности ливневой канализации, уклонам, расстояниям между дождеприемниками и т. д.

Во-вторых, оценка наличия в генеральном плане города существующих и планируемых линейных и локальных объектов ливневой канализации в графической части документа. Анализ проведен на основе карт в составе утверждаемой части генерального плана и карт в составе материалов по его обоснованию, размещенных на портале Федеральной государственной информационной системы территориального планирования<sup>50</sup>. В связи с тем, что в городах дождевая канализация фрагментирована, встречаются бесхозные сети, которые муниципалитет еще не принял на баланс, важно наличие существующей сети покрытия ливневой канализацией на схеме генерального плана как документа – основы для разработки детальной схемы водоснабжения и водоотведения.

В-третьих, оценено наличие в Правилах благоустройства регулирования параметров организации стока ливневых вод и их взаимосвязи с элементами зеленой инфраструктуры.

Таким образом, были оценены следующие параметры:

---

<sup>50</sup> Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL:<https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 27.07.2025).

- 1) наличие в генеральном плане схемы с отображением существующих и планируемых точечных объектов ливневой канализации;
- 2) наличие на такой схеме существующих и планируемых сетей ливневой канализации;
- 3) наличие показателя минимальной мощности ливневой инфраструктуры в РНГП и (или) в МНГП;
- 4) наличие в правилах благоустройства регулирования параметров организации ливневого стока;
- 5) наличие в правилах благоустройства взаимосвязи организации стока ливневых вод с зеленой инфраструктурой.

Совокупность этих элементов позволила оценить наличие или отсутствие институциональных предпосылок для формирования комплексной и действующей системы ливневой канализации на территории города.

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

### ***1.5.1. Оценка состава требований и (или) мероприятий, направленных на энергосбережение и повышение энергоэффективности***

В законодательстве Российской Федерации вопросы энергосбережения и повышения энергоэффективности рассматриваются в двух аспектах:

- 1) регулирование указанных вопросов применительно к строящимся объектам капитального строительства;
- 2) регламентация указанных вопросов при капитальном ремонте (модернизации) уже построенных зданий.

Прежде всего важно отметить требования энергетической эффективности в законодательстве о техническом регулировании. В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», здания и сооружения должны быть спроектированы и построены таким образом, чтобы в процессе их эксплуатации обеспечивалось эффективное

использование энергетических ресурсов и исключался нерациональный расход таких ресурсов.

Федеральным законом от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» сформулирован ряд важных требований, подлежащих учету при строительстве объектов капитального строительства:

- не допускается ввод в эксплуатацию зданий, строений, сооружений, не соответствующих требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности их приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- проверка выполнения требований энергоэффективности в процессе строительства осуществляется органами государственного строительного надзора;

- ответственность за энергоэффективность зданий несет застройщик;

- нарушение при проектировании, строительстве зданий, строений, сооружений требований энергетической эффективности, требований их оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов влечет наложение на юридических лиц штрафа (в размере до 600 тыс. руб.<sup>51</sup>).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2021 года № 1628 утверждены Правила установления требования энергетической эффективности для зданий, строений, сооружений, согласно которым требования энергетической эффективности включают:

- показатели, характеризующие удельную величину расхода энергетических ресурсов в здании, строении, сооружении;

- требования к архитектурным, функционально-технологическим, конструктивным и инженерно-техническим решениям, влияющим на энергетическую эффективность зданий, строений, сооружений;

---

<sup>51</sup> Указанная санкция предусмотрена частью 3 статьи 9.16 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации.

- требования к используемым отдельным элементам, конструкциям зданий, строений, сооружений и их свойствам.

Государственной программой Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации»<sup>52</sup> предусмотрено требование о заключении между Минстроем России и высшим исполнительным органом субъекта РФ до 1 апреля 2025 года меморандума о модернизации систем коммунальной инфраструктуры на территории субъекта Российской Федерации. Такой меморандум должен в том числе содержать положения об утверждении до 1 января 2026 года уполномоченным органом субъекта Российской Федерации единых на территории субъекта Российской Федерации нормативов потребления коммунальных услуг и нормативов потребления коммунальных ресурсов, потребляемых при использовании и содержании общего имущества в МКД, в отношении всех или отдельных муниципальных образований, расположенных на территории субъекта Российской Федерации, либо программы энергосбережения и повышения энергетической эффективности, направленной на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования энергетических ресурсов в отдельных категориях МКД, предусматривающей в том числе установку приборов учета энергетических ресурсов. Данной государственной программой в числе прочего предусмотрены сроки поэтапного перехода к установлению единых на территории субъекта Российской Федерации указанных нормативов.

Также важно обратить внимание на ГОСТ Р 70346-2022 Национальный стандарт Российской Федерации. «Зеленые стандарты. Здания многоквартирные жилые “зеленые”. Методика оценки и критерии проектирования, строительства и эксплуатации»<sup>53</sup>, которым в числе критериев оценки зеленых МКД предусмотрена энергоэффективность. В качестве целей,

---

<sup>52</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2017 года № 1710 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации”».

<sup>53</sup> Утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 9 сентября 2022 года № 900-ст.

обеспечивающих энергоэффективность, в рассматриваемом документе отмечены:

- повышение класса энергосбережения и снижение количества выбросов парниковых газов при эксплуатации здания;

- определение и поощрение установки приборов учета тепловой энергии, стимулирование жителей здания к рациональному пользованию энергоресурсами;

- использование возобновляемых источников энергии для удовлетворения потребностей в электроэнергии зданий;

- обеспечение мер по энергосбережению здания за счет установки программных таймеров для наружного освещения;

- сокращение дефицита электрической энергии во время повышенного спроса с помощью электроэнергии, накопленной в момент избыточной выработки электроэнергии;

- обеспечение равномерной загрузки источников электроэнергии, а также снижение затрат на электроэнергию при условии разницы тарифов в зависимости от времени суток;

- снижение расхода тепловой энергии на отопление и вентиляцию здания.

Несмотря на достаточно подробную правовую регламентацию требований к энергоэффективности, в рассматриваемой сфере продолжают оставаться нерешенными следующие ключевые проблемы, которые артикулированы в комплексной государственной программе Российской Федерации «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности»:<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 9 сентября 2023 года № 1473 «Об утверждении комплексной государственной программы Российской Федерации “Энергосбережение и повышение энергетической эффективности”».

1) недостаточно развитые механизмы финансирования энергоэффективной модернизации МКД и стимулирования снижения удельного энергопотребления;

2) низкая мотивация к строительству МКД наивысших классов энергетической эффективности и применению технологий зеленого строительства;

3) низкий уровень оснащенности МКД системами учета потребления энергетических ресурсов, в первую очередь тепла (не выполнена обязательная норма Федерального закона «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>55</sup> по завершению до 1 января 2011 года оснащения МКД коллективными (общедомовыми) приборами учета воды, тепловой энергии, электрической энергии);

4) отсутствие информации об уровне энергетической эффективности жилищного сектора и потенциале его повышения (около 90 % жилых зданий не имеют установленного класса энергетической эффективности);

5) низкий уровень технической эксплуатации отремонтированных зданий и нового оборудования, а также намеренный вывод из эксплуатации приборов учета собственниками и эксплуатирующими организациями;

6) недостаточная координация планирования и реализации региональных программ капитального ремонта общего имущества в МКД с планами модернизации коммунальной инфраструктуры для использования потенциала энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

В рамках настоящего исследования проведена оценка наличия региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в рассматриваемых городах и соответствующих субъектах Российской Федерации, состава целевых

---

<sup>55</sup> См. Федеральный закон от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

показателей в области энергосбережения и энергетической эффективности, синхронизации соответствующих показателей в региональных и муниципальных программах. На основе такого анализа дана оценка качеству таких программ (при их наличии).

### ***1.5.2. Повышение энергоэффективности при капитальном ремонте (модернизации) многоквартирных домов***

В соответствии с частью 2 статьи 166 Жилищного кодекса Российской Федерации (далее – ЖК РФ), нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта, может быть дополнен отдельными услугами и (или) работами, которым могут включать в том числе работы, направленные на повышение энергоэффективности МКД. Если работы, направленные на повышение энергоэффективности МКД, не включены в указанный перечень, то они могут быть выполнены только за счет дополнительных взносов собственников помещений или других средств.

Работы, направленные на повышение энергоэффективности МКД, также могут выполняться за счет средств государственной или муниципальной поддержки капитального ремонта. Так, например, Фондом развития территорий утверждены:

- методика по подготовке заявок на предоставление финансовой поддержки за счет средств Фонда на проведение капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, в том числе для возмещения части расходов на мероприятия по энергосбережению и повышению энергетической эффективности<sup>56</sup>;

- порядок расчета финансовой поддержки за счет средств Фонда на возмещение части расходов на оплату услуг и (или) работ по энергосбережению (размер средств финансовой поддержки не может

---

<sup>56</sup> Энергоэффективный капремонт // Фонд развития территорий. URL: <https://фпр.рф/napravleniya/energoeffektivnyy-kapremont/> (дата обращения: 01.07.2025).

превышать 5 млн руб. и 80 % от фактической общей стоимости услуг и (или) работ по капитальному ремонту соответствующего многоквартирного дома)<sup>57</sup>;

- порядок и сроки представления отчетов в случае предоставления финансовой поддержки на возмещение части расходов на оплату услуг и (или) работ по энергосбережению, на возмещение части расходов на уплату процентов<sup>58</sup>.

В рамках настоящего исследования проанализированы нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации на предмет наличия дополнительного перечня услуг(или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта, размер которых сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

### ***1.5.3. Вторичное использование строительных отходов***

Текущее федеральное регулирование вопросов обращения с отходами строительства и сноса нельзя назвать исчерпывающим. Статьей 10 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» определены требования в области обращения с отходами при архитектурно-строительном проектировании, строительстве, реконструкции, капитальном ремонте зданий, сооружений и иных объектов, в процессе эксплуатации которых образуются такие отходы. Однако соответствующие требования носят общий характер и сводятся к соблюдению федеральных норм и правил и иных требований в области обращения с отходами, а также к требованию предусматривать места (площадки) накопления отходов для образующихся отходов.

Среди нормативных технических документов можно выделить ГОСТ Р 57678-2017 Национальный стандарт Российской Федерации. «Ресурсосбережение. Обращение с отходами. Ликвидация строительных

---

<sup>57</sup> Там же.

<sup>58</sup> Там же.

отходов»<sup>59</sup>, который определяет строительные отходы как «отходы, образующиеся в процессе сноса, разборки, реконструкции, ремонта (в том числе капитального) или строительства зданий, сооружений, промышленных объектов, дорог, инженерных и других коммуникаций». Указанным документом в нескольких положениях отмечается важность использования строительных отходов в качестве вторичного сырья<sup>60</sup>.

Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года<sup>61</sup> предусмотрен самостоятельный раздел, посвященный вопросам обращения с отходами производства и потребления, которым в числе прочих закреплены следующие мероприятия, планируемые к реализации:

- утверждение единых требований к порядку обращения с отходами строительства и сноса и наделение субъектов Российской Федерации полномочиями по организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и размещению отходов строительства и сноса;
- стимулирование вовлечения отходов строительства и сноса во вторичный оборот.

Также следует отметить, что 27 мая 2025 года Государственной думой Российской Федерации в первом чтении принят проект федерального закона<sup>62</sup>,

---

<sup>59</sup> Утвержден и введен в действие приказом Росстандарта от 19 сентября 2017 года № 1163-ст.

<sup>60</sup> Например, в соответствии с пунктами 8.6, 8.6.5 ГОСТ Р 57678-2017 порядок использования строительных отходов по каждому конкретному объекту образования строительных отходов определяется технологическим регламентом. В технологическом регламенте учитываются наиболее эффективные направления использования строительных отходов для максимального вовлечения их во вторичный оборот в качестве вторичного сырья или вторичных материалов, пригодных к использованию в строительстве и городском хозяйстве, и с учетом оптимальности маршрутов их транспортировки к местам переработки, утилизации и размещения на профильных предприятиях, имеющих соответствующие мощности, лицензии и лимиты на размещение отходов строительства.

<sup>61</sup> Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года».

<sup>62</sup> Проект федерального закона № 784334-8 «О внесении изменений в Федеральный закон “Об отходах производства и потребления” и Федеральный закон “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации”» (в части совершенствования регулирования в сфере обращения с отходами строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, благоустройства территорий) // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/784334-8> (дата обращения: 20.07.2025).

посвященный вопросам совершенствования регулирования в сфере обращения с отходами строительства объектов капитального строительства, благоустройства территорий. В частности, данным законопроектом предлагается наделить субъекты Российской Федерации полномочиями по утверждению правил обращения с отходами строительства, сноса, технического перевооружения, благоустройства, в том числе включающих следующие направления регулирования:

- порядок организации накопления, транспортирования, обработки, утилизации, захоронения таких отходов;
- требования к объектам и процессам обработки, утилизации, обезвреживания, захоронения таких отходов;
- порядок оформления и обязанность получения сопроводительных документов в целях транспортирования таких отходов;
- порядок представления уполномоченному исполнительному органу субъекта Российской Федерации информации об обращении с такими отходами.

В рамках настоящего исследования проанализированы территориальные схемы обращения с отходами в субъекте Российской Федерации, в котором расположен выбранный город, региональные программы в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, а также иные программные (стратегические) документы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, выявленные в ходе анализа, на предмет наличия в них мероприятий, направленных на вторичное использование строительных отходов и применение наилучших технологических методов повторной обработки.

#### **1.6. Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании (отрицательного влияния в плотной застройке одних видов разрешенного использования на другие)**

В соответствии со статьей 1 ГрК РФ территориальное планирование в Российской Федерации осуществляется в том числе путем определения

планирования размещения объектов федерального, регионального значения и местного значения. Следовательно, в рамках территориального планирования *не могут быть определены местоположение, зоны размещения всех планируемых к созданию объектов, в том числе производственного назначения (многие из которых являются частными)*, а только тех из них, которые отнесены к упомянутым выше категориям. Это означает, что с точки зрения экологизации и повышения качества городской среды отсутствует полноценный инструмент регулирования размещения всех потенциально вредных производств в городах.

В соответствии со статьей 35 ГрК РФ самостоятельным видом территориальных зон являются производственные зоны, целью формирования которых выступает обеспечение функционирования производственных объектов и установление санитарно-защитных зон производственных объектов, деятельность которых связана с различными уровнями воздействия на окружающую среду. Очевидно, что при зонировании территории необходимо придерживаться подхода, при котором обеспечивалась бы возможность формирования и развития жилых зон в условиях отсутствия воздействия на них потенциально экологически небезопасных производственных (промышленных) объектов. Этому соответствует и требование о том, что подготовка правил землепользования и застройки должна осуществляться в числе прочего с учетом требований безопасности, установленных законодательством о техническом регулировании<sup>63</sup>.

Следовательно, крайне важным является сделанный законодателем акцент на необходимости учета при градостроительном зонировании возможности сочетания в пределах одной территориальной зоны различных видов существующего и планируемого использования земельных участков, предотвращения возможности причинения вреда объектам капитального строительства, расположенным на смежных земельных участках (часть 1

---

<sup>63</sup> См. части 3, 9 статьи 31 ГрК РФ, а также Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

статьи 34 ГрК РФ). Кроме того, осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов является одним из базовых принципов, закрепленных в ГрК РФ (пункт 7 статьи 2 ГрК РФ), и включает в себя в том числе учет таких требований при подготовке правил землепользования и застройки (пункт 3 статьи 31 ГрК РФ). Однако несмотря на нормативное закрепление принципа сочетаемости видов разрешенного использования при территориальном зонировании, в отношении смежных с промышленностью территориальных зон вопросы сочетаемости видов разрешенного использования законодательством не урегулированы. Также одной из проблем текущего отечественного правового регулирования землепользования и застройки является отсутствие прямого запрета на размещение объектов, защитные и охранные зоны которых пересекают границы территориальных зон, назначением которых является размещение объектов, запрещенных в границах таких зон с особыми условиями использования территорий (например, конфликт санитарно-защитной зоны и жилой территориальной зоны).

В международной практике используется подход, согласно которому производственный объект не должен оказывать негативное воздействие (то есть на границе территориальной зоны значения показателей воздействия не должны превышать установленные нормативы) на соседние земельные участки, на которых расположено жилье, школы, больницы, иные места постоянного пребывания людей (чувствительные виды землепользования)<sup>64</sup>. Именно выполнение данного требования и находится в основе определения видов разрешенного использования земельных участков на прилегающей к производственной зоне территории. В редких случаях, когда невозможно избежать нежелательного соседства, применяются механизмы постепенного

---

<sup>64</sup> Подробнее о применяемых в международной практике подходах к регулированию установления ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территории см.: Градостроительство: международный опыт регулирования и управления. М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. С. 97–166. URL: <https://www.urbaneeconomics.ru/sites/default/files/gradostroitelstvo.pdf> (дата обращения: 18.07.2025).

снижения негативного влияния (например, переоборудование производства или жилого объекта, на который оказывается воздействие), редевелопмента территории и др. Таким образом, постепенный вывод из города вредных производств и иных объектов, оказывающих негативное воздействие на жизнь и здоровье людей, окружающую среду, в целях сокращения их вредного воздействия, является общепризнанным международным трендом.

Представляется целесообразным учет приведенных выше международных практик и применение федеральным законодателем подхода, предусматривающего установление ограниченного перечня маловредных или безвредных производств, которые могли бы размещаться в дифференцированных производственных зонах пониженного класса вредности, а также предельных значений негативного воздействия объектов, которые не могут быть превышены за границами такой зоны, либо, в иных случаях, нормативное закрепление предельных сроков по приведению показателей негативного воздействия объектов в соответствие установленным предельным значениям.

В условиях отсутствия требований к сочетанию производственных территориальных зон и чувствительных видов разрешенного использования земельных участков представляется интересным анализ региональных и местных подходов к сокращению эффектов от вредных воздействий отдельных объектов, а также самих вредных воздействий применительно к территориям жилой застройки.

Следует отметить, что действующий классификатор видов разрешенного использования<sup>65</sup> не учитывает классификацию вредности предприятий. Отсутствие прямой связи между ВРИ и санитарной классификацией предприятий приводит к размытости правового регулирования: один и тот же ВРИ может включать как высокоопасные, так и низкоопасные производства с резко различающимися размерами санитарно-

---

<sup>65</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

защитных зон. Например, ВРИ 6.6 «Строительная промышленность» объединяет под собой и предприятие по производству асбеста с нормативной санитарно-защитной зоной в 1000 м, и небольшое производство строительных растворов с нормативной санитарно-защитной зоной в 50 м. В таких условиях именно правила землепользования и застройки становятся основным инструментом регулирования, позволяющим учитывать санитарные ограничения и обеспечивать территориальное разделение объектов с разной степенью экологической и санитарной нагрузки. Зонирование позволяет компенсировать пробелы в федеральном регулировании, задавая локальные ограничения и условия размещения, соответствующие приоритетам устойчивого и безопасного развития городской среды, поэтому представляет особый интерес для нашего исследования.

Также оценивается, используется ли принцип буферизации, при котором между вредным промышленным производством и жилыми зонами размещаются зоны с менее агрессивными функциями (зоны общественно-деловой застройки, зеленые насаждения, инженерные зоны и др.). Это позволяет снижать экологическую и санитарную нагрузку на жилые зоны, способствуя комфортной и безопасной городской среде.

Исследование исходит из принципиально важной предпосылки недопустимости вредного соседства, когда на карте градостроительного зонирования допускается прямое соседство жилой зоны и зоны промышленности, где разрешено размещение предприятий I класса вредности с нормативной санитарно-защитной зоной до 1000 м. Градостроительное зонирование – это инструмент реализации градостроительной политики, и его назначение заключается не только в фиксации правового режима использования земельных участков и объектов капитального строительства, но и в формировании правовых механизмов для поэтапной трансформации устаревших видов землепользования в соответствии с направлениями, определенными генеральным планом.

Если городская администрация действительно ставит задачу по выносу вредного промышленного производства за черту города, это должно находить отражение в зонировании, в частности, на месте такого вредного производства должна появляться зона с иными функциями, например общественно-деловая. Это создаст предпосылки для мягкой трансформации устаревших или конфликтных видов использования, позволит структурно перераспределить функции и обозначить приоритеты развития.

Аналогично, если город решает сохранить вредную промышленную функцию на определенной территории, то жилые зоны, оказавшиеся в зоне воздействия, должны в зонировании получить статус несоответствующего использования, что в перспективе открывает возможность трансформации этих участков в иные, менее уязвимые функциональные зоны.

Методика исследования предполагает анализ карт градостроительного зонирования правил землепользования и застройки города с целью выявления пространственного размещения промышленных зон, оценки соблюдения санитарных норм и соответствия зонирования приоритетам градостроительной политики. Особое внимание уделяется дифференциации промышленных зон по классам вредности (например, П1, П2, П3 и т. д.), поскольку наличие такой классификации указывает на попытку учитывать санитарно-защитные требования при территориальном планировании.

Оценка проведена по следующим критериям:

- высокое качество зонирования: при наличии в ПЗЗ значительного количества (не менее трех) производственных зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, и при применении принципа буферизации<sup>66</sup>;

---

<sup>66</sup> Принцип буферизации предполагает такой подход к градостроительному зонированию, при котором обеспечивается защита жилых зон от вредных воздействий со стороны производственных зон путем размещения между жилыми и производственными иными видами территориальных зон. В соответствующем случае зоны вредных производств окружены территориями с менее вредными или нейтральными видами использования, исключающими прямое воздействие на жилые зоны. См.: Градорегулирование. Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок / Э. К. Трутнев. М.: Институт экономики города, 2019.

- среднее качество зонирования: при наличии в ПЗЗ незначительного количества (менее трех) производственных зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, или при применении принципа буферизации;

- низкое качество зонирования: при отсутствии в ПЗЗ производственных зон, дифференцированных в зависимости от класса опасности, или при неприменении принципа буферизации.

### **1.7. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений**

Базовым критерием, характеризующим наличие устойчивой градостроительной политики по рассматриваемой части, является наличие или отсутствие механизма учета мнения стейкхолдеров градостроительного процесса, прежде всего местных сообществ, при планировании градостроительного развития и принятия градостроительных решений. В рассматриваемом контексте ключевое значение приобретает роль института публичных слушаний (общественных обсуждений).

Еще в 2022 году в качестве меры антикризисной политики было принято решение о временном (однако с 2022 года такое решение ежегодно продлялось вплоть до 2025 года)<sup>67</sup> упрощении процедур общественных обсуждений и публичных слушаний по базовым градостроительным документам (генеральный план, ПЗЗ, документация по планировке территории) и проектам изменений в них. В рамках такого упрощения субъектам Российской Федерации было предоставлено *право* устанавливать случаи утверждения и изменения указанных документов без проведения публичных слушаний (общественных обсуждений), чем многие регионы и воспользовались (например, Ивановская, Липецкая области, Хабаровский край). В дальнейшем, с 1 января 2025 года, в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря

---

<sup>67</sup> Статья 7 Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

2024 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» субъекты Российской Федерации получили право устанавливать соответствующие случаи на бессрочной основе.

Таким образом, институт публичных слушаний и общественных обсуждений, результаты которого и так носили сугубо рекомендательный характер<sup>68</sup>, в связи с описанными выше поправками в ГрК РФ оказался полностью дискредитированным. В рамках данного исследования была предпринята попытка качественно оценить устанавливаемые в субъектах Российской Федерации перечни случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений, с позиции их экспертной дифференциации на обоснованные и необоснованные. Обоснованные случаи определяются на основании экспертной оценки и включают в себя:

- приведение положений градостроительных документов, в отношении которых предлагается исключить проведение публичных слушаний (общественных обсуждений), в соответствии нормам ГрК РФ;

- исправление технических ошибок в таких градостроительных документах;

- размещение объектов федерального регионального или местного значения.

Наличие соответствующего нормативного правового акта субъекта Российской Федерации и закрепление в нем наряду с обоснованными случаями отказа от проведения публичных слушаний (общественных обсуждений) необоснованных случаев (например, случаев, связанных с реализацией проектов КРТ) оценивалось как отрицательная практика.

### **1.8. Повышение доступности городской среды для всех граждан, включая маломобильные группы населения**

К маломобильным группам граждан относятся инвалиды, люди с временным нарушением здоровья, люди с нарушением интеллекта, люди

---

<sup>68</sup> См. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 июля 2010 года № 931-О-О.

старших возрастов, беременные женщины, люди с детскими колясками, с малолетними детьми, тележками, багажом и т. д.<sup>69</sup>

Основным нормативным правовым актом, устанавливающим на федеральном уровне требования по доступности территорий для маломобильных групп населения, является Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 181-ФЗ). Данный закон в качестве базового требования закрепляет требование по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к объектам в отдельных сферах (объекты социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, места отдыха), которое рассматривает как одно из направлений реабилитации инвалидов<sup>70</sup>. Несмотря на то, что соответствующие требования адресованы широкому кругу лиц<sup>71</sup>, нельзя не отметить их узкую направленность, поскольку:

1) Федеральный закон № 181-ФЗ не предусматривает требования к формированию доступной городской среды;

2) в части обеспечения доступности, например для инвалидов, объектов связи, социальной, инженерной и транспортной инфраструктур, транспортных средств они применяются *«исключительно ко вновь вводимым в эксплуатацию или прошедшим реконструкцию, модернизацию указанным объектам и средствам»*<sup>72</sup>.

Кроме того, в Федеральном законе № 181-ФЗ не заложен механизм осуществления какого-либо контроля за доступностью городской среды на муниципальном уровне, что было бы целесообразно, поскольку, на наш

---

<sup>69</sup> СП 59.13330.2020. Свод правил. Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения. СНиП 35-01-2001 (утв. и введен в действие приказом Минстроя России от 30 декабря 2020 года № 904/пр, ред. от 27 декабря 2024 года).

<sup>70</sup> См. часть 3 статьи 9 Федерального закона № 181-ФЗ.

<sup>71</sup> Федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, организациям независимо от их организационно-правовых форм.

<sup>72</sup> Часть 3 статьи 26 Федерального закона от 1 декабря 2014 года № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов».

взгляд, вопрос обеспечения доступной городской среды может быть эффективно решен только на местном уровне. Указанным законом обеспечение доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур возложено на все уровни власти, в том числе и на органы местного самоуправления, в связи с чем необходимо отметить, что именно в рамках полномочий по благоустройству территорий органами местного самоуправления и предпринимаются попытки урегулировать рассматриваемый средовой параметр.

Если говорить о законодательстве в сфере градостроительной деятельности, то в пункте 3 статьи 2 ГрК РФ в числе принципов законодательства о градостроительной деятельности представлено «обеспечение *инвалидам* условий для беспрепятственного доступа к *объектам* социального и иного назначения». Однако ГрК РФ не содержит требований по доступности территорий для инвалидов и других маломобильных групп населения (в части обеспечения реализации таких требований при подготовке документов территориального планирования, градостроительного зонирования, документации по планировке территории, нормативов градостроительного проектирования) и так же, как и Федеральный закон № 181-ФЗ, использует принцип специального приспособления к нуждам маломобильных групп населения объектов в определенных сферах, а не создания непрерывной безбарьерной среды в населенных пунктах в целом.

Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – Федеральный закон № 384-ФЗ) в статье 12 устанавливает требования к доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения, указанные требования распространяются на жилые здания, объекты инженерной, транспортной и социальной инфраструктур.

В развитие положений технического регламента были разработаны и утверждены ключевые своды правил, регулирующих доступность городской среды:

- СП 59.13330.2020 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения»<sup>73</sup>;
- СП 140.13330.2024 «Городская среда. Правила проектирования для маломобильных групп населения»<sup>74</sup>.

На протяжении длительного времени одной из основных проблем регулирования по данному вопросу была фрагментарность подхода: устанавливались требования к доступности отдельных объектов (школ, поликлиник, остановок и т. д.), но не требования к доступной пространственной связанности между ними, что не позволяло маломобильным группам населения полноценно передвигаться по городу.

Постепенно в регуляторных документах закрепилось понимание необходимости создания связанной безбарьерной среды, что выразилось в новых формулировках требований. Так, в пункте 5.3.1 СП 59.13330.2020 прямо указано: «Пешеходные пути должны иметь непрерывную связь с внешними, по отношению к участку, транспортными и пешеходными коммуникациями, остановочными пунктами пассажирского транспорта общего пользования». В СП 140.13330.2024 введен ключевой термин: «Безбарьерный каркас территории – совокупность пешеходных и транспортных коммуникаций, позволяющая маломобильным группам населения самостоятельно передвигаться в городской среде от мест проживания к доступным для них объектам и местам оказания услуг» (пункт 3.1).

Эти положения отражают сдвиг от адаптации отдельных объектов к системному проектированию городской среды, в рамках которой создаются

---

<sup>73</sup> Утвержден и введен в действие приказом Министра России от 30 декабря 2020 года № 904/пр, ред. от 27 декабря 2024 года.

<sup>74</sup> Утвержден и введен в действие приказом Министра России от 26 декабря 2024 года № 928/пр.

непрерывные маршруты и инфраструктурные связи, охватывающие весь путь следования маломобильных граждан, включая участки между домом, остановкой общественного транспорта, объектами обслуживания и общественными пространствами.

Однако важнейшая особенность городской среды заключается в том, что доступность для маломобильных групп населения – это не только безопасность зданий, но и возможность безопасного непрерывного передвижения по территориям общего пользования (улицам, площадям, пешеходным маршрутам, остановочным пунктам общественного транспорта). Несмотря на это, анализ действующего реестра обязательных требований показывает, что требования к обеспечению доступности городской среды как системы в реестр не включены, а значит, не подлежат обязательному применению при экспертизе и проектировании.

Фактически это означает, что даже при наличии актуальных нормативов (например, СП 140.13330.2024), их положения могут не учитываться при проектировании территорий, если они не вошли в указанный реестр, что делает обеспечение доступности среды во многом факультативным вопросом.

При этом дело не в законодательном отказе от обязательности сводов правил, подход, предполагающий их добровольность, в целом поддерживается. Однако представляется, что такой подход должен реализовываться при наличии более сильного в юридическом смысле документа (технического регламента). Именно такой технический регламент в форме федерального закона должен содержать четко определенные показатели и критерии безопасности передвижения в городской среде, в том числе маломобильных групп населения, включая характеристики городской среды, которые необходимо обеспечить для признания проекта (будь то объект капитального строительства, дорога или маршруты на территории благоустройства) соответствующим установленным требованиям безопасности передвижения.

Вместе с тем механизмы обеспечения требований к доступности объектов и среды в целом могут реализовываться на уровне муниципалитетов. Так, согласно подпункту «б» пункта 29 части 2 статьи 32 и части 1 статьи 58 Федерального закона от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», муниципальный контроль в сфере благоустройства включает в себя контроль за соблюдением правил обеспечения доступности объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур для инвалидов. По итогам такого контроля муниципалитет вправе выносить предписания об устранении нарушений обязательных требований, в том числе в рамках мониторинга безопасности городской среды.

Также действуют нормы административной ответственности: статья 9.13 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации предусматривает наказание за уклонение от исполнения требований по обеспечению доступности для инвалидов объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры и предоставляемых услуг. Однако эта статья, как и остальные механизмы, направлена преимущественно на объекты, а не на территориально связанную среду.

Следовательно, в настоящее время правоприменительная модель обеспечения доступности городской среды остается несистемной: при отсутствии ее полноценной интеграции в федеральные обязательные нормы и реестры, реализация требований возлагается в значительной степени на органы местного самоуправления и зависит от воли и ресурсных возможностей муниципалитетов.

Таким образом, в рамках установленного на федеральном уровне порядка обеспечения доступности для маломобильных групп населения объектов социальной, инженерной и транспортной инфраструктур и предоставляемых услуг фрагментарно регулируется доступность различного вида объектов и в лучшем случае – частичная доступность территорий объектов. Кроме того, в таких документах не содержится норм относительно

обеспечения свободного передвижения маломобильных групп населения *между* такими объектами и территориями.

В этой связи в рамках настоящего исследования проведен анализ правил благоустройства в выбранных городах, направленный на выявление:

- наличия норм, регулирующих доступность городской среды для маломобильных групп населения;
- степени детализации и формулировок, касающихся безбарьерных маршрутов и территориальной связанности;
- понимания доступности не как адаптации отдельных объектов, а как характеристики всей городской территории.

Такой подход позволяет оценить, насколько продвинуты отдельные муниципалитеты в формировании среды, ориентированной на потребности маломобильных граждан, и какие элементы безбарьерного каркаса уже наметились на нормативном уровне.

В дополнение к анализу муниципальных правил благоустройства в рамках исследования была также рассмотрена официальная карта доступности объектов и услуг, формируемая регионами Российской Федерации в соответствии с государственными обязательствами. Несмотря на то, что эти карты не отражают маршруты передвижения или пространственную связанность, они позволяют оценить факт наличия и объем объектов, обозначенных как доступные для маломобильных групп населения, и тем самым служат индикатором активности региона или города в решении этой проблемы.

Обязанность по формированию таких карт была закреплена в постановлении Правительства Российской Федерации от 17 марта 2011 года № 175, утвердившем государственную программу «Доступная среда» на 2011–2015 годы. В разделе III Программы прямо указано, что каждый субъект Российской Федерации должен сформировать карту доступности наиболее важных для инвалидов объектов и услуг социальной сферы, транспорта и связи и регулярно ее обновлять.

В ходе исследования анализировалась карта доступности социальных объектов (<https://zhit-vmeste.ru/map/>), размещенная на информационно-аналитическом портале государственной программы Российской Федерации «Доступная среда»<sup>75</sup> (см. рисунок 1.3).



**Рисунок 1.3 – Карта доступности социальных объектов на портале [zhit-vmeste.ru](https://zhit-vmeste.ru)**

Источник: информационно-аналитический портал государственной программы Российской Федерации «Доступная среда». URL: <https://zhit-vmeste.ru> (дата обращения: 01.07.2025)

По числу учтенных объектов можно получить ориентировочное представление о степени включенности властей конкретного города или региона в решение задач по формированию доступной среды, даже если сведения на карте не всегда актуальны или полны. Такие данные были использованы в качестве дополнительного критерия оценки уровня внимания к обеспечению доступности среды, особенно в части готовности властей инвентаризировать проблематику и действовать системно, начиная с базовой прозрачности и учета.

Следует отметить и другие инициативы по созданию карт доступности объектов для маломобильных групп населения, которые учитывались

<sup>75</sup> Информационно-аналитический портал государственной программы Российской Федерации «Доступная среда». URL: <https://zhit-vmeste.ru> (дата обращения: 01.07.2025).

в оценке, к ним можно отнести портал с «Картой доступности объектов»<sup>76</sup>. Карта изначально формировалась, чтобы помочь людям с инвалидностью найти места, где они смогут заниматься паралимпийскими видами спорта, а также предоставить им информацию о находящихся неподалеку доступных объектах городской инфраструктуры. Затем возможность отправлять информацию о доступности любых объектов получили заинтересованные горожане. В рекомендациях сайта указаны приоритетные объекты, на которых следует сосредоточить внимание горожанам, среди них не только объекты социальной, транспортной инфраструктуры, учреждения культуры, объекты быта и сервиса, но и элементы безбарьерной среды, такие как пандусы, пешеходные маршруты без барьеров и т. д.

Количество объектов, информация о доступности которых отражена на анализируемых картах, различается, поэтому для была установлена исходя из числа объектов, по которым указана информация о доступности (вне зависимости от степени их доступности), в расчете на 10 тыс. жителей города в 2024 году. Важно отметить, что целью оценки было не выявление только полностью доступных объектов, а фиксирование самого факта представления информации о доступности, даже если объект частично или полностью недоступен. Наличие такой информации на карте указывает на внимание города к вопросам доступной среды.

## **2. Результаты оценки градостроительной политики в пилотных городах с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития**

### **2.1. Сбалансированное градостроительное развитие**

#### ***2.1.1. Планирование градостроительного развития на долгосрочную перспективу и регулирование землепользования и застройки в целях обеспечения своевременного и соразмерного застройки развития инфраструктуры***

#### ***Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана***

---

<sup>76</sup> Карта доступности для маломобильных групп населения. URL: <http://kartadostupnosti.ru/> (дата обращения: 01.07.2025).

Среди всех представленных в выборке городов только в Воронеже нормативно закреплены некоторые из особенностей содержания генерального плана, о которых идет речь в части 9 статьи 23 ГрК РФ.

Так, в соответствии с частью 9 статьи 10 Закона Воронежской области от 7 июля 2006 года № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области», положение о территориальном планировании вместо сведений о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения, об их основных характеристиках, местоположении может содержать сведения о потребности в указанных объектах местного значения без указания их основных характеристик и местоположения. В развитие указанной нормы в положении о территориальном планировании в составе генерального плана Воронежа<sup>77</sup> в отношении отдельной категории объектов местного значения (в частности, объектов социальной инфраструктуры) реализован указанный подход, а именно определены показатели планируемого развития, в составе которых в привязке к функциональным зонам генерального плана указывается лишь существующая емкость и расчет в потребности, но не указываются сами объекты, планируемые к созданию в границах соответствующих функциональных. В отношении всех остальных категорий объектов местного значения реализован классический подход, т. е. приведены наименования, местоположение и характеристики соответствующих объектов.

Несмотря на то, что в законодательстве о градостроительной деятельности на территории Нижегородской области также закреплено право муниципальных образований определять особенности содержания своих генеральных планов в части установления территорий, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются<sup>78</sup>, в генеральном плане Нижнего

---

<sup>77</sup> См. таблицы 3.2.1, 3.2.2 Положения о территориальном планировании в составе генерального плана Воронежа, утвержденного решением Воронежской городской думы от 25 декабря 2024 года № 1166-V «Об утверждении Генерального плана городского округа город Воронеж».

<sup>78</sup> См. часть 3 статьи 20 Закона Нижегородской области от 8 апреля 2008 года № 37-3 «Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области».

Новгорода<sup>79</sup> соответствующие особенности не нашли своего отражения, что расценивается как правильный подход с точки зрения сбалансированного градостроительного развития. В соответствии с частью 3 статьи 20, генеральным планом могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются. Генеральным планом Нижнего Новгорода соответствующие особенности не предусмотрены.

С учетом полученных результатов по рассматриваемому критерию один балл присваивается всем представленным в выборке городам, за исключением Воронежа (ему присваивается оценка ноль баллов), т. к. закрепленный в его генеральном плане подход не способствует определенности градостроительного развития с точки зрения отсутствия сведений о конкретных объектах социальной инфраструктуры местного значения, планируемых к размещению в соответствующих функциональных зонах города.

#### ***Регламентация в документах градостроительного зонирования городов базовых компонентов градостроительного регламента***

Напомним, что в целях оценки содержания базовых компонентов градостроительного регламента были проанализированы следующие важные компоненты градостроительного регламента:

- 1) предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков;
- 2) предельная этажность (высотность) строительства объектов капитального строительства.

Кроме того, согласно методологическому допущению, анализ проводился в отношении градостроительного регламента территориальной зоны многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного

---

<sup>79</sup> См. постановление Городской думы Нижнего Новгорода от 17 марта 2010 года № 22 «О генеральном плане города Нижнего Новгорода».

использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку, соответствующую коду 2.6 Классификатора видов разрешенного использования «Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)»<sup>80</sup>.

Наибольшую оценку по рассматриваемой компоненте получили города Вологда и Краснодар, поскольку их документами градостроительного зонирования в рассматриваемой территориальной зоне установлены и минимальные/максимальные размеры земельного участка, и предельная этажность.

Так, в соответствии со статьей 32 Правил землепользования и застройки Вологды, утвержденных решением Вологодской городской думы от 26 июня 2009 года № 72, в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки (Ж5) минимальный размер земельного участка составляет 0,15 га, максимальный размер разнится в зависимости от того, идет ли речь об отдельном многоквартирном доме (1,5 га) или группе многоквартирных домов (5 га), а предельная этажность ограничена 16 этажами (60 м).

В соответствии с разделом 5.4 статьи 5 единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования Краснодара, утвержденного решением Городской думы Краснодара от 27 ноября 2024 года № 82, в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки (Ж4) минимальный размер земельного участка составляет 0,7 га, однако в документе содержится уточнение, в соответствии с которым соответствующий минимальный размер земельного участка не подлежит установлению в случаях образования земельного участка под уже существующим и введенным в эксплуатацию объектом капитального строительства. Максимальный размер земельного участка ограничен 5 га.

---

<sup>80</sup> В соответствии с описанием данного вида разрешенного использования допускается размещение многоквартирных домов этажностью девять этажей и выше, благоустройство и озеленение придомовых территорий; обустройство спортивных и детских площадок, хозяйственных площадок и площадок для отдыха; размещение подземных гаражей и автостоянок; размещение объектов обслуживания жилой застройки во встроенных, пристроенных и встроенно-пристроенных помещениях многоквартирного дома в отдельных помещениях дома, если площадь таких помещений в многоквартирном доме не составляет более 15 % от общей площади дома.

Интересным является уточнение анализируемого документа о том, что в случаях образования земельных участков в зонах застройки многоэтажными МКД с рассматриваемым видом разрешенного использования в целях размещения плоскостной открытой стоянки открытого типа для технических и других средств передвижения инвалидов, а также в отношении территорий, не образованных в земельные участки, в целях эксплуатации существующих объектов капитального строительства в сложившейся застройке, не позволяющей образовать земельный участок с минимальными размерами, минимальные и максимальные размеры земельных участков (в том числе их площади) не устанавливаются. Предельная высотность зданий в Краснодаре ограничивается 33 м, за исключением случаев размещения высотных доминант до 18 этажей, составляющих не более 35 % от площади застройки надземной части таких зданий и не превышающих 63 м.

Чуть менее полным является набор базовых характеристик градостроительного регламента в Нижнем Новгороде и Якутске, в которых соответствующая компонента оценивается в 0,7 балла ввиду неустановления в правилах землепользования соответствующих муниципальных образований максимальных размеров земельных участков.

В частности, в соответствии со статьей 29.7 Правил землепользования и застройки Нижнего Новгорода, утвержденных приказом департамента градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области от 30 марта 2018 года № 07-01-06/22, в зоне зоны многоквартирной высокоплотной многоэтажной застройки (ТЖм-3) минимальный размер земельного участка составляет 0,35 га, а предельная этажность ограничена 30 этажами. При этом следует отметить, что предельная этажность в соответствующей территориальной зоне в случае присвоения ей специального индекса (ввиду установления требований к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства в границах соответствующих территорий) может быть ограничена меньшей этажностью

в зависимости от тех или иных особенностей размещения соответствующих зданий<sup>81</sup>.

В правилах землепользования и застройки городов Калининград и Сочи применительно к рассматриваемой территориальной зоне установлен только предельный параметр этажности (высотности) зданий: 56 м в Калининграде<sup>82</sup> и 76 м в Сочи<sup>83</sup>. Также хотелось бы обратить внимание на наличие в правилах землепользования и застройки Калининграда требования, согласно которому *«разработка проектной документации на объекты высотой более 30 метров должна осуществляться с учетом положительного заключения главного архитектора Калининградской области, подготавливаемого по итогам рассмотрения предпроектных материалов, учитывающих обеспечение указанных объектов и прилегающих к ним территорий социальной, инженерной, транспортной инфраструктурой, на заседании архитектурно-градостроительного совета Калининградской области»*.

В рассматриваемом случае возникает вопрос о соответствии указанного предписания требованиям статьи 5.2 ГрК РФ, которые запрещают предъявление требований о получении в целях реализации проекта по строительству объекта капитального строительства документов, сведений, материалов, согласований, не включенных в реестр документов, необходимых застройщику для выполнения мероприятий при реализации проекта по строительству объекта капитального строительства и включающих только предусмотренные нормативными правовыми актами Российской Федерации документы, сведения, материалы и согласования<sup>84</sup>. Кроме того, единственным

---

<sup>81</sup> Так, например, требованиями к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства в границах территорий с индексом АГО/Жм-3 высота зданий, размещаемых в глубине квартала, дополнительно ограничивается 14 этажами, а высота зданий, размещаемых вдоль улично-дорожной сети, дополнительно ограничивается 10 этажами (см. раздел 5 приложения «Требования к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства» в составе правил землепользования и застройки Нижнего Новгорода).

<sup>82</sup> См. таблицу 7 главы 3 правил землепользования и застройки Калининграда, утвержденных решением Городского совета депутатов Калининграда от 25 декабря 2017 года № 339.

<sup>83</sup> См. таблицу 11 главы 12 правил землепользования и застройки Сочи, утвержденных решением Городского собрания Сочи от 29 декабря 2009 года № 202.

<sup>84</sup>, Реестр документов // Стройкомплекс.РФ URL: <https://стройкомплекс.рф/rd> (дата обращения: 01.07.2025).

институтом, в рамках которого осуществляется согласование проектной документации, является государственная или негосударственная экспертиза, которая проводится уполномоченными организациями в условиях запрета на проведение иных экспертиз проектной документации, помимо прямо предусмотренных законом (см. часть 6 статьи 49 ГрК РФ).

Можно было бы предположить, что рассматриваемое требование, предусмотренное правилами землепользования и застройки Калининграда, установлено в рамках полномочия органов местного самоуправления по согласованию архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства (см. статью 40.1 ГрК РФ), однако в таком случае возникают следующие противоречия:

1) полагаем, что высотность (этажность) является предельным параметром разрешенного строительства (см. статью 38 ГрК РФ), а не требованием к архитектурно-градостроительному облику объекта капитального строительства (в частности, к объемно-пространственным характеристикам объектов капитального строительства, определяющим размер и форму таких объектов)<sup>85</sup>;

2) процедура согласования архитектурно-градостроительного облика объекта возможна только в отношении территорий, которые определены в правилах землепользования и застройки и в границах которых градостроительным регламентом установлены требования (см. часть 5.3 и пункт 2.1 части 6 статьи 30 ГрК РФ), тогда как соответствующие условия в правилах землепользования и застройки Калининграда не обеспечены.

Таким образом, требование о согласовании предпроектных проработок с главным архитектором Калининградской области, установленное в случаях планируемого строительства объектов капитального строительства высотой

---

<sup>85</sup> См. постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2023 года № 857 «Об утверждении требований к архитектурно-градостроительному облику объекта капитального строительства и Правил согласования архитектурно-градостроительного облика объекта капитального строительства».

более 30 м, противоречит действующему законодательству Российской Федерации.

Только минимальный размер земельного участка регламентирован в правилах землепользования и застройки Екатеринбурга и Самары (им присвоено 0,2 балла), а Воронеж является примером отсутствия всех элементов базового градостроительного регламента, поскольку в его правилах землепользования и застройки в зоне нового строительства многоэтажной жилой застройки (ЖМ(н))<sup>86</sup> не регламентированы ни размеры земельных участков, ни предельная этажность (высотность).

### ***Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства***

Специальное регулирование инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства выявлено в трех из десяти представленных в выборке городов: в Калининграде, Краснодаре, и Сочи. При этом следует отметить, что такое регулирование в соответствующих городах не является полным, поскольку наряду с требованием об инфраструктурной обеспеченности создаваемой застройки представляется необходимым нормативное закрепление порядка реализации соответствующего требования, которым должны быть урегулированы правовые условия (в том числе форма) взаимодействия застройщиков и органов местного самоуправления в целях инфраструктурной обеспеченности создаваемой застройки (примерами соответствующего регулирования являются Москва<sup>87</sup> и Пермь<sup>88</sup>).

---

<sup>86</sup> См. статью 23 правил землепользования и застройки Воронежа, утв. решением Воронежской городской думы от 20 апреля 2022 года № 466-V.

<sup>87</sup> См. постановление Правительства Москвы от 24 декабря 2024 года № 3135-ПП «О мерах по обеспечению жилой и (или) нежилой застройки на территории города Москвы объектами инфраструктуры и местами приложения труда», которым утвержден порядок подготовки, заключения и исполнения инфраструктурного договора, а также порядок расчета суммы компенсации за строительство объектов социальной инфраструктуры, инженерной инфраструктуры, обслуживания жилой застройки, улично-дорожной сети и дорожно-транспортной инфраструктуры, благоустройства, необходимых для целей обеспечения жилой и (или) нежилой застройки.

<sup>88</sup> См. решение Пермской городской думы от 17 декабря 2019 года № 316 «Об утверждении Порядка заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город

В соответствии с пунктом 7 статьи 8 единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования Краснодара при развитии существующей жилой застройки, реконструкции кварталов не допускается локальная реконструкция или точечная застройка жилыми домами при планируемом строительстве жилья, не обеспеченного объектами социальной, транспортной инженерно-коммунальной инфраструктуры, а также коммунальными и энергетическими ресурсами, в соответствии с установленными нормативами обеспеченности и доступности для населения. Если буквально анализировать данную норму, то, получается, запрет строительства в отсутствие инфраструктурной обеспеченности касается только случаев редевелопмента жилой застройки и не распространяется на случаи застройки жильем свободных территорий в городе.

Более развернутыми по своему содержанию являются требования к инфраструктурной обеспеченности, закрепленные правилами землепользования и застройки Сочи. Во-первых, ими устанавливается запрет на строительство объектов капитального строительства жилого назначения без привязки к тому, идет ли речь о территориях редевелопмента или свободных от застройки территориях. Во-вторых, предусматривается, что указанный запрет не распространяется на следующие случаи строительства/реконструкции объектов жилищного строительства:

- 1) строительство индивидуальных жилых домов, садовых домов;
- 2) строительство объектов капитального строительства жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о комплексном развитии территории при наличии соглашения, заключенного в целях восстановления прав граждан, включенных в единый реестр проблемных объектов, предусмотренный частью 1.1 статьи 23.1 Федерального закона от

---

Пермь для развития сети социальной инфраструктуры города Перми», которым утверждены порядок заключения соглашения о сотрудничестве между застройщиком и муниципальным образованием город Пермь для развития сети социальной инфраструктуры и типовые (примерные) формы таких соглашений.

30 декабря 2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

3) строительство объектов капитального строительства жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о комплексном развитии территории, заключенных до октября 2022 года;

4) строительство объектов капитального строительства жилого назначения, финансирование (софинансирование) которых осуществляется из средств федерального, регионального, местного бюджета;

5) реконструкция существующих объектов капитального строительства жилого назначения в существующих параметрах.

Общие требования, предусмотренные правилами землепользования и застройки Калининграда, не ограничивают строительство в условиях инфраструктурной обеспеченности, однако в ряде случаев ими предусматривается упомянутая выше процедура рассмотрения «предпроектных материалов» в отношении планируемых к строительству объектов капитального строительства (полагаем, здесь имеется ввиду проектная документация), учитывающих обеспечение указанных объектов и прилегающих к ним территорий социальной, инженерной, транспортной инфраструктурой, на заседании архитектурно-градостроительного совета Калининградской области, в случаях строительства объектов капитального строительства выше 30 м (9 этажей) в зонах застройки многоэтажными жилыми домами (Ж-1) и зонах общественно-жилого назначения<sup>89</sup>.

В связи с тем, что в указанных трех городах регулирование инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации оценивается как неполное, им присваивается оценка 0,5 балла по рассматриваемой компоненте (критерию), остальным городам присваивается 0 баллов.

---

<sup>89</sup> См. примечание к таблице 7 главы 3, примечание к таблице 62 главы 5 правил землепользования и застройки Калининграда.

В таблице 2.1 представлены сведения о результатах оценки городов по направлению наращивания объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру

**Таблица 2.1 – Сведения о результатах оценки городов по направлению наращивания объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру**

Город	Критерии сравнения и значение оценки			Среднее значение
	<i>Особенности содержания генерального плана</i>	<i>Наличие базового градостроительного регламента</i>	<i>Регулирование инфраструктурных обязательств</i>	
Вологда	1	1	0	0,67
Воронеж	0	0	0	0,00
Екатеринбург	1	0,2	0	0,40
Калининград	1	0,5	0,5	0,67
Краснодар	1	1	0,5	0,83
Красноярск	1	0,2	0	0,40
Нижний Новгород	1	0,7	0	0,57
Самара	1	0,2	0	0,40
Сочи	1	0,5	0,5	0,67
Якутск	1	0,7	0	0,57

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

### ***Выбор модели пространственного развития города***

В соответствии с результатами анализа изменений основных параметров пространственной структуры городов разрастание характерно для всех российских городов. Авторы исследования констатируют, что средняя плотность городского населения снижается, а само население перераспределяется всё дальше от центра. Основным двигателем этого разрастания является необоснованное, не сопоставленное с демографической ситуацией и потенциальным спросом на жилье планирование объемов и размещения жилой застройки. В большинстве случаев рост пространственной структуры городов происходит в условиях физического сокращения числа потребителей и потребности в ресурсах, поэтому фактически разрастание происходит еще более интенсивно.

Таким образом, важнейшим выводом исследования является тот факт, что практически все российские города из исследовательской выборки

предполагают рост застраиваемых территорий, различной является разве что степень такого разрастания. Наблюдаемые авторами исследования модели планируемого роста разделяются на три группы.

1. Модель разрастания. Такая модель характерна для большинства российских городов. Основной индикатор такой модели – снижение плотности населения в центральной и срединной частях города и ее смещение на новые, незастроенные территории. При этом выявлен значительный разброс в степени разрастания, заложенный в показателях генеральных планов соответствующих городов, в результате чего данной модели присвоены дополнительные характеристики масштаба такого разрастания: обычное, экстремальное или химерическое. Примерами городов, отнесенных к данной группе, являются Вологда, Калининград, Красноярск, Нижний Новгород, Сочи, Екатеринбург, Якутск.

2. Модель роста. В рамках данной модели застройка новых территорий сбалансирована с прогнозным увеличением численности населения, предусмотренным генеральным планом, при этом средняя плотность увеличивается. Примерами городов, отнесенным к данной группе, являются Воронеж и Краснодар.

3. Модель адаптации (сдержанного развития). В такой модели представлены города, в которых будущее увеличение численности населения в генеральные планы не закладывается. При этом планируемое приращение новых территорий либо отсутствует, либо незначительно. К указанной группе из анализируемой выборки городов относится Самара. В исследовании отмечается, что именно генеральные планы городов, отнесенных к данной модели, являются примером формирования взвешенной политики землепользования, обладающей потенциалом реализации последовательных, поступательных действий по преобразованию территорий, эффективного использования городских ресурсов.

Сведения об отнесении рассматриваемым городов в одной из трех моделей пространственного роста представлены в таблице 2.2.

**Таблица 2.2 – Сведения об отнесении рассматриваемых городов к одной из трех моделей пространственного роста**

Город	Выбор модели пространственного развития
Вологда	Модель разрастания
Воронеж	Модель роста
Екатеринбург	Модель разрастания
Калининград	Модель разрастания
Краснодар	Модель роста
Красноярск	Модель разрастания
Нижний Новгород	Модель разрастания
Самара	Модель адаптации
Сочи	Модель разрастания
Якутск	Модель разрастания

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» на основе исследования «Планирование разрастания. Пространственная политика городов России», с. 12. URL: <https://publications.hse.ru/books/538271829> (дата обращения: 21.06.2025)

### ***2.1.2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации сбалансированных градостроительных проектов в городах***

В соответствии с принятым методическим подходом (см. таблицу 1.1 настоящего отчета) в целях определения промежуточных значений индекса устойчивости градостроительной политики по направлению формирования полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации в городах комплексных градостроительных проектов были проанализированы нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере комплексного развития территорий. Предметом оценки было закрепление в соответствующих документах системы регуляторных требований, рекомендуемых к учету<sup>90</sup> и обеспечивающих условия для успешной реализации комплексных градостроительных проектов (см. раздел 1.1 настоящего отчета).

<sup>90</sup> Методические рекомендации по комплексному развитию территорий жилой застройки // Фонд «Институт экономики города». URL: [https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/metodicheskie\\_rekomendacii\\_po\\_krt\\_zhiloi\\_zastroiki.pdf](https://www.urbanomics.ru/sites/default/files/metodicheskie_rekomendacii_po_krt_zhiloi_zastroiki.pdf) (дата обращения: 01.07.2025).

***Требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ***

По данному критерию каждый из субъектов РФ, представляющий города из выборки, может получить максимальное значение 0,16 баллов, если нормативно установлено и требование о предварительной градостроительной проработке территории, и требование о разработке мастер-плана (архитектурно-градостроительной концепции), 0,1 балла при нормативном закреплении только одного из перечисленных выше двух требований или оценку в 0 баллов в случае нормативного неустановления обоих требований.

Под требованием о предварительной градостроительной проработке территории для целей настоящего исследования понимается закрепление в нормативной правовой базе субъектов Российской Федерации, устанавливающей особенности подготовки и реализации проектов КРТ, положений, устанавливающих обязательность сбора исходных данных о территории, планируемой к комплексному развитию, о расположенных на ней объектах капитального строительства, об ограничениях использования объектов недвижимости, о правообладателях объектов недвижимости, об обосновании соответствия территории планируемого развития критериям, установленным статьей 65 ГрК РФ применительно к соответствующему виду комплексного развития территории, а также порядка сбора, систематизации и учета соответствующих сведений в целях последующего принятия решения о КРТ. Требование о предварительной градостроительной проработке территории планируемого комплексного развития в том или иной виде закреплено в нормативной правовой базе всех регионов, представляющих анализируемые города, за исключением Самарской области.

Так, например, в соответствии с законодательством Свердловской области<sup>91</sup> в целях принятия решения о КРТ жилой застройки уполномоченный в сфере КРТ орган публичной власти осуществляет:

1) анализ фактического положения территории, подлежащей комплексному развитию, сбор информации (сведений) о характеристиках существующих МКД и иных объектов капитального строительства (далее – ОКС), в том числе сведения о которых внесены в ЕГРН, на которых расположены указанные объекты, сведений о составе и количественных характеристиках объектов коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры (фактическая мощность, наличие резервов);

2) выявление существующих запретов и (или) ограничений, предусмотренных законодательством РФ, в том числе в связи с утверждением границ зон с особыми условиями использования территорий;

3) обследование территории комплексного развития, в том числе фотофиксацию ОКС жилого и иного назначения, объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, расположенных в границах такой территории, с указанием их адресного описания;

4) определение наличия (отсутствия) в границах территории жилой застройки аварийных МКД, МКД, не признанных аварийными и соответствующих критериям, установленным правительством Свердловской области, объектов индивидуальной жилой застройки, которые могут быть изъяты для государственных или муниципальных нужд в целях КРТ и др.;

5) сбор сведений и информации о количестве граждан и (или) семей, зарегистрированных по месту жительства в указанных выше многоквартирных домах, нуждающихся в жилых помещениях,

---

<sup>91</sup> См. Требования к комплексному развитию территории жилой застройки в целях принятия решения о комплексном развитии территории жилой застройки Правительством Свердловской области или главой местной администрации муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области, утвержденные постановлением правительства Свердловской области от 23 сентября 2021 года № 619-ПП.

предоставляемых по договорам социального найма; о необходимых видах энергоресурсов, подача которых осуществляется ресурсоснабжающими организациями по централизованным сетям инженерно-технического обеспечения, а также о видах сетей инженерно-технического обеспечения; о возможности подключения (технологического присоединения) планируемых объектов капитального строительства к сетям инженерно-технического обеспечения;

б) предварительный расчет планируемого размещения ОКС в границах территории жилой застройки и предварительный расчет объема жилищного фонда, необходимого для переселения граждан из расположенных на территории жилой застройки объектов;

7) запрос сведений о правах (обременениях) в отношении всех ОКС в том числе жилых помещений в МКД, в управлении Росреестра по Свердловской области;

8) подготовка обоснования принятия решения о КРТ жилой застройки в предлагаемых границах с приложением текстовых и графических материалов.

Мастер-план (архитектурно-градостроительная концепция) проекта КРТ является результатом комплексной градостроительной и пространственно-экономической проработки территории, который отражает перспективное градостроительное видение такой территории по завершении реализации проекта КРТ. Указанный документ является крайне важным, поскольку обеспечивает возможность обоснования сведений, подлежащих включению в решение о КРТ, в том числе границ территории и основных параметров КРТ.

Именно с учетом сведений, включаемых в архитектурно-градостроительную концепцию проекта КРТ, определяется и технико-экономические показатели будущей застройки, и финансовая модель соответствующего проекта, включая:

- примерную оценку общих расходов на реализацию решения о КРТ, а также планируемый объем финансирования за счет бюджетных, внебюджетных средств на весь период реализации решения о КРТ;

- объемы бюджетного финансирования, в том числе по целевым направлениям расходов, на первый трехлетний период рекомендуется предусматривать в бюджете до принятия решения о КРТ

- оценку потребности для реализации решения о КРТ в средствах Фонда развития территорий (в части привлечения средств в виде субсидий на возмещение понесенных застройщиком или оператором КРТ расходов на расселение аварийного жилищного фонда).

В конечном счете разработка такого документа позволяет оценить инвестиционную эффективность (рентабельность) проекта КРТ. Хотя требование об обязательной разработке архитектурно-градостроительной концепции на этапе, предшествующем принятию решения о КРТ, не вытекает из норм федерального законодательства и относится к прямо закрепленным за субъектами Российской Федерации регуляторным полномочием, его нормативно предусмотрели в шести регионах, представляющих анализируемые города<sup>92</sup>.

***Установление запрета принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в правилах землепользования и застройки***

Нормативное закрепление требования о необходимости наличия в правилах землепользования и застройки границ территорий, в отношении которых допускается осуществлять деятельность по комплексному развитию территорий, как условия принятия решения о КРТ, является правом субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 5.2 статьи 30 ГрК РФ, которое не реализовано ни в одном из регионов, представляющих анализируемые

---

<sup>92</sup> Соответствующее регулирование отсутствует в Вологодской, Калининградской и Самарской областях.

города<sup>93</sup>. Таким образом, всем представленным в выборке городам по рассматриваемой компоненте присвоено 0 баллов.

***Система дополнительных жилищных гарантий собственникам и нанимателям жилых помещений в многоквартирных домах, соответствующих критериям, установленным субъектом Российской Федерации***

Напомним, что федеральный законодатель закрепил право субъектов Российской Федерации предусмотреть в своей нормативной правовой базе следующие дополнительные жилищные гарантии собственникам и нанимателям жилых помещений в МКД, соответствующих критериям субъекта Российской Федерации:

- гарантия предоставления равнозначного жилого помещения, соответствующего установленным законом требованиям<sup>94</sup>;
- гарантия предоставления взамен освобождаемой комнаты (комнат) в коммунальной квартире, являющейся таковой на 1 января 2021 года, отдельной квартиры в собственность или по договору социального найма<sup>95</sup>;
- гарантия предоставления гражданам, нуждающимся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилых помещений по норме предоставления на одного человека, установленной субъектом Российской Федерации, во внеочередном порядке (часть 13 статьи 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации).

---

<sup>93</sup> До недавнего времени соответствующее регулирование было предусмотрено в Нижегородской области, но затем указанное требование было упразднено (см. постановление Правительства Нижегородской области от 24 мая 2024 года № 278 «О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Нижегородской области» (вместе с «Положением о комплексном развитии территорий в Нижегородской области»)).

<sup>94</sup> В соответствии с частью 7 статьи 32.1 Жилищного кодекса Российской Федерации под равнозначным жилым помещением понимается жилое помещение, одновременно соответствующее следующим требованиям:

- 1) жилая площадь такого помещения и количество комнат в таком жилом помещении не меньше жилой площади освобождаемого жилого помещения и количества комнат в освобождаемом жилом помещении, а общая площадь такого жилого помещения превышает общую площадь освобождаемого жилого помещения;
- 2) такое жилое помещение соответствует стандартам, установленным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации;
- 3) такое жилое помещение находится в многоквартирном доме, который расположен в том же поселении, городском округе, в котором расположен многоквартирный дом, включенный в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию.

<sup>95</sup> См. часть 8 статьи 18 Федерального закона от 30 декабря 2020 года № 494-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий».

Все три приведенные выше жилищные гарантии закреплены только в двух субъектах Российской Федерации, представляющих анализируемые города (Свердловская<sup>96</sup> и Нижегородская<sup>97</sup> области), в связи с чем им присвоено максимальное значение по рассматриваемой компоненте – 0,2 балла.

В Вологодской, Самарской областях, а также в Красноярском крае нормативно закреплены гарантии предоставления равнозначных жилых помещений, а также предоставления отдельной квартиры взамен освобождаемой комнаты (комнат) в коммунальной квартире, поэтому им по соответствующей компоненте критерия присвоено 0,1 балла. В оставшихся регионах, представленных в выборке, не закреплена ни одна из представленных выше дополнительных жилищных гарантий (0 баллов).

***Учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей)***

Напомним, что на торгах, предметом которых является право на заключение договора о КРТ, продается право получить доход или прибыль от проекта, которая зависит от объемов и видов будущей застройки, от цен на недвижимость, затрат на предоставление компенсаций собственникам сносимой недвижимости в денежной или в натуральной формах и других условий реализации проекта КРТ. Это означает, что начальная цена торгов должна зависеть от таких условий и параметров.

В рамках регуляторного полномочия по порядку определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ жилой застройки, закрепленного частью 5 статьи 69 ГрК РФ, большинством субъектов

---

<sup>96</sup> См. постановление Правительства Свердловской области от 25 ноября 2021 года № 835-ПП «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории жилой застройки, принимаемого Правительством Свердловской области или главой местной администрации муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области», статья 6 Закона Свердловской области от 19 марта 2021 года № 19-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий в Свердловской области».

<sup>97</sup> См. раздел 8 Положения о комплексном развитии территории в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

Российской Федерации, представленных в выборке, взят на вооружение подход, базирующийся на оценке годового размера арендной платы за земельные участки, которые будут предоставлены победителю торгов с целью исполнения им договора о КРТ. На наш взгляд, такой подход не совсем полно учитывает экономическую суть цены права реализовать проект КРТ.

Единственным регионом, в законодательстве которого закреплён подход, базирующийся на инвестиционной составляющей, является Нижегородская область<sup>98</sup>: начальная цена права на заключение договора о КРТ жилой и нежилой застройки на территории Нижегородской области<sup>99</sup> определяется на основе рыночной стоимости планируемых к возведению в границах территории комплексного развития жилых и коммерческих объектов, а также применения коэффициента, составляющего 0,001 % от рыночной стоимости объектов, планируемых к возведению в границах территории комплексного развития.

В формуле определения начальной цены на право заключения договора о КРТ, предусмотренной в Вологодской области<sup>100</sup>, учитывается коэффициент инвестиционной привлекательности застроенной территории однако его значение строго фиксировано и является универсальным (0,3 %), что, по нашему мнению, никак не учитывает особенности планируемой к созданию в границах территории комплексного развития будущей застройки.

Таким образом, только Нижегородской области и, соответственно, представленному в выборке Нижнему Новгороду присваивается положительное значение в 0,2 балла по рассматриваемой компоненте.

---

<sup>98</sup> См. постановление Правительства Нижегородской области от 30 сентября 2021 года № 871 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Нижегородской области или главой администрации муниципального образования Нижегородской области».

<sup>99</sup> За исключением случаев заключения договора о КРТ нежилой застройки с правообладателями.

<sup>100</sup> См. постановление Правительства Вологодской области от 27 сентября 2021 года № 1145 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае, если решение о комплексном развитии территории принято Правительством Вологодской области или главой местной администрации, а также размера арендной платы за земельные участки при заключении указанного договора».

### ***Установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства***

В соответствии с частью 1 статьи 67 ГрК РФ в решении о КРТ в том числе фиксируются предельные параметры разрешенного строительства ОКС, перечень которых устанавливается нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Полагаем крайне важным определение регионами в качестве указанных параметров следующие важные компоненты:

- предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков;
- отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения ОКС в границах территории комплексного развития.

В соответствии с методикой исследования за наличие в нормативной правовой базе того или иного субъекта Российской Федерации и, следовательно, представляемого им города из выборки каждого из перечисленных выше предельных параметров в качестве подлежащих включению в решение о КРТ присваивается по 0,08 балла (максимальная оценка – 0,16 балла).

Вологодской, Нижегородской областям, Красноярскому краю и, соответственно, их административным центрам присваивается оценка в 0,2 балла, поскольку в них в качестве подлежащих включению в решение о КРТ предусмотрены оба указанных предельных параметра. В Калининградской, Самарской и Свердловской областях, а также в Республике Саха (Якутия) предусмотрен только предельный параметр отступа от границ земельного участка, но не предусмотрены предельные размеры земельного участка (им присваивается оценка в 0,1 балла), а в Воронежской области и Краснодарском крае оба анализируемых предельных параметра не предусмотрены в региональной нормативной правовой базе (0 баллов).

В таблице 2.3 представлена сводная оценка городов по данному направлению.

**Таблица 2.3 – Сводная оценка городов по качеству нормативного правового регулирования комплексного развития территорий**

Город	Оценка
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

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

***2.1.3. Завершение межевания жилых кварталов с учетом исключения образования пустот и чересполосицы, а также распределения городских земель между собственниками***

***Результаты рейтинга городов по доле многоквартирных домов с оформленными земельными участками***

Устойчивость градостроительной политики во многом определяется тем, насколько ясно определен круг лиц, на которых она воздействует. Правовое градорегулирование должно быть адресовано конкретному собственнику. Именно поэтому в рамках устойчивой городской политики принципиально важно, чтобы каждый квадратный метр в границах застроенной территории был юридически оформлен и закреплен за ответственным субъектом: собственником или муниципалитетом.

Особенно это актуально в многоквартирной жилой застройке, где плотность населения высока, а эксплуатационная нагрузка на территорию максимальна. Здесь упорядоченность землепользования и четкое разграничение ответственности становятся необходимым условием для реализации принципов устойчивого развития.

В соответствии с частью 2 статьи 16 Федерального закона от 29 декабря 2004 года № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», после проведения государственного кадастрового учета земельный участок, на котором расположен многоквартирный дом, бесплатно переходит в общую долевую собственность собственников помещений в

данном доме. Это положение создало правовую основу для закрепления ответственности за содержание придомовой территории за самими жителями через управляющие компании или иные формы самоуправления.

Кроме того, в рамках мониторинга эффективности работы муниципалитетов, в соответствии с указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607, ведется официальный статистический учет показателя «Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет». Рассмотрим значения этого показателя по каждому исследуемому городу (см. таблицу 2.4).

**Таблица 2.4 – Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, %, значение показателя за год**

Города	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Вологда	14	18	26	30	31	94	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Екатеринбург	5	6	8	11	21	37	50	58	0	87	88	96	96	98	98	100	100
Калининград	55	62	68	75	78	59	71	95	97	97	98	98	98	99	99	96	99
Красноярск	7	50	79	97	99	93	98	99	100	100	100	100	100	100	100	100	99
Якутск	н/д	6	4	17	19	19	20	69	7	8	9	5	88	95	92	91	н/д
Сочи	16	19	27	30	33	34	34	34	43	45	46	46	46	46	88	88	90
Воронеж	18	24	31	41	31	40	70	73	73	73	73	75	83	83	85	85	85
Самара	н/д	н/д	1	3	5	5	6	6	н/д	н/д	14	16	19	42	69	74	74
Краснодар	0	0	18	25	36	39	43	44	45	46	46	47	63	63	65	66	67
Нижний Новгород	н/д	н/д	45	48	49	51	52	52	52	52	52	н/д	47	49	48	56	57

Источник: Муниципальная статистика // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst> (дата обращения: 01.07.2025)

Из таблицы 2.4 видно, что к 2024 году четыре города практически завершили размежевание жилых территорий, среди них Вологда (100 %), Екатеринбург (100 %), Красноярск (99 %), Калининград (99 %). три города Воронеж (85 %), Якутск (91 %) и Сочи (90 %) близки к завершению этого процесса. На нижних строчках находятся Краснодар (67 %), Нижний Новгород (57 %) и Самара (74 %).

На первый взгляд, высокая доля поставленных на кадастровый учет земельных участков под многоквартирными домами может свидетельствовать о правовой определенности и зрелости городской земельной политики. Однако этот показатель не всегда отражает реальное качество размежевания застроенной территории. Во многих случаях участки под МКД формируются по минимальному контуру зданий («по отмостке») или с незначительным отступом, без учета фактического землепользования, границ благоустроенных территорий и необходимой площади для полноценной эксплуатации дома. В результате между такими участками остаются пустоты и фрагментированные пространства, отсутствует примыкание к красным линиям, а важные элементы благоустройства, такие как проезды, озеленение, детские площадки, оказываются на «ничейной» земле. Такая земля и в зону ответственности жителей не попадает, и не включается в состав территории общего пользования, формально она остается неразграниченной, оставаясь в ведении муниципалитета, который не всегда может обеспечить ее надлежащее содержание. Это противоречит самой логике устойчивой градостроительной политики, в основе которой лежит прозрачное распределение обязанностей и прав собственности.

### ***Результаты качественного исследования межевания жилых кварталов как индикатора устойчивости городской среды***

В целях более глубокой оценки ситуации проведем анализ качественных показателей и рассмотрим практику межевания в российских городах на основе экспертного обзора публичной кадастровой карты. Такой анализ позволит выявить не только наличие или отсутствие земельных участков под

многоквартирными домами, но и характер их формирования: охватывают ли они фактическое землепользование, примыкают ли к территориям общего пользования, отражают ли существующие элементы благоустройства. Это особенно важно для понимания реального уровня упорядоченности землепользования в жилых кварталах, а также для оценки рисков планировочной «рыхлости», возникающей при фрагментарном или ошибочном межевании.

Обобщенные результаты оценки качества размежевания жилых кварталов в исследуемых городах представлены в таблице 2.5.

**Таблица 2.5 – Обобщенные результаты оценки качества межевания земельных участков в жилых кварталах**

Город	Доля земельных участков многоквартирных домов, поставленных на государственный кадастровый учет, %, 2024	Оценка качества размежевания жилых кварталов (планировочных элементов)
Вологда	100	Среднее качество межевания – 0,5
Воронеж	85	Высокое качество межевания – 1
Екатеринбург	100	Высокое качество межевания – 1
Калининград	99	Среднее качество межевания – 0,5
Краснодар	67	Низкое качество межевания – 0,1
Красноярск	99	Низкое качество межевания – 0,1
Нижний Новгород	57	Среднее качество межевания – 0,5
Самара	74	Низкое качество межевания – 0,1
Сочи	90	Низкое качество межевания – 0,1
Якутск	91*	Среднее качество межевания – 0,5

\*Данные за 2023 год

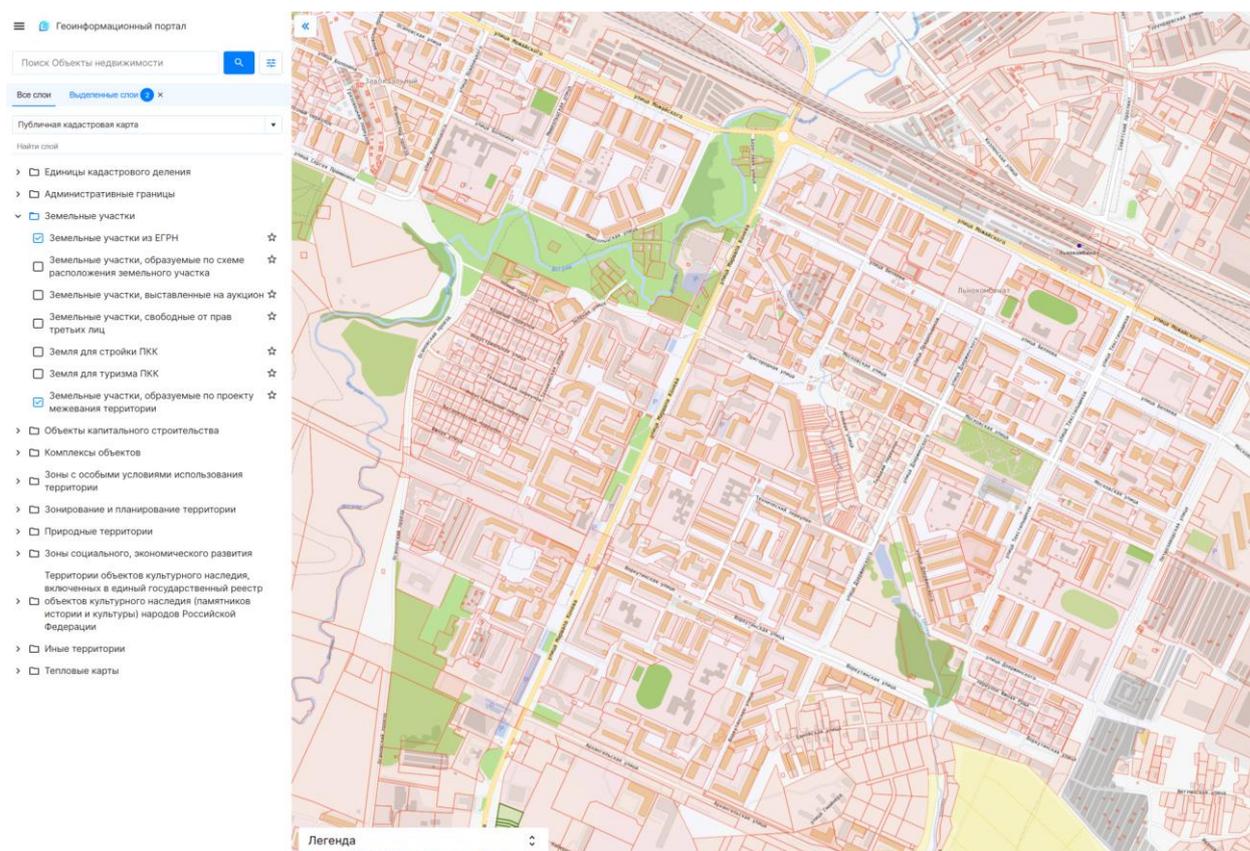
Источник: Росстат; оценка экспертов Фонда «Институт экономики города» на основе результатов анализа данных Публичной кадастровой карты (по состоянию на июнь 2025 года)

Далее детально описаны результаты анализа по каждому городу.

### **Вологда**

Согласно официальным статистическим данным, город Вологда демонстрирует максимальное значение по показателю доли многоквартирных домов, размещенных на земельных участках, поставленных на государственный кадастровый учет 100 %. Это означает, что в реестре ЕГРН под каждым многоквартирным домом в городе значится соответствующий

земельный участок. Однако, как уже было показано ранее, количественный охват кадастровым учетом не всегда отражает реальное качество межевания. Чтобы оценить, как именно сформированы земельные участки под многоквартирными домами в Вологде, рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты с жилыми кварталами города, представленный на рисунке 2.1.



**Рисунок 2.1 – Фрагмент публичной кадастровой карты Вологды**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

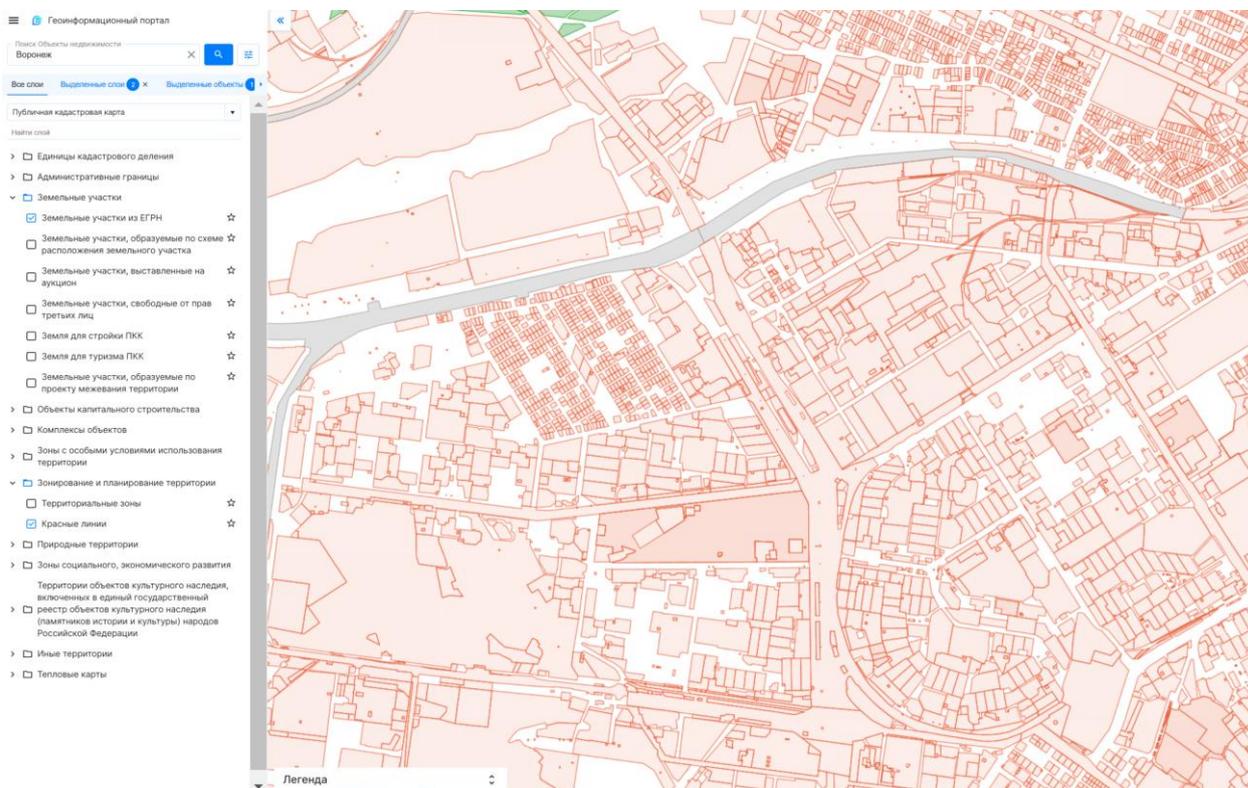
Из рисунка 2.1 видно, что большинство зданий в жилой застройке расположены на образованных земельных участках, что соответствует данным статистики (100 % по показателю в 2024 году). Однако есть кварталы, в которых очевиден характер формирования участков по отмостке или с минимальным отступом от контура зданий, например квартал, ограниченный улицами Мишкольцкая и Можайского. Между участками заметны пустоты и незамежеванные территории, которые на карте выделены как «ничейные» пространства. Эти участки не входят ни в границы участков

под МКД, ни в состав территорий общего пользования, что указывает на незавершенность юридического оформления землепользования в жилых кварталах. Такие разрывы могут создавать проблемы в управлении благоустройством, уборке, озеленении и эксплуатации территорий. Документации по планировке территории этого квартала в открытых источниках не обнаружено. Общий вывод: среднее качество размежевания жилых кварталов.

## Воронеж

Согласно официальной статистике, в городе Воронеже к 2024 году 85 % многоквартирных домов размещены на поставленных на кадастровый учет земельных участках. Это высокий показатель, отражающий значительный прогресс в оформлении правового статуса застроенных территорий.

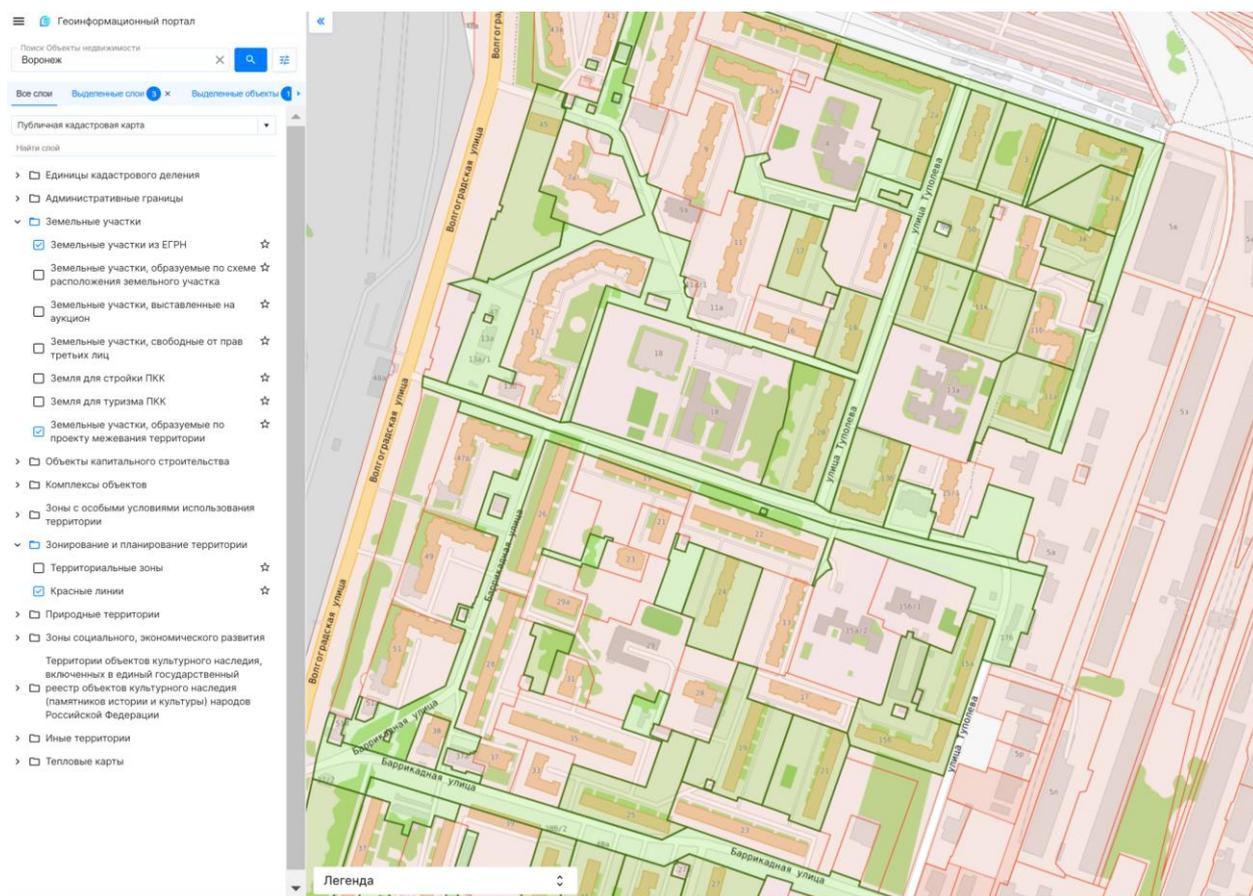
Для более детального понимания характера этого межевания рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты города, представленный на рисунке 2.2, где отображена плотная жилая застройка.



**Рисунок 2.2 – Фрагмент публичной кадастровой карты Воронежа**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.2 видно, что практика размежевания территории в Воронеже неоднородна, есть достаточно плотно «упакованные» земельными участками кварталы, но встречаются и значительные пустоты и многоквартирные дома без образованных участков. На рисунке 2.3 представлена показательная практика города Воронежа по «доупаковке» жилой застройки через проект межевания.



**Рисунок 2.3 – Фрагмент публичной кадастровой карты Воронежа**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.3 видно, что зеленым контуром обозначены формируемые земельные участки как под многоквартирными домами, так и в виде участков территории общего пользования. Визуально видно, что в проекте межевания обеспечено сплошное примыкание земельных участков друг к другу, что позволяет говорить о попытке устранения планировочной рыхлости и повышения юридической определенности землепользования.

Особенность данной практики состоит в том, что город не инициирует перераспределение ранее образованных участков под МКД с целью их расширения, а оформляет всю свободную внутриквартальную землю в качестве территорий общего пользования. Это объяснимо: по действующему законодательству перераспределение требует согласия собственников помещений в МКД и оплаты соответствующей доли земельного участка, что в условиях низкой зрелости института коллективной собственности зачастую представляется затруднительным.

С другой стороны, в качестве замечания следует отметить, что образуемые участки территорий общего пользования не сопровождаются установлением красных линий, что важно для полноценного правового закрепления их статуса. Отсутствие красных линий снижает уровень правовой защищенности таких территорий и может привести к их последующему преобразованию и уплотнительной застройке. Тем не менее общая оценка качества размежевания жилых кварталов высокая.

### **Екатеринбург**

Согласно официальной статистике, в городе Екатеринбурге к 2024 году 100 % многоквартирных домов размещены на земельных участках, поставленных на кадастровый учет. Это один из немногих городов, достигших полного охвата. Для оценки того, насколько качественно выполнено межевание, рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты, отражающий характер формирования участков в жилых кварталах (см. рисунок 2.4).



## Рисунок 2.4 – Фрагмент публичной кадастровой карты Екатеринбурга

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Анализ публичной кадастровой карты Екатеринбурга позволяет отметить высокое качество межевания территории. В жилых кварталах наблюдается сплошное размежевание, при этом границы участков под многоквартирными домами, как правило, примыкают друг к другу или к территории общего пользования без пустот и разрывов.

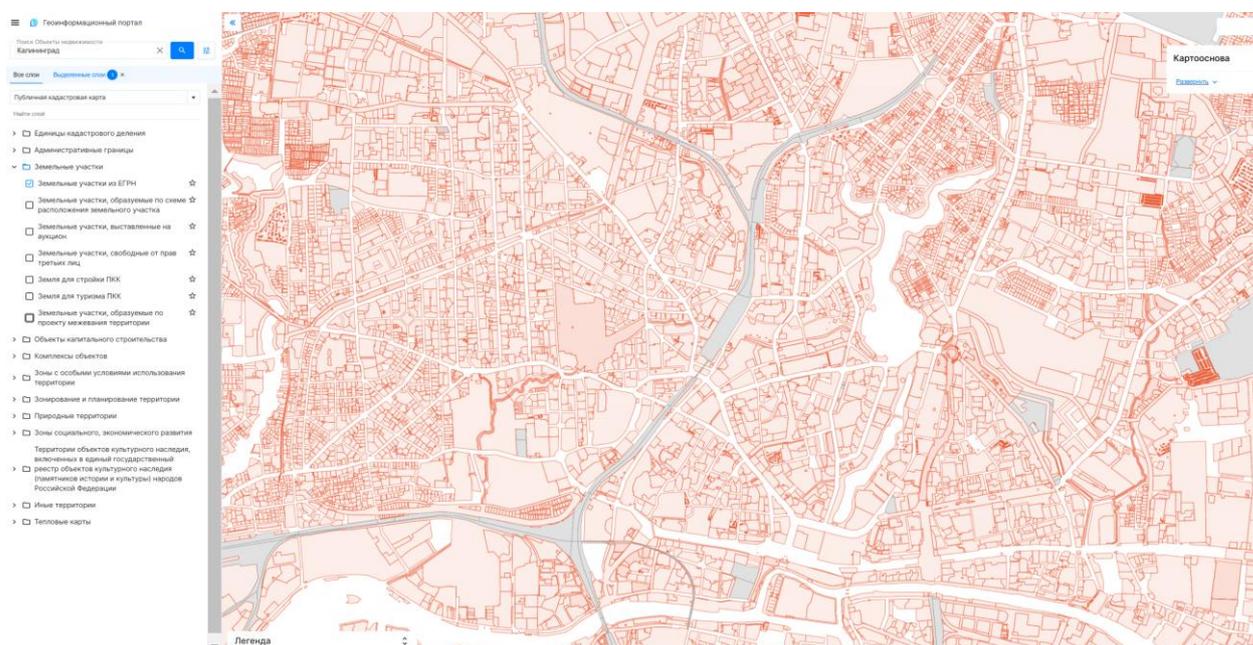
Там, где ранее имелись незамежеванные участки или разрывы, видна доработка через проект межевания. Такие территории выделены в земельные участки зеленым контуром. После утверждения проекта соответствующие границы переносятся в ЕГРН, что свидетельствует о системной работе города по упорядочению застроенных территорий и устранению планировочной рыхлости.

**Общий вывод:** высокое качество размежевания жилых кварталов.

### Калининград

Согласно официальной статистике, в городе Калининграде на 2024 год 99 % многоквартирных домов поставлены на кадастровый учет, что свидетельствует о почти полном охвате застроенной территории межеванием. Для уточнения качества и характера этого межевания рассмотрим фрагмент

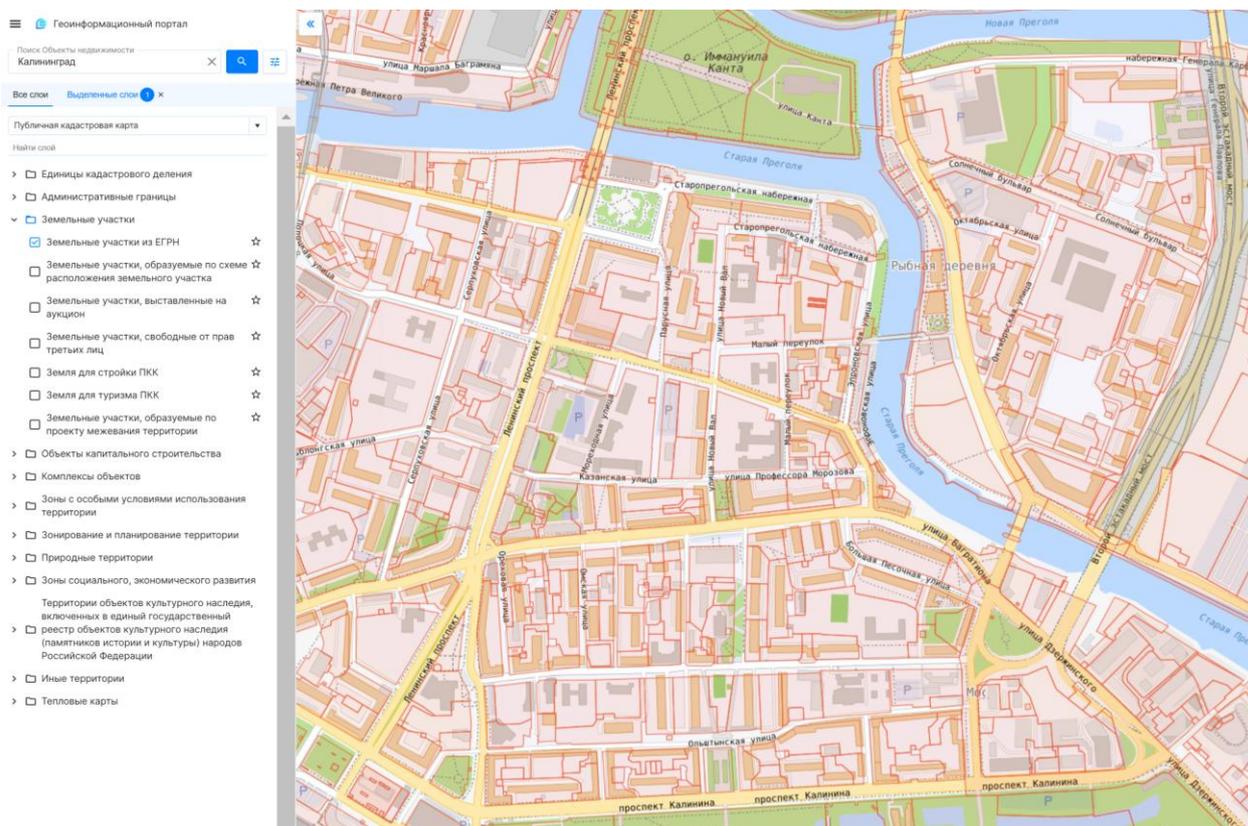
публичной кадастровой карты, позволяющий оценить, насколько участки охватывают фактическое землепользование и формируют ли они цельную и связанную структуру жилых кварталов (рисунок 2.5).



**Рисунок 2.5 – Фрагмент публичной кадастровой карты Калининграда**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.5 видно, что территория Калининграда в целом размежевана достаточно полноценно, с высокой степенью охвата жилых кварталов. Земельные участки под многоквартирными домами сформированы плотно, без значительных пустот и разрывов, границы участков преимущественно примыкают друг к другу или к территориям общего пользования. Это соответствует принципам сплошного и компактного размежевания, необходимым для устойчивого управления городской территорией. Тем не менее были выявлены кварталы с незавершенным размежеванием застроенной территории (рисунок 2.6).



**Рисунок 2.6 – Фрагмент публичной кадастровой карты Калининграда**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.6 видно, что в Калининграде преобладают два различных подхода к размежеванию дворовых территорий в жилых кварталах.

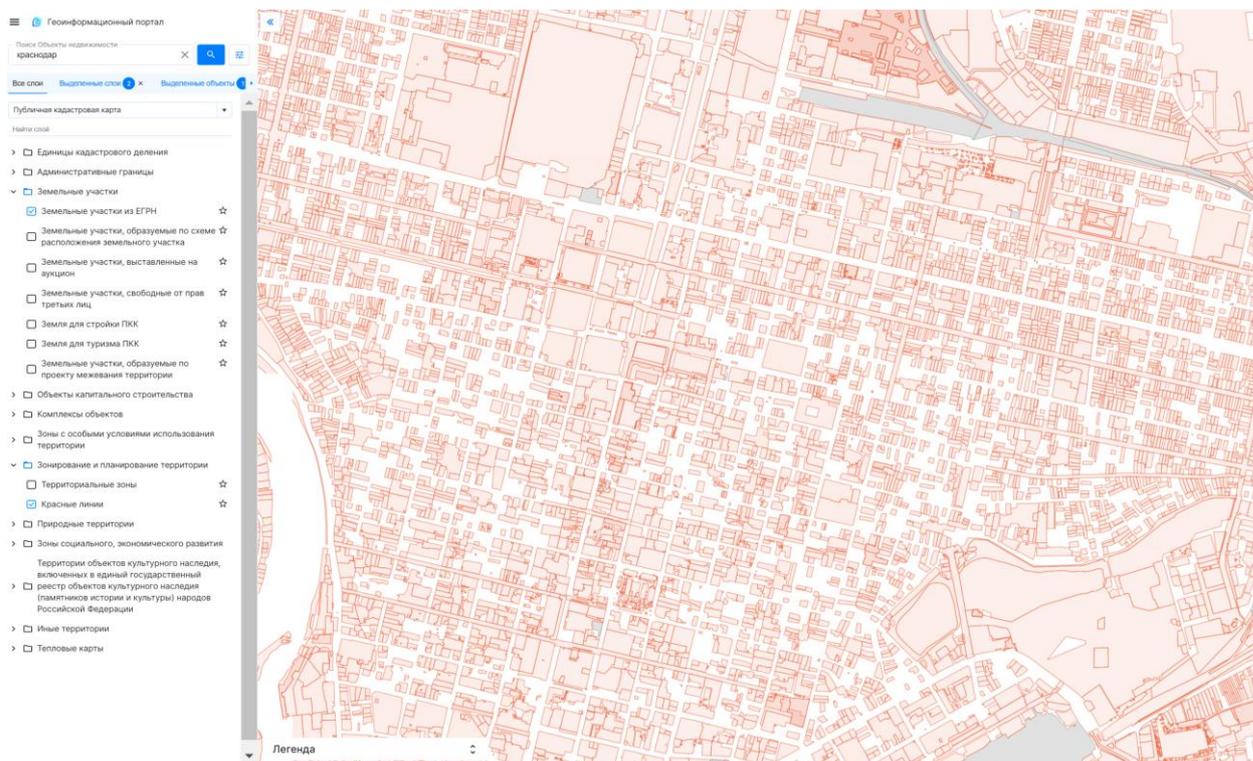
Первый подход – это включение части двора в состав земельных участков многоквартирных домов, как это реализовано в кварталах, примыкающих к проспекту Калинина. Здесь участки оформлены с учетом фактического землепользования, охватывают проезды, озеленение и элементы благоустройства, что соответствует принципам устойчивого и юридически определенного землепользования.

Второй подход не предусматривает включение территории общего двора в состав земельных участков многоквартирных домов, а формирует эту территорию как территории общего пользования. Такой вариант также допустим в рамках градостроительной политики: муниципалитет сохраняет двор в своей собственности, обеспечивает его благоустройство и содержание, а пространство остается доступным для всех жителей. Например, вдоль

Солнечного бульвара видны попытки реализации именно такого подхода. На публичной кадастровой карте хорошо различимы белые пятна внутри кварталов, соответствующие дворовым пространствам. Однако юридически эти решения не завершены, так как красные линии и земельные участки территории общего пользования не поставлены на кадастровый учет, и их статус как территорий общего пользования не зафиксирован. В результате такие территории остаются уязвимыми, и город не сможет обеспечить их защиту от возможного отчуждения или застройки по инициативе третьих лиц. Общий вывод: среднее качество размежевания жилых кварталов.

### **Краснодар**

Согласно официальной статистике, в городе Краснодаре на 2024 год только 67 % многоквартирных домов размещены на земельных участках, поставленных на кадастровый учет, что является одним из самых низких показателей среди рассматриваемых городов. Это указывает на незавершенность процесса оформления правового статуса застроенной территории. Для более предметного понимания ситуации рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты Краснодара, чтобы оценить характер размежевания и выявить существующие пробелы в оформлении участков под МКД и прилегающих территорий (рисунок 2.7).



**Рисунок 2.7 – Фрагмент публичной кадастровой карты Краснодара**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.7 видно, что размежевание застроенной территории в Краснодаре действительно еще не завершено. Территории жилых кварталов выглядят рыхло, с большим количеством неохваченных земельными участками пространств, что соответствует официальной статистике по относительно низкой доле поставленных на кадастровый учет участков под многоквартирными домами.

Даже там, где земельные участки уже поставлены на кадастровый учет, они, как правило, не формируют сплошной структуры квартала (рисунок 2.8).



**Рисунок 2.8 – Фрагмент публичной кадастровой карты Краснодара**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.8 видно, что между земельными участками многоквартирных домов остаются пустоты, чересполосица, отсутствие примыкания к красным линиям и территориям общего пользования. Это указывает на фрагментарный подход к межеванию, при котором земельные участки под МКД формировались изолированно, без комплексного упорядочения всей территории.

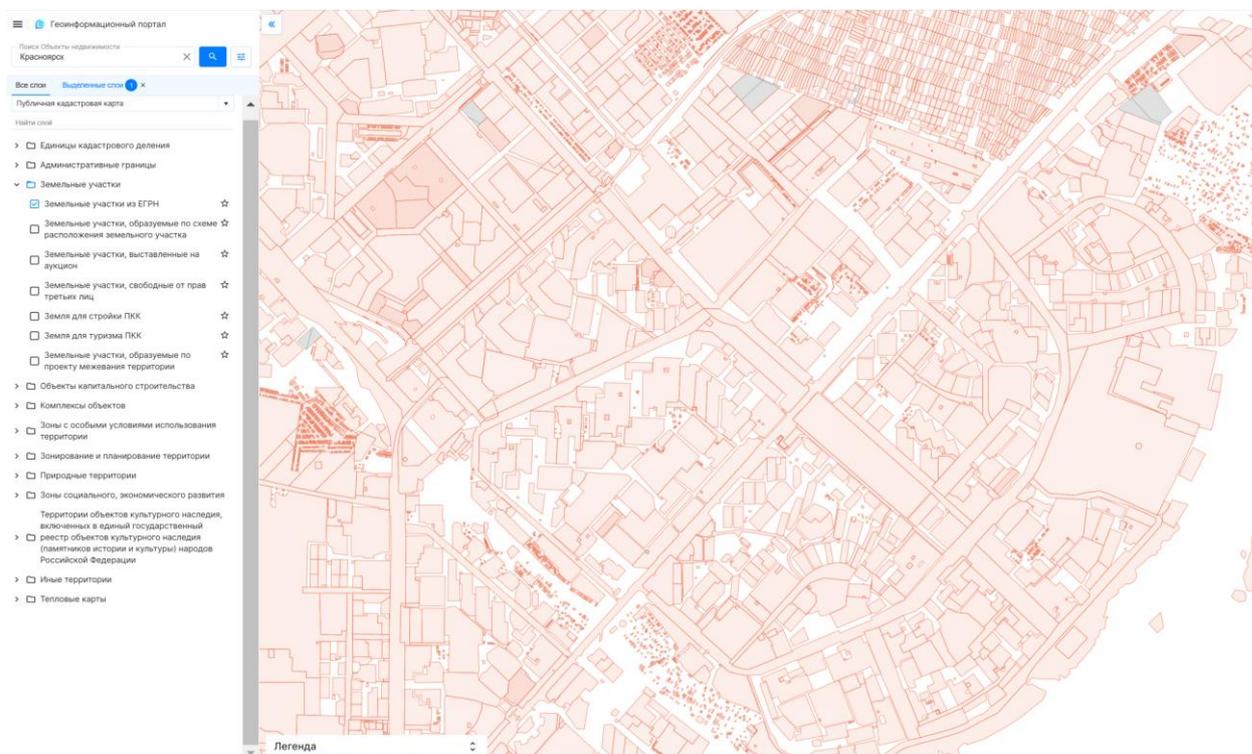
Скорее всего, такая ситуация обусловлена тем, что земельные участки формировались не на основе утвержденного проекта межевания<sup>101</sup>, а по схеме расположения земельного участка на кадастровом плане территории. Этот механизм, предусмотренный в законодательстве как упрощенная процедура, позволяет быстро поставить участок на кадастровый учет, но не требует формирования единой структуры квартала, установления красных линий и включения территорий общего пользования. В результате территория

<sup>101</sup> Проекты межевания // Администрация Краснодара. URL: [https://krd.ru/administratsiya/administratsii-krasnodara/departament-arkhitektury-i-gradostroitelstva/otdel-territorialnogo-planirovaniya/gradostroitel'naya-deyatelnost/dokumentatsiya-po-planirovke-territoriy/proekt\\_m/](https://krd.ru/administratsiya/administratsii-krasnodara/departament-arkhitektury-i-gradostroitelstva/otdel-territorialnogo-planirovaniya/gradostroitel'naya-deyatelnost/dokumentatsiya-po-planirovke-territoriy/proekt_m/) (дата обращения: 01.07.2025).

остается разрозненной и юридически неустойчивой, с высокой долей «ничейных» пространств. Общий вывод: низкое качество размежевания жилых кварталов.

## Красноярск

Согласно официальной статистике, в городе Красноярске к 2024 году на кадастровом учете числится около 99 % многоквартирных домов, что указывает на частично завершённый процесс оформления земельных участков в границах застроенной территории. Для оценки качества и характера существующего межевания рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты города (рисунок 2.9).



**Рисунок 2.9 – Фрагмент публичной кадастровой карты Красноярска**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.9 видно, что в Красноярске прослеживается разрозненный подход к образованию земельных участков под многоквартирными домами. В одних кварталах участки сформированы достаточно полно – они плотно охватывают застроенную территорию, примыкают друг к другу и фактически делят весь квартал между собой. Однако в других частях города, напротив,

видны значительные пустоты между участками, несмотря на то что сами дома формально имеют закрепленные земельные участки.

Такая неоднородность указывает на отсутствие единого подхода к межеванию и, вероятно, преобладание точечного образования участков по схемам, без опоры на проект межевания территории. В результате даже поставленные на кадастровый учет участки не обеспечивают полной «упакованности» застроенной территории, оставляя пространство фрагментированным и юридически уязвимым. Рассмотрим более подробно такую специфику территории, представленную на рисунке 2.10.



**Рисунок 2.10 – Фрагмент публичной кадастровой карты Красноярска**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

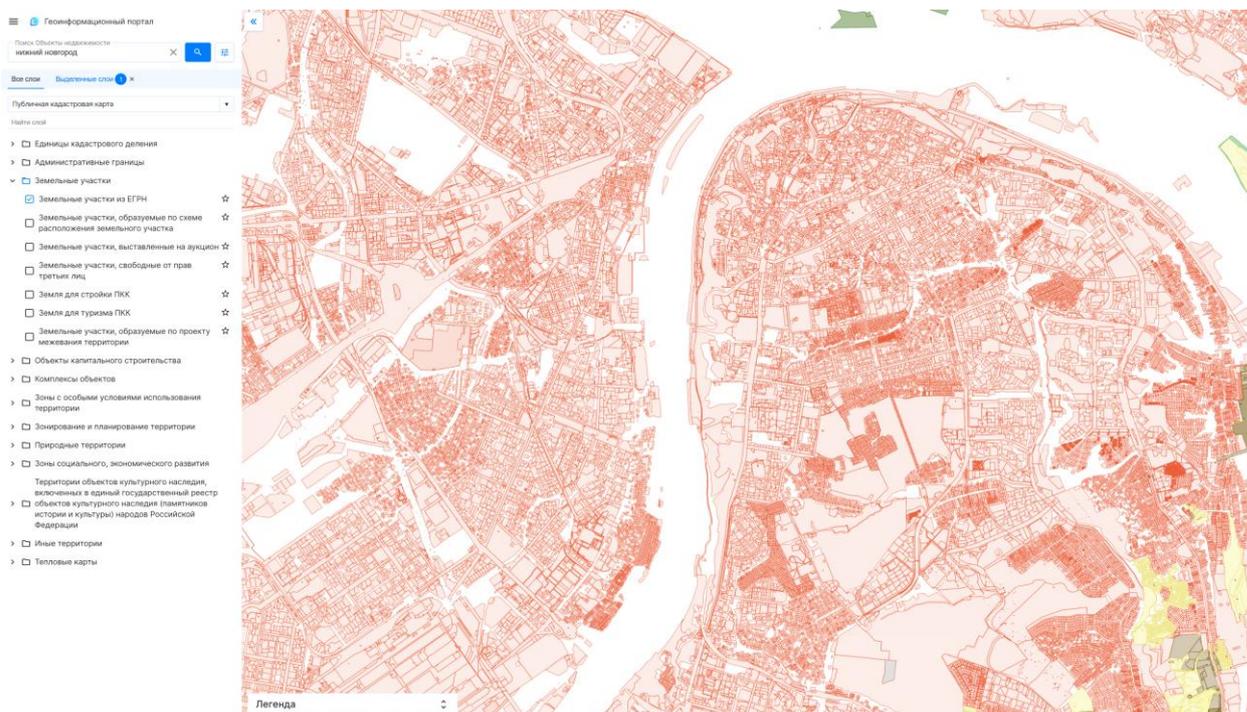
Из рисунка 2.10 видно, что для одинаковых по площади и типу многоквартирных домов в Красноярске сформированы участки существенно различной площади. Некоторые из них ограничены только контуром здания, то есть сформированы «по отмостке», без учета прилегающей территории, используемой жителями.

Такая практика приводит к ряду серьезных последствий. Во-первых, такие участки не обеспечивают полноценную эксплуатацию дома, они не охватывают подъезды, проезды, озеленение, площадки и иные элементы, которыми фактически пользуются жильцы. Во-вторых, жители не несут ответственности за содержание этой территории, так как она формально остается ничьей или муниципальной. В-третьих, участки, сформированные строго по контуру здания, могут не соответствовать требованиям градостроительного регламента, особенно по части обеспечения минимальных отступов от границ участка до здания, что может осложнять любые реконструкции или капитальный ремонт. Всё это указывает на то, что в городе еще сохранились территории кварталов, где был реализован формальный характер межевания, не отвечающий задачам устойчивого городского развития, которые требует пересмотра. Общий вывод: низкое качество размежевания жилых кварталов.

### **Нижний Новгород**

Согласно официальной статистике, в городе Нижнем Новгороде к 2024 году на кадастровом учете числится лишь около 57 % многоквартирных домов, что является наименьшим показателем среди городов выборки и указывает на слабую завершенность процесса оформления земельных участков в границах сложившейся застройки.

Для оценки характера и пространственного качества имеющегося межевания рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты города (рисунок 2.11).



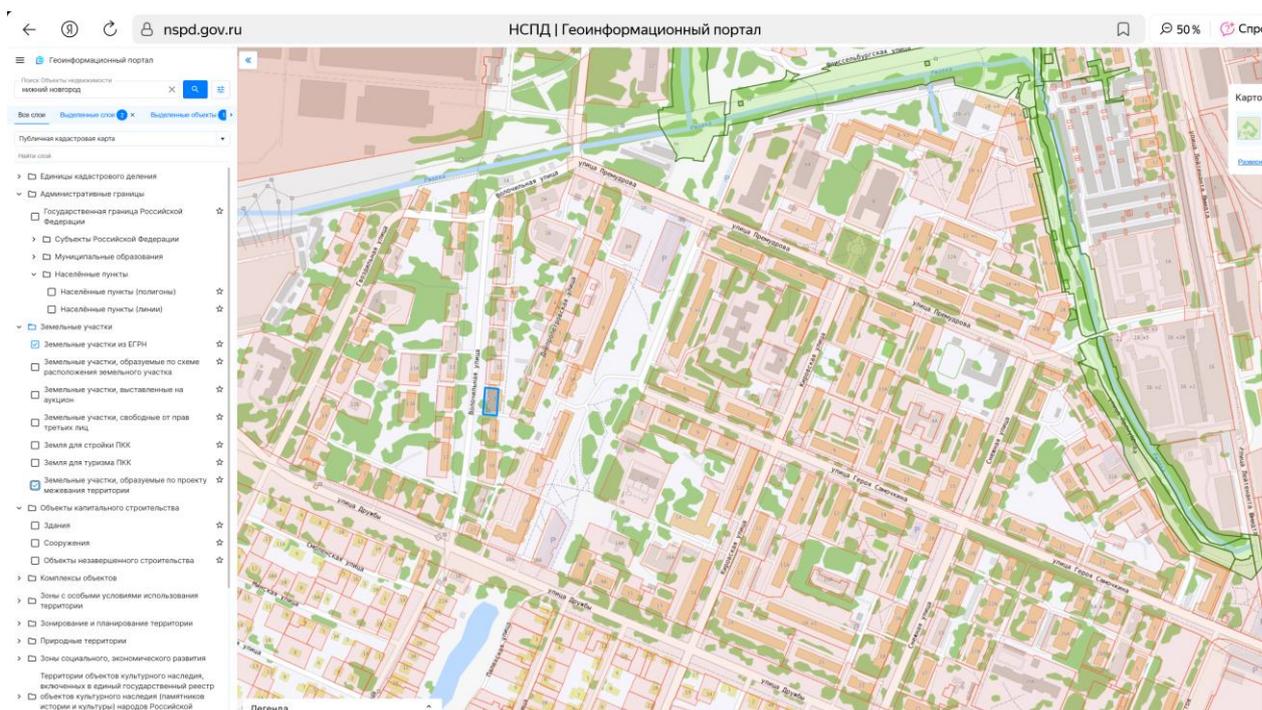
**Рисунок 2.11 – Фрагмент публичной кадастровой карты  
Нижего Новгорода**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Анализ фрагмента публичной кадастровой карты города Нижнего Новгорода демонстрирует, что в рассматриваемой части территории оформление земельных участков под многоквартирными домами представляется достаточно полным – визуально фиксируется высокая доля поставленных на учет участков, включая как застройку, так и прилегающие придомовые территории. Это указывает на активную работу по формированию правового статуса территории в пределах сложившейся городской застройки.

При этом отмечается некоторое расхождение с официальной статистикой, согласно которой доля оформленных участков под МКД составляет около 57 %. Возможно, такая разница связана с определенным временным лагом между фактическим состоянием территориального межевания и его отражением в сводных данных. Это подчеркивает важность дополнения статистических источников картографическим анализом, позволяющим более детально оценить текущее положение дел на уровне

отдельных городских кварталов. Рассмотрим один из них более подробно (рисунок 2.12).



**Рисунок 2.12 – Фрагмент публичной кадастровой карты  
Нижегород**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из представленного фрагмента публичной кадастровой карты видно, что значительная доля земельных участков под многоквартирными домами в Нижнем Новгороде поставлена на кадастровый учет, что свидетельствует о продолжающемся процессе оформления территорий в границах жилой застройки. Вместе с тем на карте заметна пространственная «рыхлость» кварталов: участки часто не примыкают плотно друг к другу, между ними сохраняется много неоформленных промежутков и пустот, не включенных в границы существующих земельных участков.

Такое неравномерное распределение свидетельствует о фрагментарном подходе к межеванию, когда оформление проводится точно, без увязки в единую структуру квартала. Это может затруднять правовое разграничение полномочий между собственниками и муниципалитетом, а также усложнять комплексное благоустройство территорий, развитие зеленых зон и организацию ливневого водоотведения. В целом ситуация требует

дальнейшего упорядочивания кадастровой структуры городской застройки, в том числе через проведение массового межевания и согласование границ в пределах внутриквартальных пространств. Общий вывод: среднее качество размежевания жилых кварталов.

## Самара

Согласно официальной статистике, в городе Самаре на 2024 год около 74 % многоквартирных домов имеют оформленные земельные участки, поставленные на кадастровый учет. Это значение находится в среднем диапазоне среди городов выборки, свидетельствуя о частично завершенном процессе оформления территорий, прилегающих к жилой застройке. Для оценки характера и полноты межевания рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты Самары, который позволяет визуально оценить пространственное распределение участков, их непрерывность и соответствие структуре кварталов (рисунок 2.13).



**Рисунок 2.13 – Фрагмент публичной кадастровой карты Самары**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Анализ представленного фрагмента публичной кадастровой карты Самары показывает, что, несмотря на достаточно высокий формальный

показатель около 74 % доли земельных участков МКД, поставленных на кадастровый учет, фактическая ситуация в отдельных кварталах вызывает серьезные вопросы. В пределах рассмотренной территории заметна значительная доля домов, под которыми земельные участки не сформированы вовсе. В сравнении с другими городами выборки, в том числе с Нижним Новгородом и Краснодаром, в Самаре на уровне фактической кадастровой структуры наблюдается большее количество проблемных зон, несмотря на более высокий статистический показатель. Это подчеркивает важность не только количественной оценки, но и картографического анализа, который позволяет выявить реальные ограничения в управлении и благоустройстве городской среды. Рассмотрим более детально фрагмент территории квартала (рисунок 2.14).



**Рисунок 2.14 –Фрагмент публичной кадастровой карты Самары**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Анализ фрагмента публичной кадастровой карты города Самары позволяет сделать ряд выводов о текущем состоянии оформления земель под многоквартирными домами. Из рисунка 2.14 видно значительное число зданий без образованных земельных участков, а также преобладание практики межевания по контуру здания либо с минимальным отступом. При этом из состава участков, как правило, исключаются дворовые пространства, зеленые

зоны, детские и хозяйственные площадки, что противоречит принципам устойчивого управления придомовой территорией.

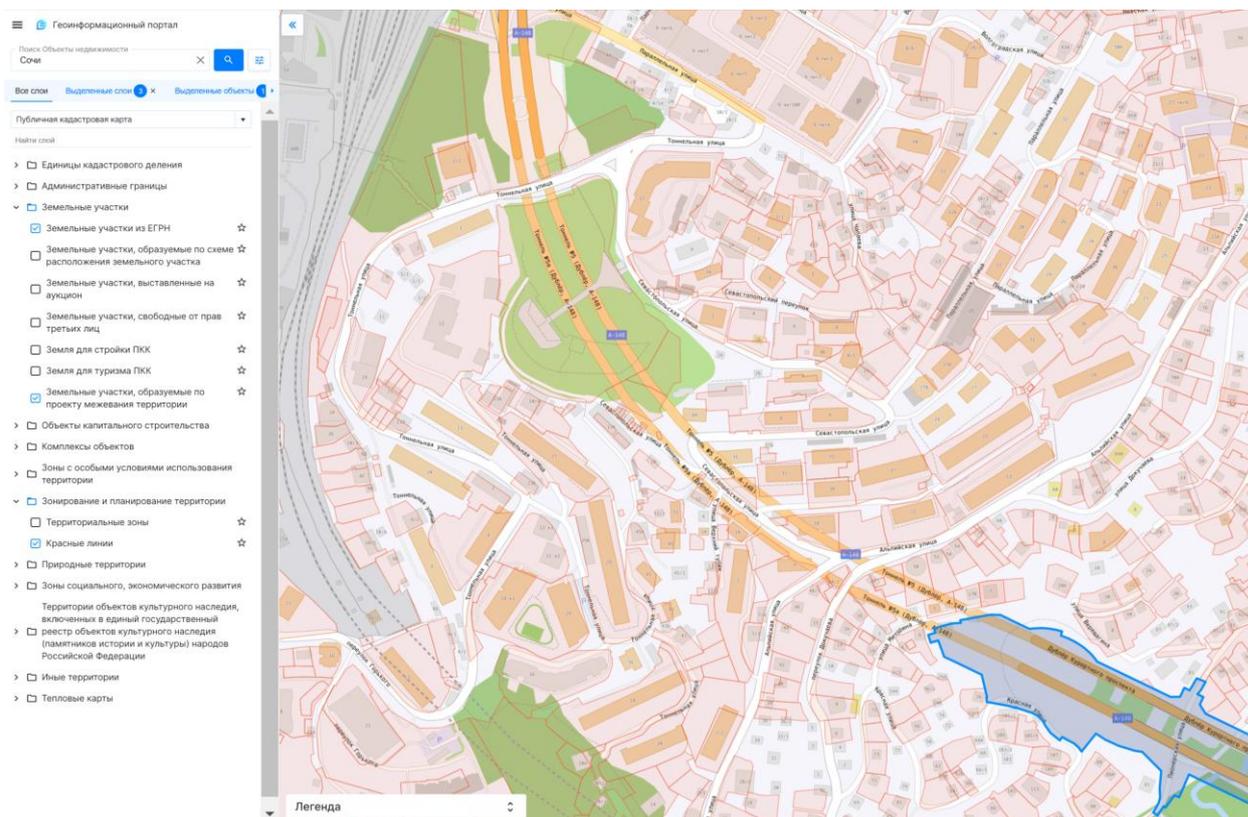
Дополнительный поиск утвержденных проектов межевания, загруженных в публичную кадастровую карту и направленных на исправление указанных ограничений, результатов не дал. Это может свидетельствовать о формальном характере ранее проведенного межевания, осуществленного без комплексного подхода и без учета интересов жителей.

Формализм также подкрепляется отсутствием в градостроительных регламентах требований к минимальным размерам земельных участков под многоквартирными домами, что позволяет ограничиваться минимальной площадью, охватывающей только здание. В совокупности это приводит к неполноценному правовому оформлению жилой застройки, затрудняет благоустройство, озеленение, развитие ливневой и иной инфраструктуры, а также участие жителей в управлении территорией. Общий вывод: низкое качество размежевания жилых кварталов.

### **Сочи**

Согласно официальной статистике, в городе Сочи к 2024 году около 90 % многоквартирных домов имеют оформленные земельные участки, поставленные на кадастровый учет, что является достаточно высоким показателем среди исследуемых городов. Это свидетельствует о высокой степени завершенности процессов межевания в границах жилой застройки и о наличии правовой базы для управления придомовыми территориями.

Для оценки пространственного характера и качества кадастрового оформления, включая полноту включения дворов, озелененных зон и хозяйственной инфраструктуры, целесообразно обратиться к фрагменту публичной кадастровой карты города Сочи. Такой визуальный анализ позволяет уточнить, насколько полно кадастровый учет отражает фактическую структуру городской среды и соответствует задачам комплексного благоустройства (рисунок 2.15).



**Рисунок 2.15 – Фрагмент публичной кадастровой карты Сочи**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

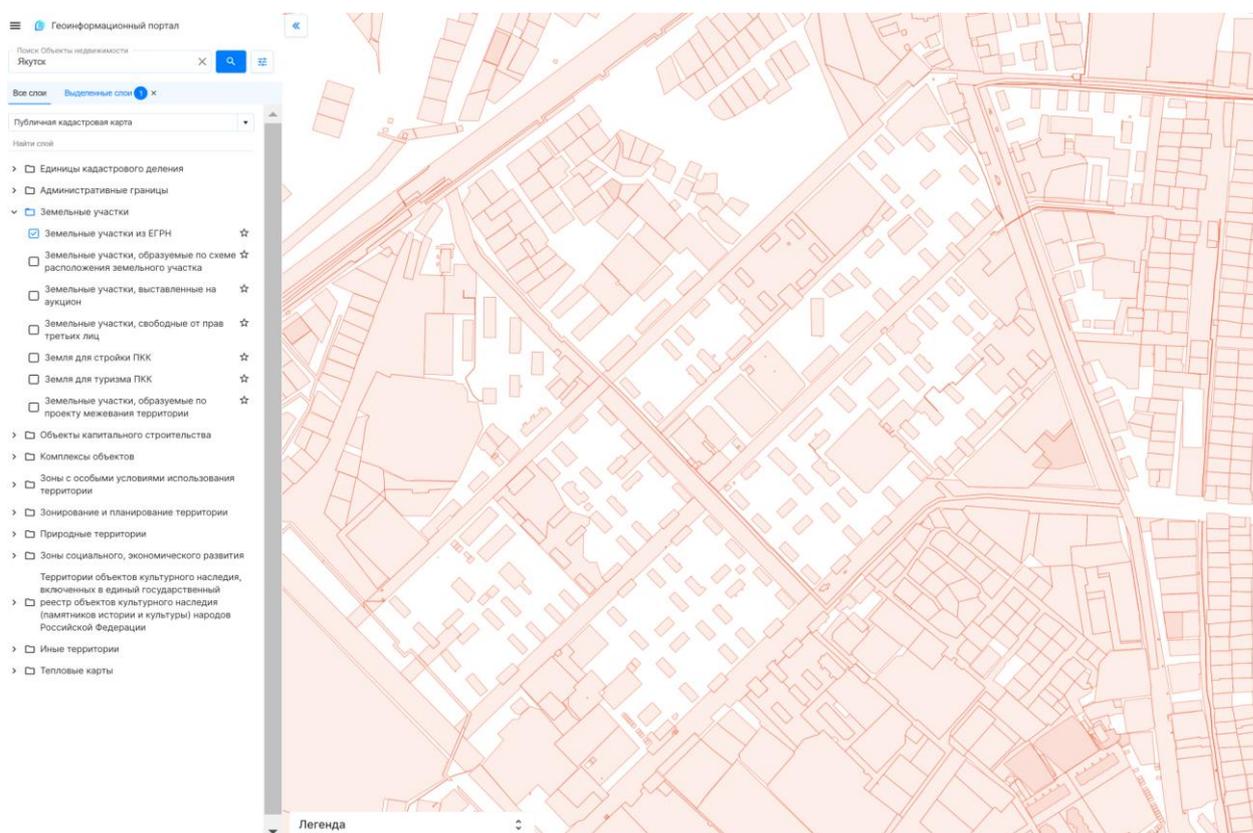
Из представленного фрагмента публичной кадастровой карты города Сочи видно, что, несмотря на высокий формальный показатель оформленных земельных участков под многоквартирными домами (около 90 %), фактическое пространственное распределение участков остается далеким от идеального. В пределах кварталов участки, как правило, не примыкают друг к другу, между ними сохраняется множество разрывов, неразмежеванных полос и так называемой «ничьей» земли.

Такое разреженное оформление указывает на отсутствие комплексного подхода к формированию земельной структуры городской застройки. Даже при высокой доле поставленных участков, преобладают минимальные по площади земельного участка, ограниченные отмошкой или периметром зданий, без включения придомовых территорий, озеленения, проездов и площадок. Это ограничивает возможности благоустройства, размещения инфраструктуры и реализации полномочий собственников в отношении

общедолевой собственности на землю. Общий вывод: низкое качество размежевания жилых кварталов.

## Якутск

Согласно официальной статистике, в городе Якутске к 2023 году оформлено около 91 % земельных участков под многоквартирными домами, данные на 2024 год в муниципальной статистике Росстата не представлены. Это достаточно высокий показатель среди анализируемых городов, который может свидетельствовать о практически завершенном процессе кадастрового оформления территорий в жилой застройке. Для оценки характера и качества межевания рассмотрим фрагмент публичной кадастровой карты города (рисунок 2.16).



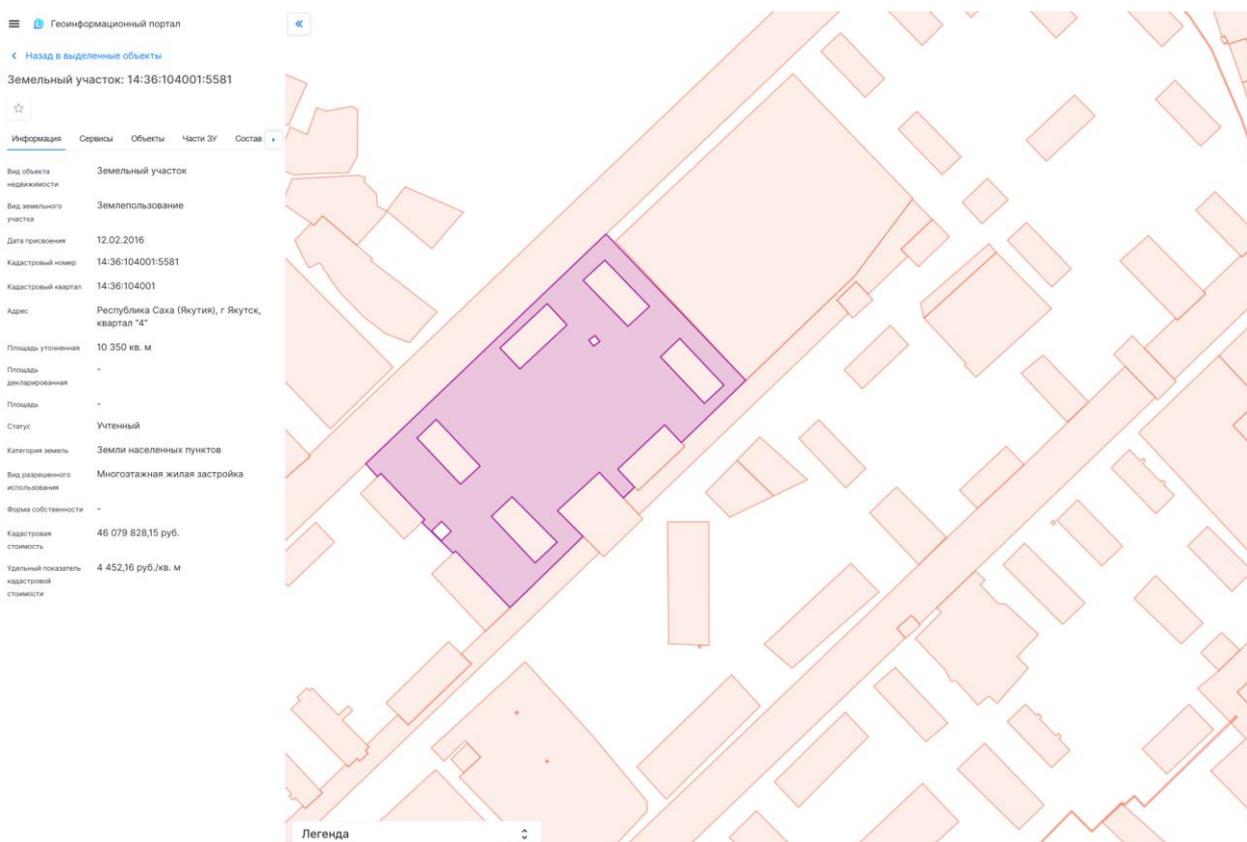
**Рисунок 2.16 – Фрагмент публичной кадастровой карты Якутска**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из представленного фрагмента публичной кадастровой карты города Якутска видно, что практика оформления земельных участков под многоквартирными домами существенно варьируется от квартала к кварталу.

В ряде случаев наблюдаются полностью размежеванные жилые кварталы, где сформированные земельные участки включают не только здание, но и прилегающие территории, обеспечивая достаточное пространство для эксплуатации, озеленения, размещения хозяйственных площадок и иных элементов благоустройства.

В то же время в других кварталах преобладает формальный подход к межеванию, при котором земельные участки оформлены строго по контуру здания, без включения придомовых территорий. Такая практика создает правовую и пространственную неопределенность в вопросах управления, благоустройства и распределения ответственности за территорию. Рассмотрим интересные подходы к решению проблемы межевания «по отмошке», обнаруженные по результатам анализа публичной кадастровой карты города (рисунок 2.17).



**Рисунок 2.17 – Фрагмент публичной кадастровой карты Якутска**

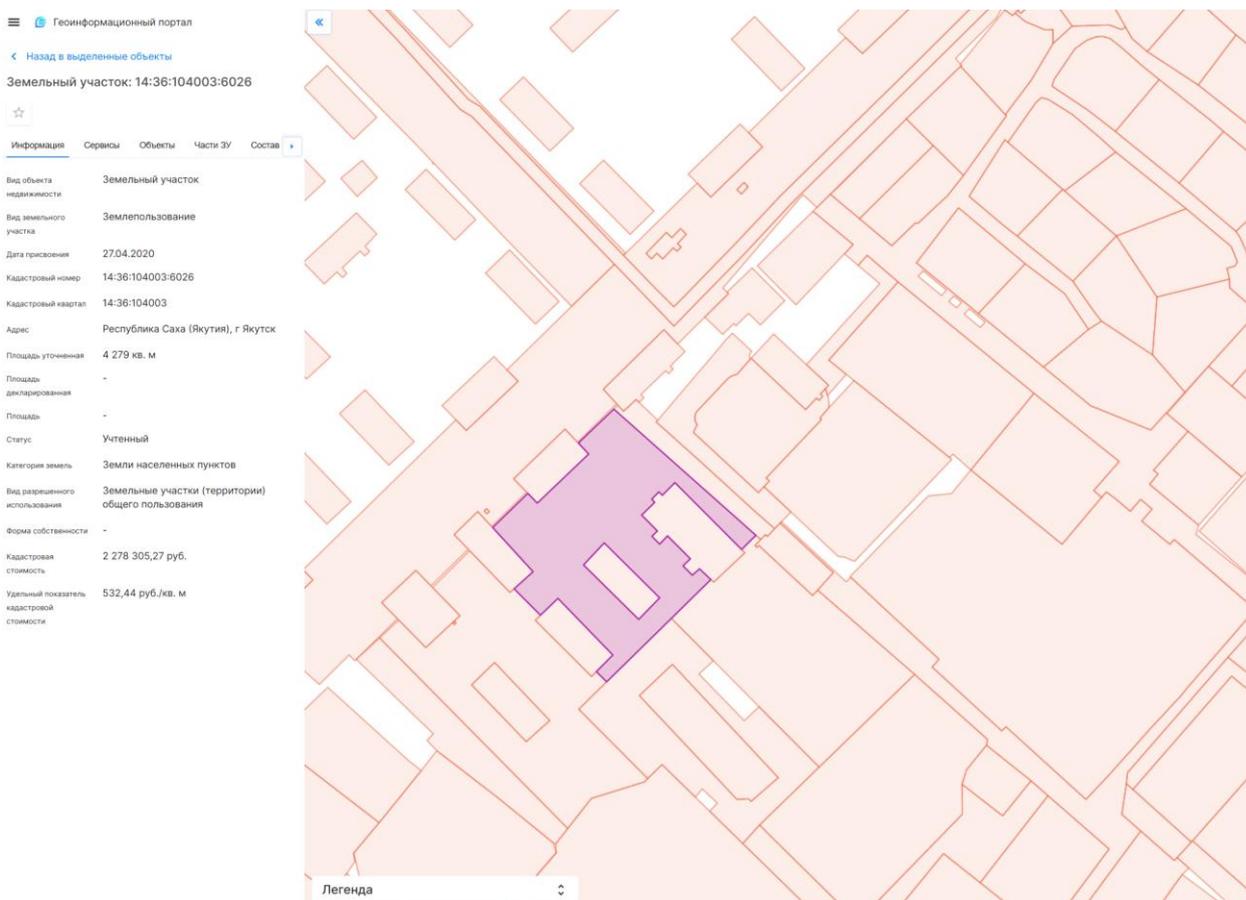
Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из анализа фрагмента публичной кадастровой карты Якутска видно, что в пределах одного из кварталов вокруг ряда многоквартирных домов, участки под которыми оформлены «по отмошке», дополнительно сформирован единый земельный участок с видом разрешенного использования «для эксплуатации и обслуживания жилых и нежилых объектов». Такая практика вызывает вопросы с точки зрения правового регулирования и распределения обязанностей по содержанию территории.

В отличие от земельных участков, находящихся в общедолевой собственности собственников помещений в многоквартирных домах, данный участок не имеет правовой связи с конкретным домом или группой домов, а, следовательно, расходы по его содержанию не могут быть формально возложены на жильцов. Вместе с тем, если участок используется фактически в интересах жилых объектов частной собственности, возникает коллизия: обслуживать и содержать территорию, по сути, приходится муниципалитету, несмотря на то что выгоду от ее эксплуатации получают частные собственники.

Такой вид использования единого земельного участка не обеспечивает ни устойчивости эксплуатации, ни прозрачности правового режима территории. Это также затрудняет управление, реализацию благоустроительных программ и может вести к конфликтам в определении ответственности за содержание пространства.

Рассмотрим другой пример с похожим подходом, но в нем единый земельный участок имеет вид разрешенного использования «земельные участки (территории) общего пользования» (рисунок 2.18).



**Рисунок 2.18 – Фрагмент публичной кадастровой карты Якутска**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из представленного фрагмента публичной кадастровой карты Якутска видно, что свободные пространства внутри квартала, не занятые участками под многоквартирными домами, сформированы в единый земельный участок. Он заполняет междомовые промежутки и зафиксирован в ЕГРН как территория общего пользования, включая пешеходные проходы, проезды, озеленение и элементы благоустройства. Такой подход соответствует логике плотного и системного размежевания квартала, при котором четко разграничиваются частные (придомовые) и общественные зоны, а также требованиям действующего законодательства. В данной ситуации расходы муниципалитета на содержание указанного участка имеют правовое основание. Создается прозрачный режим управления и ответственности, что особенно важно для поддержания качества городской среды и реализации муниципальных программ благоустройства.

В то же время остаются вопросы к наличию красных линий, которые определяют границы территорий общего пользования. Тем не менее сам принцип заполнения территориями общего пользования неразмежеванных территорий жилых кварталов между жилыми домами является корректным и отвечает современным подходам к регулированию и развитию городской территории.

Теоретически есть возможность распределить пустоты внутри жилых кварталов через проекты перераспределения земельных участков с увеличением их площади, что было бы целесообразнее, но в рамках действующего законодательства это возможно только по соглашению с собственниками и с оплатой стоимости земли, за счет которой увеличивается земельный участок.

Таким образом, несмотря на высокий суммарный уровень оформления земельных участков в Якутске (91 %), пространственное качество межевания остается неравномерным, а уровень учета потребностей в комплексном развитии кварталов – различным. Это подчеркивает необходимость не только количественного контроля за процессом кадастрового учета, но и оценки его содержательного качества в контексте задач устойчивого городского развития. Общий вывод: среднее качество размежевания жилых кварталов с видимой работой над ошибками и тенденцией к повышению качества размежевания жилых кварталов.

## **2.2. Повышение доступности озелененных пространств для жителей разных районов города**

### ***2.2.1 Результаты рейтинга по доступности озелененных территорий общего пользования***

Перед представлением результатов авторского рейтинга городов по доступности озелененных пространств на основе собственной системы показателей целесообразно обратиться к официальным данным Индекса качества городской среды, ежегодно формируемого Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

Индекс качества городской среды – это один из инструментов реализации указа Президента Российской Федерации от 21 мая 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», а также национального проекта «Жилье и городская среда». Его результаты использовались в 2018–2024 годах, в том числе для определения размера субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, направляемых на поддержку региональных и муниципальных программ по формированию современной городской среды. Для расчета индекса в соответствии с утвержденной методикой<sup>102</sup> используются 36 индикаторов оценки, представленных на рисунке 2.19.

	1 Безопасность	2 Комфортность	3 Экологичность и здоровье	4 Идентичность и разнообразие	5 Современность и актуальность среды	6 Эффективность управления
1 Жилье и прилегающие пространства	Доля площади многоквартирных домов, признанных аварийными, в общей площади многоквартирных домов (%)	Доля площади жилых помещений, оборудованных одновременно водопроводом, водоснабжением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или наполными электрическими плитами, в общей площади жилых помещений (%)	Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку и утилизацию, в общем объеме твердых коммунальных отходов (%)	Разнообразие жилой застройки (безразмерный коэффициент)	Разнообразие услуг в жилой зоне (%)	Доля многоквартирных домов, расположенных на земельных участках, в отношении которых осуществлен государственный кадастровый учет, в общем количестве многоквартирных домов (%)
2 Улично-дорожная сеть	Доля погибших в дорожно-транспортных происшествиях (%)	Доля общей протяженности улиц, обеспеченных ливневой канализацией (подземными водосточками), в общей протяженности улиц, проездов, набережных (%)	Загруженность дорог (безразмерный коэффициент)	Количество улиц с развитой (безразмерный коэффициент)	Индекс пешеходной доступности (безразмерный коэффициент)	Уровень доступности городской среды для инвалидов и иных маломобильных групп населения (%)
3 Озелененные пространства	Доля озелененных территорий общего пользования в общей площади зеленых насаждений (%)	Уровень озеленения (%)	Состояние зеленых насаждений (безразмерный коэффициент)	Привлекательность озелененных территорий (ед./кв. км)	Разнообразие услуг на озелененных территориях (ед./кв. км)	Доля населения, имеющего доступ к озелененным территориям общего пользования (городские леса, парки, сады и др.), в общей численности населения (%)
4 Общественно-деловая инфраструктура и прилегающие пространства	Доля освещенных частей улиц, проездов, набережных на конец года в общей протяженности улиц, проездов, набережных (%)	Разнообразие услуг в общественно-деловых районах города (%)	Доля площади города, убираемая механизированным способом, в общей площади города (%)	Концентрация объектов культурного наследия (ед./га)	Уровень развития общественно-деловых районов города (ед./га)	Уровень внешнего оформления городского пространства (%)
5 Социально-досуговая инфраструктура и прилегающие пространства	Безопасность передвижения вблизи учреждений здравоохранения, образования, культуры и спорта (ед./кв. км)	Разнообразие культурно-досуговой и спортивной инфраструктуры (безразмерный коэффициент)	Обеспеченность спортивной инфраструктурой (%)	Доля объектов культурного наследия, в которых размещаются объекты социально-досуговой инфраструктуры, в общем количестве объектов культурного наследия (%)	Доля сервисов, способствующих повышению комфортности жизни маломобильных групп населения, в количестве таких сервисов, предусмотренных правовым актом Министра России (%)	Доля детей в возрасте 1 – 6 лет, состоящих на учете для определения в дошкольные образовательные учреждения, в общей численности детей в возрасте 1 – 6 лет (%)
4 Общегородское пространство	Количество дорожно-транспортных происшествий по отношению к численности населения в городе (безразмерный коэффициент)	Доступность остановок общественного транспорта (%)	Доля городского населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, в общей численности городского населения (%)	Количество центров притяжения для населения (ед.)	Доля населения, работающего в непроизводственном секторе экономики, в общей численности работающего населения (%)	Доля граждан в возрасте старше 14 лет, вовлеченных в принятие решений по вопросам городского развития, в общей численности городского населения старше 14 лет (%)

**Рисунок 2.19 – Индикаторы оценки индекса качества городской среды**

Примечания: цвет треугольника означает влияние мероприятий национальных проектов на индикаторы: синий – «Цифровая экономика», голубой – «Образование», бирюзовый – «Демография», фиолетовый «Культура», салатный – «Экология», зеленый – «Жилье и городская среда», темно-зеленый «Туризм и индустрия гостеприимства», красный – «Малое и среднее предпринимательство», бордовый – «Здравоохранение», желтый – «Безопасные качественные дороги». Источник: Индекс качества городской среды – 2024 // Минстрой России. URL: [https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/492/73rqg51bys3hpb4p3i1wdf357powy3py/250402\\_INDEX\\_16%209.pdf](https://minstroyrf.gov.ru/upload/iblock/492/73rqg51bys3hpb4p3i1wdf357powy3py/250402_INDEX_16%209.pdf) (дата обращения: 26.07.2025)

<sup>102</sup> Методика формирования индекса качества городской среды (с изменениями на 20 сентября 2023 года) // Консорциум «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553937399/titles/7D20K3> (дата обращения: 01.07.2025).

Из рисунка 2.19 видно, что тема озеленения является актуальной, поскольку один из шести блоков Индекса качества городской среды посвящен именно озелененным пространствам.

В условиях отсутствия официальной муниципальной статистики по озеленению данный рейтинг приобретает особую значимость: он становится фактически единственным источником количественной информации о состоянии зеленой инфраструктуры в городах и о ее динамике во времени. Индекс ведется с 2018 года, что позволяет проследить изменения на протяжении уже более шести лет. В таблице 2.6 показана разница значений индекса по группе «Озелененные пространства» за шестилетний период с 2018 по 2024 год. Это позволяет увидеть, в каких городах зафиксирован устойчивый рост, свидетельствующий о целенаправленной работе органов публичной власти в направлении развития зеленой инфраструктуры, а где отмечается застой или даже снижение.

**Таблица 2.6 – Сопоставление индекса качества городской среды по группе показателей «Озелененные пространства» в городах выборки за 2018 и 2024 годы**

Города	Значение индекса по озелененным пространствам		Изменение рейтинга за 6 лет
	2018	2024	
Вологда	49	41	-8
Воронеж	18	35	17
Екатеринбург	17	37	20
Калининград	37	44	7
Краснодар	30	47	17
Красноярск	26	27	1
Нижний Новгород	33	44	11
Самара	27	34	7
Сочи	51	52	1
Якутск	27	48	21

Источник: Индекс качества городской среды. URL <https://индекс-городов.рф> (дата обращения: 10.07.2025)

Из таблицы 2.6 видно, что по значению индекса в части озелененных пространств в 2024 году лидируют Сочи (52 балла), Якутск (48) и Краснодар (47). При этом динамика у этих городов различна: если Сочи за шесть лет улучшил показатель всего на один балл, что может свидетельствовать

о достигнутом ранее высоком уровне и последующей стабилизации, то Якутск продемонстрировал наибольший прирост среди всей выборки (+21 балл), что указывает на активные усилия по развитию зеленой инфраструктуры в последние годы. Краснодар также показал значительный рост (+17 баллов).

В связи с этим представляют интерес не только города-лидеры по абсолютному значению индекса, но и города с наибольшими положительными изменениями за шестилетний период. Среди них Якутск (+21 балл), Екатеринбург (+20), Воронеж и Краснодар (по +17). Это свидетельствует о целенаправленных усилиях местных властей по улучшению состояния и доступности озелененных пространств. Единственный город, где индекс снизился, это Вологда (-8 пунктов). Это свидетельствует о негативной динамике, возможно, из-за сокращения зеленых территорий или ухудшения их состояния.

В соответствии с предложенной в настоящем исследовании методологией, анализ доступности озелененных пространств для жителей городов основан на оценке правовых условий для создания новых и сохранения существующих озелененных территорий общего пользования (ОТОП), в том числе небольших скверов в жилых кварталах. Проверке подлежало наличие ключевых показателей в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования: нормативов обеспеченности и доступности ОТОП, а также дифференциации требований к доступности, когда в нормативе отдельно предусматривается создание локальных зеленых объектов в шаговой доступности от жилой застройки. Результаты оценки представлены в таблице 2.7.

**Таблица 2.7 – Анализ нормирования озелененных территорий общего пользования (ОТОП) и правовой защищенности скверов в жилых кварталах в исследуемых городах**

Города	Нормирование минимального значения ОТОП (кв. м/чел.)			Нормирование доступности ОТОП (м, мин.)			Нормирование доступности по типам ОТОП, в частности скверов в жилых кварталах (м, мин.)			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

Источники: расчеты экспертов ИЭГ по данным региональных и местных нормативов градостроительного проектирования исследуемых городов

Из таблицы 2.7 видно, что наиболее полно обеспечены правовые условия для планирования озелененных территорий в городах, где одновременно присутствуют нормативы по обеспеченности и доступности каждого типа ОТОП. В эту группу входят прежде всего Вологда и Красноярск, демонстрирующие наиболее устойчивый и проработанный подход.

В остальных городах наблюдается частично проработанное регулирование, где присутствуют базовые нормы обеспеченности и (или) доступности, но отсутствует нормирование доступности ОТОП исходя из типологизации.

Общая проблема большинства городов – отсутствие полноценной типологической дифференциации и жестких требований к закреплению правового статуса зеленых территорий. Даже при наличии обеспеченности и доступности, отсутствие фиксации в составе территорий общего пользования делает зеленые зоны уязвимыми к редевелопменту и застройке.

Рассмотрим подробнее правовые условия для создания новых ОТОП в каждом городе.

## Вологда

В рейтинге городов по результатам анализа правовых условий для создания новых ОТОП Вологда занимает первое место.

В РНГП Вологодской области (пункт 2.1.1) нормируется обеспеченность ОТОП не менее 10 кв. м/чел. для общегородских ОТОП и не менее 6 кв. м/чел. для ОТОП в жилых районах<sup>103</sup>.

В МНГП с учетом нормирования РНГП определена суммарная обеспеченность городского округа не ниже 16 кв. м/чел. Приводится дифференциация по типам ОТОП (пункт 6.2.3) расчетные показатели минимальной площади:

- парк – 15 га,
- парки планировочных районов – 10 га
- сад жилого района – 3 га
- сквер – не менее 0,5 га,

Для каждого типа ОТОП приводится соотношение элементов территории (зеленые насаждения и водоемы, аллеи, дорожки, площадки и т. д.), а также показатели их территориальной доступности (пункт 6.2.11), например, скверы должны быть в пешеходной доступности в пределах 300–400 м.

Отдельно следует отметить пункт 6.2.8, в соответствии с которым «в целях создания экологического каркаса города Вологды кроме рекреационных объектов градостроительного нормирования (парки, сады, скверы, бульвары) рекомендуется формировать непрерывную систему озеленения». Это положение демонстрирует стратегический подход к планированию городской зеленой инфраструктуры, ориентированный не только на количественные нормативы, но и на пространственную связанность

---

<sup>103</sup> Постановление Администрации губернатора Вологодской области от 11 апреля 2016 года № 338 «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Вологодской области». URL: [https://vologda-oblast.ru/dokumenty/zakony\\_i\\_postanovleniya/postanovleniya\\_pravitelstva/615619/](https://vologda-oblast.ru/dokumenty/zakony_i_postanovleniya/postanovleniya_pravitelstva/615619/) (дата обращения 15.10.2025)

озелененных территорий, что соответствует современным принципам устойчивого и экологически сбалансированного развития городской среды.

Также следует отметить, что Вологда является первым городом в Российской Федерации<sup>104</sup>, в котором введен экологический стандарт<sup>105</sup>. В Вологде работает портал «Зеленый город – своими руками»<sup>106</sup>, с помощью которого силами предпринимателей и активных горожан проводится высадка разрешенных деревьев в определенные места, зафиксированные на карте города.

При этом обращает на себя внимание тот факт, что при столь детальном и исчерпывающем урегулировании системы создания новых ОТОП, город Вологда демонстрирует отрицательную динамику в индексе качества городской среды Минстроя России. Это может означать, что создание новые ОТОП по всем правилам, при отсутствии надлежащей защиты существующих ОТОП через установление красных линий и придания им статуса территорий общего пользования, оставляет их уязвимыми для застройки и утраты, несмотря на формальное соответствие нормативам. Это подтверждает необходимость второй части исследования, посвященной качественному анализу правовых условий защиты существующих ОТОП как критически важного элемента устойчивой градостроительной политики.

## **Воронеж**

Воронеж занимает среднюю позицию в рейтинге городов по правовым условиям для создания новых озелененных территорий общего пользования (ОТОП). Город набрал 0,5 балла, поскольку нормирование обеспеченности, доступности и минимальных параметров озеленения представлено только

---

<sup>104</sup> Вологда стала первым городом в России, который разработал свой экологический стандарт // Российское экологическое общество. URL: <https://www.ecosociety.ru/news/vologda-stala-pervym-gorodom-v-rossii-kotoryj-razrabotal-svoj-ekologicheskij-standart/> (дата обращения: 10.07.2025).

<sup>105</sup> Постановление Администрации г. Вологды от 8 июля 2022 года № 998 «Об утверждении Экологического стандарта городского округа города Вологды».

<sup>106</sup> Зеленый город – своими руками // Центр цифрового развития города Вологды. URL: [https://vologdavporyadke.vologda-portal.ru/green\\_space/green\\_space/](https://vologdavporyadke.vologda-portal.ru/green_space/green_space/) (дата обращения: 10.07.2025).

в региональных нормативах (РНГП), а в местных (МНГП) соответствующие положения отсутствуют.

В соответствии с РНГП Воронежской области<sup>107</sup> установлена суммарная обеспеченность ОТОП для крупнейших городов – не менее 16 кв. м/чел., но этот показатель рассчитывается с учетом массивов городских лесов, преобразованных в городские лесопарки, для жилых районов – не менее 6 кв. м/чел.

Транспортная доступность до общегородского парка не более 30 мин., что указывает на наличие общей нормы по доступности, хотя без типологической дифференциации (например, шаговой доступности до сквера).

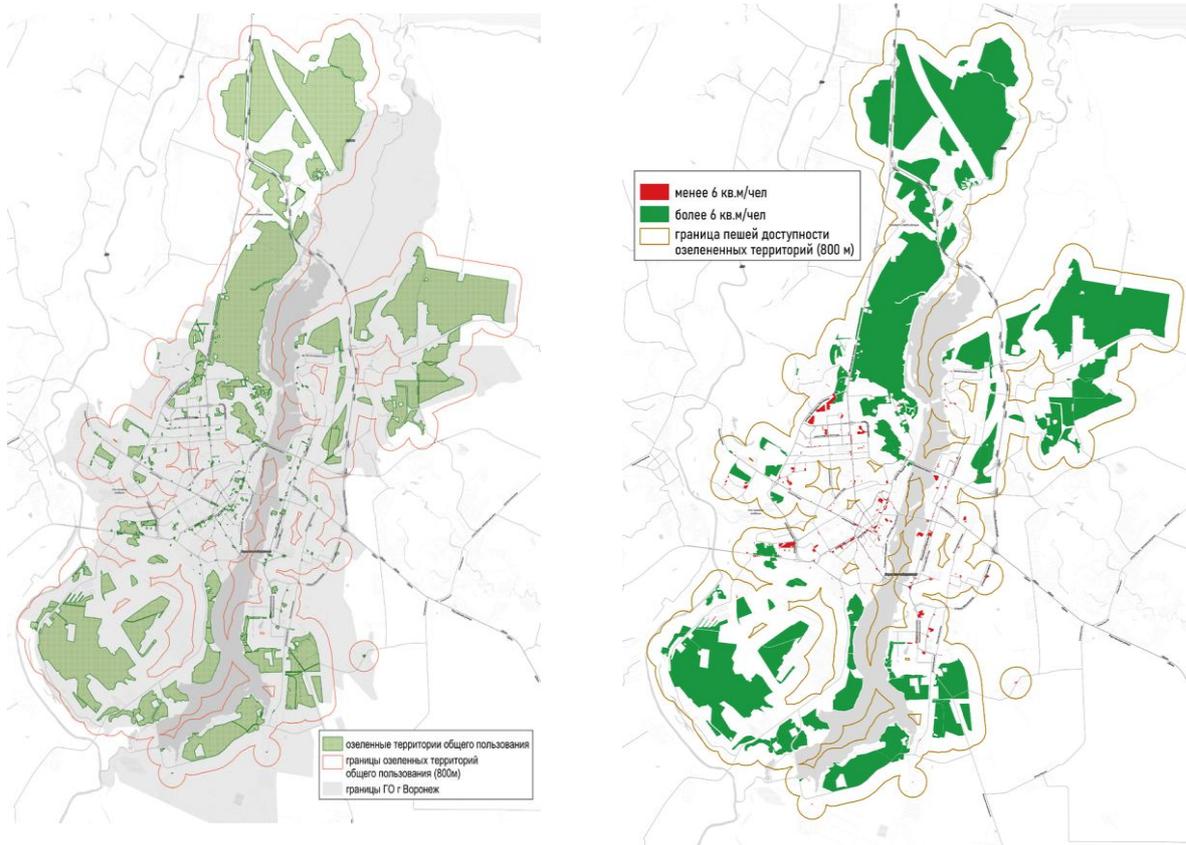
Дополнительно в РНГП предусмотрено интересное положение: если жилой квартал расположен в пределах 400 м от общегородского парка, допускается снижение норматива обеспеченности озелененными территориями на 25 %. Это косвенно подтверждает признание важности пешеходной доступности, но всё же не формализует норму в виде обязательного показателя.

В МНГП Воронежа положения о нормировании обеспеченности озелененных территорий и их доступности не представлены. Таким образом, вся нормативная база сосредоточена на региональном уровне, что снижает управляемость зеленой инфраструктурой в пределах конкретного муниципалитета.

При этом встречаются исследования по Воронежу, которые демонстрируют проблему доступности ОТОП (см. рисунок 2.20).

---

<sup>107</sup> Приказ Минархитектуры Воронежской области №45-01-04/115 от 09 октября 2017 года «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Воронежской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/450366435> (дата обращения: 10.07.2025).



**Рисунок 2.20 – Анализ доступности озелененных территорий Воронежа (с указанием радиуса 800 м от всех озелененных территорий) и превышения нагрузки на существующие озелененные территории**

Источник: Городская среда. Доля населения, имеющая доступ к озеленённым территориям // Дзен – Yumenium. URL: <https://dzen.ru/a/YPaLdpRX2RFZB6ZY?sid=85237771493311745> (дата обращения: 27.07.2025)

Из правого фрагмента рисунка 2.20 видно, что даже при радиусе охвата 800 м, превышающем минимальные нормы пешеходной доступности до скверов, значительная часть центральной и южной застройки города остается вне зоны досягаемости озелененных территорий. Это указывает на территориальную фрагментацию зеленого каркаса и нехватку локальных скверов в шаговой доступности от жилых кварталов.

Из левого фрагмента рисунка 2.20 видно перегрузку отдельных озелененных территорий. Участки, обозначенные красным, показывают зоны, где обеспеченность зелеными пространствами ниже 6 кв. м/чел., то есть не достигает даже минимального норматива для жилых районов, установленного в РНГП. Особенно остро эта проблема проявляется в центральной части города, где плотность застройки высока, а новых зеленых пространств практически не создается. В то же время на окраинах (особенно на севере

и юго-западе города) отмечается высокий уровень обеспеченности озелененными территориями (более 6 кв. м/чел.), однако эти зоны плохо интегрированы в общегородскую структуру и слабо влияют на повседневную доступность для большинства жителей.

Таким образом, несмотря на наличие в нормативной базе Воронежской области количественных показателей обеспеченности и крупных зеленых массивов, фактическая доступность озелененных территорий в городе остается неудовлетворительной. Это подчеркивает необходимость укрепления связной сети локальных скверов в жилых кварталах и перевода нормативов в реальную градостроительную практику, особенно на уровне муниципального регулирования и проектирования.

### **Екатеринбург**

Екатеринбург демонстрирует достаточно высокий уровень правовой регламентации условий для создания озелененных территорий общего пользования, набрав 0,6 балла. Нормирование представлено как на региональном, так и на местном уровне, однако отсутствует дифференциация доступности по типам ОТОП (например, отдельно для скверов в жилых кварталах), что не позволило городу получить максимальный балл.

В РНПП Свердловской области<sup>108</sup> нормы обеспеченности ОТОП корректно исключают из расчета придомовые территории, которые находятся в общей долевой собственности жителей и не могут относиться к ОТОП. Вместе с тем в подходе к нормированию содержится ряд принципиальных методологических проблем.

В частности, отсылка к сводам правил (СП) для установления показателей территориальной доступности озелененных территорий выглядит неправомерной с точки зрения правовой природы этих документов. Своды правил относятся к сфере технического регулирования и предназначены для

---

<sup>108</sup> Приказ Министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области от 1 августа 2023 года № 435-П «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Свердловской области».

нормирования вопросов безопасности, надежности и эксплуатации объектов, а не пространственного и социального качества городской среды. Подобная практика свидетельствует о смешении функций технического регулирования и градостроительного нормирования, что влечет за собой невозможность учета локальных особенностей городской структуры, плотности застройки, образа жизни и распределения населения.

Особо важно подчеркнуть, что за разработку местных нормативов градостроительного проектирования (МНГП) несет ответственность муниципалитет, и установленные в них нормативы отражают не только цели обеспечения комфорта, но прежде всего обязательства города по формированию и сохранению озелененных территорий общего пользования. Таким образом, нормативы МНГП являются не рекомендацией, а частью системы юридически закреплённой ответственности органов местного самоуправления за качество городской среды, и их наполненность, реалистичность и адаптация к местным условиям играют ключевую роль в обеспечении устойчивого развития города.

В МНГП Екатеринбурга<sup>109</sup> установлены значения расчетного показателя:

- минимально допустимый уровень обеспеченности населения городского округа озелененными территориями составляет не менее 4 кв. м на жителя (пункт 63);

- максимально допустимый уровень территориальной доступности озелененных территорий для населения городского округа составляет не более 500 м (пункт 64).

Это означает, что город имеет не только общие, но и локальные количественные показатели, направленные на повышение повседневной доступности зеленой инфраструктуры.

---

<sup>109</sup> Постановление Администрации города Екатеринбурга Свердловской области от 29 декабря 2023 года № 3549 «Об утверждении Нормативов градостроительного проектирования городского округа – муниципального образования город Екатеринбург».

## Калининград

Калининград также занимает достаточно высокую позицию в рейтинге городов по обеспеченности правовыми условиями для создания новых ОТОП. Город набрал 0,6 балла, в его региональных и местных нормативах представлены базовые требования к обеспеченности и доступности ОТОП. Однако отсутствует дифференциация доступности для скверов в жилых кварталах, что является основным объектом проверки доступности ОТОП, это и не позволило городу получить максимальный балл.

В РНГП Калининградской области<sup>110</sup> в таблицах 60 и 61 представлено нормирование по обеспеченности и доступности ОТОП. Для города Калининград показатель обеспеченности составляет 15 кв. м/чел., при этом в него не должны включаться городские леса и лесопарки. Это предотвращает формальный подход к выполнению показателя обеспеченности за счет крупных лесных массивов в черте города. Территориальная доступность урегулирована в минутах до городского парка 30 мин. до районного парка 20 мин., но не указано, какая это доступность – пешеходная или транспортная.

В разделе 2.10.4 МНГП Калининграда<sup>111</sup> установлены требования к транспортно-пешеходной доступности мест массового отдыха населения. В частности указано, что радиус доступности должен составлять:

- для городских парков не более 20 мин. на общественном транспорте (без учета времени ожидания транспорта);
- для парков планировочных районов – не более 15 мин. на общественном транспорте или 1000 м для пешеходной доступности.

Но здесь важно отметить, что сквер и парк планировочного района – это разные типы ОТОП, отличающиеся нормативной площадью 0,5 га и 10 га соответственно. Следовательно, можно сделать вывод, что МНГП

---

<sup>110</sup> Постановление Правительства Калининградской области № 552 от 18 сентября 2015 года «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Калининградской области». URL: <https://docs.cntd.ru/document/430664282> (дата обращения: 01.07.2025).

<sup>111</sup> Решение городского Совета депутатов города Калининграда Калининградской области № 432 от 26 декабря 2016 года «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа “Город Калининград”».

Калининграда не содержат требований доступности к скверам жилых кварталов, поэтому по третьему критерию в рейтинге было присвоено 0 баллов.

Следует положительно отметить, что в таблице 1 раздела 2.10 МНГП Калининграда четко разграничены зоны ответственности различных документов: указано, какие параметры нормируются непосредственно в МНГП, а какие – в правилах благоустройства. В частности, документом, устанавливающим минимальные размеры и доступность скверов, является МНГП, где зафиксированы соответствующие требования к площадям и обеспеченности. В то же время вопросы состава элементов благоустройства и доли озеленения территории отводятся правилам благоустройства, что позволяет учитывать градостроительные, санитарно-экологические и ландшафтные требования при детальной проработке проектов озеленения. Такой двухуровневый подход способствует более целостному и системному регулированию зеленой инфраструктуры на территории города.

### **Краснодар**

Краснодар занимает среднюю позицию в рейтинге городов по обеспеченности правовыми условиями для создания новых ОТОП. Город набрал 0,5 балла, так как в его РНГП представлены все ключевые требования к обеспеченности и доступности ОТОП, однако в МНГП города Краснодар аналогичное регулирование отсутствует, что снижает устойчивость и адаптивность системы на муниципальном уровне.

Доступность ОТОП в РНГП Краснодара<sup>112</sup> нормируется для проектируемых микрорайонов в пункте 4.4.20 («озелененные территории общего пользования рекомендуется формировать в виде сада микрорайона, обеспечивая его доступность для жителей микрорайона на расстоянии не более 400 м») и в пункте 4.2.66, в котором говорится о протяженности пешеходных подходов от жилых зон до озелененных территорий общего

---

<sup>112</sup> Приказ департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края № 78 от 16 апреля 2015 года «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Краснодарского края».

пользования (сквер, бульвар, сад), которая не должна превышать 400 м. Нормирование доступности установлено только к городским садам, но они отличаются от скверов по площади. Так, в соответствии с пунктом 4.4.18 «городской сад представляет собой озелененную территорию с ограниченным набором видов рекреационной деятельности, предназначенную преимущественно для прогулок и кратковременного отдыха населения, проживающего в радиусе пешеходной доступности, площадью от 5 до 10 га». В соответствии с пунктом 4.4.23 «сквер представляет собой компактную озелененную территорию на площади, перекрестке улиц или на примыкающем к улице участке квартала, предназначенную для повседневного кратковременного отдыха и пешеходного передвижения населения, размером от 1,5 до 2,0 гектара». Минимальный размер ОТОП садов жилых зон (микрорайонов) составляет 3 га, скверов – 0,5. Таким образом, с одной стороны, скверы не нормируются по доступности, с другой стороны, для южных регионов городские сады могут быть более востребованными. При этом есть общая норма, которая устанавливает предельную длину пешеходного маршрута от жилой зоны до сквера. С учетом сказанного по нормированию доступности по типам ОТОП городу было присвоено 2 балла.

МНГП Краснодара<sup>113</sup> содержат отдельный раздел 6 по нормированию озелененных территорий, но не содержат в нем ничего, кроме ссылки на РНГП, а именно: «Расчетные показатели объектов, относящихся к области озеленения территории, следует принимать в значениях, указанных в нормативах градостроительного проектирования Краснодарского края, утвержденных приказом Департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 16 апреля 2015 года № 78». Таким образом, местное нормирование в Краснодаре отсутствует, что соответствующим образом отразилось на рейтинге города.

---

<sup>113</sup> Решение Городской думы Краснодара Краснодарского края от 19 июля 2012 года № 32 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования город Краснодар».

## Красноярск

В таблице 14 РНПП Красноярска<sup>114</sup> «расчетные показатели для объектов местного значения, формирующих общественные пространства, в том числе объектов благоустройства и озеленения, массового отдыха населения» определены показатели обеспеченности и доступности с дифференциацией по типам ОТОП и по территориям Красноярского края. Например, размер сквера устанавливается не менее 0,2 га, а его пешеходная доступность нормируется в минутах и метрах – от 350 м для северного макрорайона до 2000 м (30 мин.) для центрального макрорайона, в котором расположен Красноярск, при этом сказано, что «при наличии на территории населенного пункта парков (скверов, бульваров, садов) территориальная доступность должна обеспечиваться до ближайшего объекта». Тем не менее указанный норматив в 2000 м шаговой доступности до сквера вызывает сомнение с точки зрения его соответствия принципам создания полноценных и повседневно доступных зеленых пространств в жилой застройке. Такой радиус охвата фактически означает отсутствие локальных зеленых зон в шаговой доступности, что снижает социальную и экологическую функцию скверов как элементов микросреды и может привести к формальному выполнению норм без реального повышения качества городской среды.

В МНПП Красноярска<sup>115</sup> также представлено нормирование в полном объеме. Так, 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 территорий общего пользования общегородского значения и 6 кв. м/чел. озелененных территорий общего пользования жилых районов). Минимальная площадь территорий для организации новых объектов рекреационного назначения

---

<sup>114</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 23 декабря 2014 года № 631-п «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Красноярского края».

<sup>115</sup> Решение Красноярского городского Совета депутатов Красноярского края от 4 сентября 2018 года № В-299 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа город Красноярск».

должна составлять: городских парков – не менее 15 га; ландшафтных парков, лесопарков – не менее 15 га; парков планировочных районов – не менее 10 га; садов жилых районов – не менее 3 га; скверов – не менее 0,5 га. Максимально допустимый уровень территориальной доступности 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.; транспортная доступность лесопарков, лугопарков (ландшафтных парков) – не более 20 мин. на транспорте без учета времени ожидания транспорта. Таким образом, региональный норматив доступности в 2000 м детализируется до 600 м, что в полной мере соответствует задачам равномерного обеспечения ОТОП территории города.

### **Нижний Новгород**

Нижний Новгород занимает среднюю позицию в рейтинге по уровню правового регулирования условий для создания ОТОП, набрав 0,6 балла. РНГП<sup>116</sup> содержат как количественный показатель обеспеченности, так и норматив доступности, но при этом показатель доступности измеряется в минутах на общественном транспорте. Представляется, что доступность скверов в жилых кварталах должна быть исключительно шаговой, в пределах 400–800 м. Кроме того, в МНГП<sup>117</sup> установлены показатели нормирования обеспеченности ОТОП для жилых зон в пределах квартала (не менее 6 кв. м на одного жителя), при этом в расчет показателя не включаются территории дошкольных образовательных организаций и общеобразовательных организаций, а также участки, расположенные в пределах существующих санитарно-защитных зон.

---

<sup>116</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 31 декабря 2015 года № 921 «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Нижегородской области».

<sup>117</sup> Решение Городской думы города Нижнего Новгорода Нижегородской области от 19 сентября 2018 года № 188 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа город Нижний Новгород».

Также приведены нормативы транспортной доступности только для городских парков, что снижает правовые возможности более равномерного планирования ОТОП при разработке документации по планировке территории, в том числе при комплексном развитии территории, когда положения генерального плана и правил землепользования и застройки могут не предусматриваться.

Также введена дифференциация ОТОП, даны определения каждому типу ОТОП, например, в соответствии с пунктом 2.33, сквер – это «озелененная территория общего пользования, являющаяся элементом оформления площади, части улицы или квартала. Скверы предназначены для пешеходного движения и организации кратковременного отдыха». С учетом установленного норматива минимальной площади сквера в 0,1 га для условий реконструкции квартала можно отметить, что нормативная база учитывает необходимость размещения небольших озелененных территорий в структуре жилой застройки, что соответствует принципам создания комфортной среды на уровне микрорайона.

Вместе с тем отсутствие четкого норматива шаговой доступности до таких объектов не позволяет обеспечить равномерное территориальное распределение скверов и их обязательную доступность для всех жителей. Это создает риск точечной реализации норм, без охвата всей территории города.

Нормативы доступности не дифференцированы по типам ОТОП (например, парки, скверы, бульвары), отсутствуют требования к шаговой доступности локальных зеленых зон, а также не установлены минимальные размеры объектов. Это говорит о частичной проработке нормативной базы, которой не хватает детализации, необходимой для формирования устойчивой и повседневно доступной зеленой городской среды.

### **Самара**

Самара занимает среднюю позицию в рейтинге городов по уровню нормативного регулирования условий для создания ОТОП, набрав 0,6 балла.

РНГП<sup>118</sup> Самарской области содержат базовые расчетные показатели обеспеченности и доступности ОТОП: обеспеченность должна составлять не менее 6 кв. м/чел., а максимальная пешеходная доступность – не более 1000 м. Отдельно нормируется наличие одного парка культуры и отдыха на 10 тыс. человек, однако дифференциация по другим типам ОТОП (например, скверы, бульвары) отсутствует, что снижает точность планирования зеленых пространств в жилой застройке.

В МНГП<sup>119</sup> города Самары эти показатели воспроизводятся без какой-либо адаптации к местным условиям, отсутствует детализация по видам зеленых территорий, шаговой доступности в пределах квартала, а также не предусмотрены механизмы правового закрепления существующих ОТОП.

Таким образом, несмотря на наличие формального регулирования на региональном уровне, муниципальный уровень не усиливает и не развивает нормативную базу, что ограничивает возможность устойчивого планирования и распределения зеленой инфраструктуры в городской среде.

### **Сочи**

В РНГП Краснодарского края, действующих и для Сочи, вопросы доступности ОТОП определены аналогично. Так, пункт 4.4.20 РНГП Краснодарского края предусматривает, что при проектировании новых микрорайонов «озелененные территории общего пользования рекомендуется формировать в виде сада микрорайона, обеспечивая его доступность для жителей микрорайона на расстоянии не более 400 м.». В пункте 4.2.66 уточняется, что протяжённость пешеходных подходов от жилых зон до таких территорий (сквер, бульвар, сад) не должна превышать 400 м.

При этом нормативы непосредственно касаются городских садов, отличающихся от скверов прежде всего площадью. В соответствии с пунктом 4.4.18, «городской сад представляет собой озелененную территорию с

---

<sup>118</sup> Приказ министерства строительства Самарской области от 24 декабря 2014 года № 526 «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Самарской области».

<sup>119</sup> Решение Думы ГО Самара Самарской области от 07 февраля 2019 № 382 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа Самара».

ограниченным набором видов рекреационной деятельности, предназначенную преимущественно для прогулок и кратковременного отдыха населения, проживающего в радиусе пешеходной доступности, площадью от 5 до 10 гектаров». Сквер, согласно пункту 4.4.23, определяется как «компактная озеленённая территория на площади, перекрёстке улиц или примыкающем к улице участке квартала, предназначенная для повседневного кратковременного отдыха и пешеходного передвижения населения, размером от 1,5 до 2,0 гектаров».

Минимальные площади для ОТОП также установлены: для садов — 3 га, для скверов — 0,5 га. Таким образом, скверы формально не нормируются по показателю доступности, однако для южных городов, включая Сочи, городские сады могут играть более значимую роль в обеспечении комфортной рекреационной среды. В то же время общий норматив предельной длины пешеходного маршрута (до 400 м) распространяется и на них. С учетом изложенного параметр нормирования доступности по типам ОТОП.

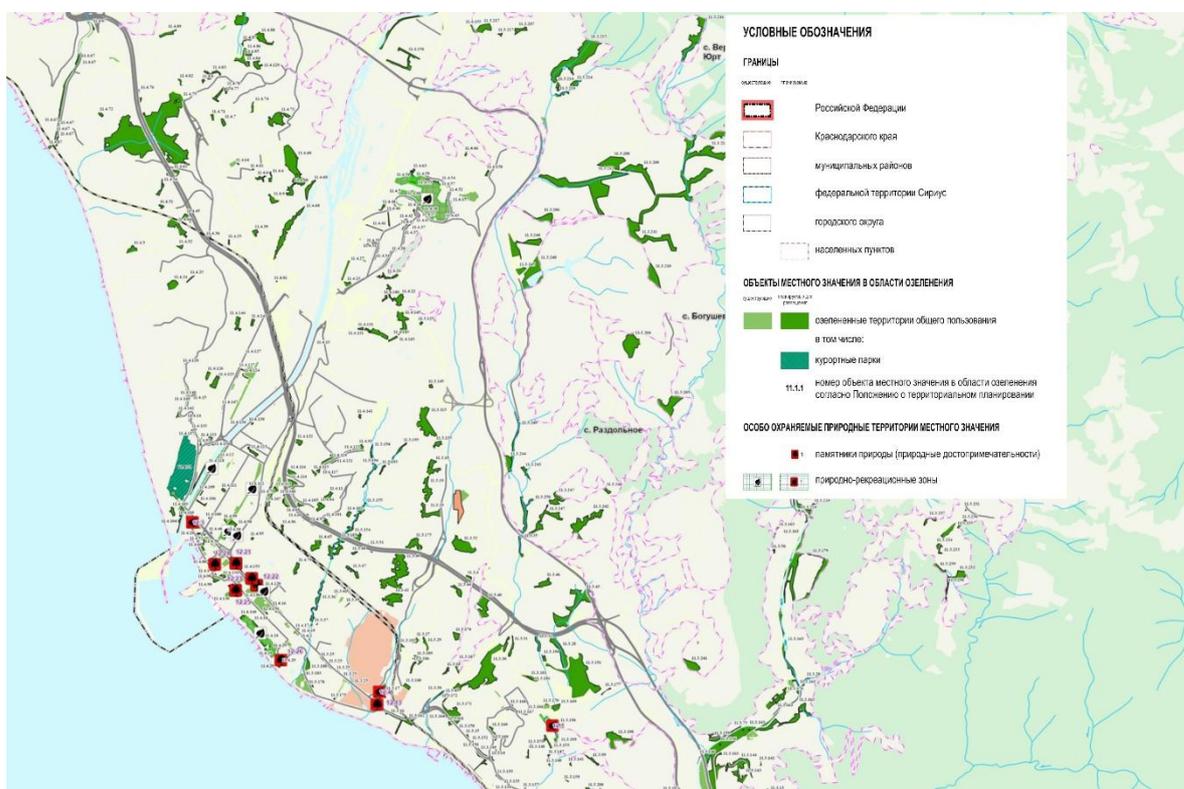
МНГП Сочи<sup>120</sup> детализируют нормативы обеспеченности, например, в соответствии со статьей 6 МНГП Сочи, площадь озелененной территории для жилых кварталов следует принимать не менее 9 кв. м/чел.

Важно отметить, что нормативы градостроительного проектирования в соответствии с Градостроительным кодексом РФ подлежат обязательному учету при разработке документов территориального планирования и документации по планировке территории. Несмотря на то, что формально ГрК РФ не требует отображения отдельной карты развития озелененных территорий общего пользования, в соответствии с пунктом «г» части 5 статьи 23 ГрК РФ, на схемах могут отображаться и иные зоны, связанные с решением вопросов местного значения, включая зеленые пространства.

---

<sup>120</sup> Решение Городского собрания Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края от 28 декабря 2020 года № 94 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края».

Такая карта представлена в составе генерального плана Сочи (рисунок 2.21), что подтверждает закрепление ориентиров развития озелененной инфраструктуры в пространственном планировании.



**Рисунок 2.21 – Фрагмент карты генерального плана Сочи с существующими и планируемыми территориями общего пользования**  
Источник: Официальный сайт администрации города Сочи. URL: <https://sochi.ru/zhizn-goroda/gradostroi/gen-plan/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.21 видно, что в Сочи запланировано значительное количество новых озелененных территорий общего пользования. Однако характер этих территорий указывает преимущественно на создание крупных городских парков, в то время как небольшие скверы, обеспечивающие шаговую доступность в пределах жилых кварталов, явно недопредставлены. Это свидетельствует о преобладании макроуровневого подхода в планировании зеленой инфраструктуры.

Тем не менее сочетание анализа норм обеспеченности и пространственной доступности, как реализовано, например, в Воронеже, позволяет выявить необеспеченные зеленью зоны и целенаправленно включать их в генеральный план как резерв для формирования локальных озелененных пространств. Такой комплексный подход – от нормативов

к картографической фиксации – должен рассматриваться как один из ключевых инструментов устойчивой градостроительной политики в сфере озеленения.

В совокупности это говорит о стремлении муниципалитета к выстраиванию более устойчивой и территориально ориентированной политики по развитию зеленых зон, хотя отсутствует четкое нормирование доступности и дифференциации по типам ОТОП, что не позволяет городу набрать максимальный балл.

### **Якутск**

Якутск занимает промежуточную позицию в рейтинге по правовым условиям для создания ОТОП, набрав 0,45 балла. В РНГП Республики Саха (Якутия) отсутствует нормирование обеспеченности и доступности ОТОП, однако в местных нормативах (МНГП) Якутска<sup>121</sup> присутствует как количественный показатель обеспеченности, так и показатель пешеходной доступности в 15 минут без дифференциации доступности по типам ОТОП.

При этом площадь озелененных территорий общего пользования в поселениях следует уменьшать для тундры и лесотундры до 2 кв. м/чел., для полупустынь и пустынь – на 20–30 %, увеличивать для степи и лесостепи на 10–20 %.

Согласно МНГП городского округа город Якутск<sup>122</sup>, озелененные территории в границах кварталов многоквартирной жилой застройки должны составлять не менее 25 % площади квартала, при этом удельная площадь озелененных территорий принимается не менее 5,6 кв. м/чел. Указано также, что на озелененных территориях должны размещаться элементы благоустройства и рекреационного назначения, включая площадки для отдыха и малые архитектурные формы, однако показатели доступности (в метрах или

---

<sup>121</sup> Приказ управления архитектуры Республики Саха (Якутия) № 29 «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Республики Саха (Якутия)».

<sup>122</sup> Постановление Окружной администрации города Якутска Республики Саха (Якутия) от 03 октября 2022 года № 298 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа “город Якутск”».

минутах) не нормируются. Также отсутствует дифференциация по типам ОТОП (скверам, бульварам, паркам и т. п.).

Таким образом, нормативная база Якутска демонстрирует наличие базовых условий для планирования озелененных территорий общего пользования, включая количественный показатель обеспеченности, долю озеленения в структуре квартала и общий норматив пешеходной доступности. Однако отсутствие дифференциации по типам ОТОП, отсутствие точных метрических нормативов доступности ОТОП ограничивает эффективность реализации этих положений.

С учетом анализа нормативных положений, направленных на создание условий для размещения новых озелененных территорий общего пользования в рассматриваемых городах, следующим этапом исследования становится оценка правовой защиты уже существующих зеленых пространств. Наличие норм обеспеченности и даже планов по формированию новых объектов не гарантирует сохранности тех зеленых территорий, которые уже сложились и выполняют важные экологические, социальные и градостроительные функции.

### ***2.2.2. Результаты качественного исследования правового статуса озелененных территорий общего пользования***

Во второй части анализа будет проведено качественное исследование правового статуса уже существующих озелененных территорий. В каждом городе будут проанализированы не менее пяти скверов, расположенных в жилых кварталах и имеющих официальное название, отображенное на Яндекс.Картах. Будут изучены документы градостроительного проектирования и данные публичной кадастровой карты на предмет наличия красных линий, зафиксированных в ЕГРН, а также границ земельных участков скверов с видом разрешенного использования как территории общего пользования.

Этот этап анализа позволит определить, в какой мере города способны не только планировать, но и защищать зеленую инфраструктуру, обеспечивая

ее сохранность в условиях инвестиционного давления и плотной застройки. Кроме того, будет дана оценка уровня правовой защищенности конкретных объектов, а также выявлены риски их потенциальной утраты, изменения ВРИ или исключения из состава территорий общего пользования.

## Вологда

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Вологды и имеющих официальное название сквера или парка на карте города (таблица 2.8).

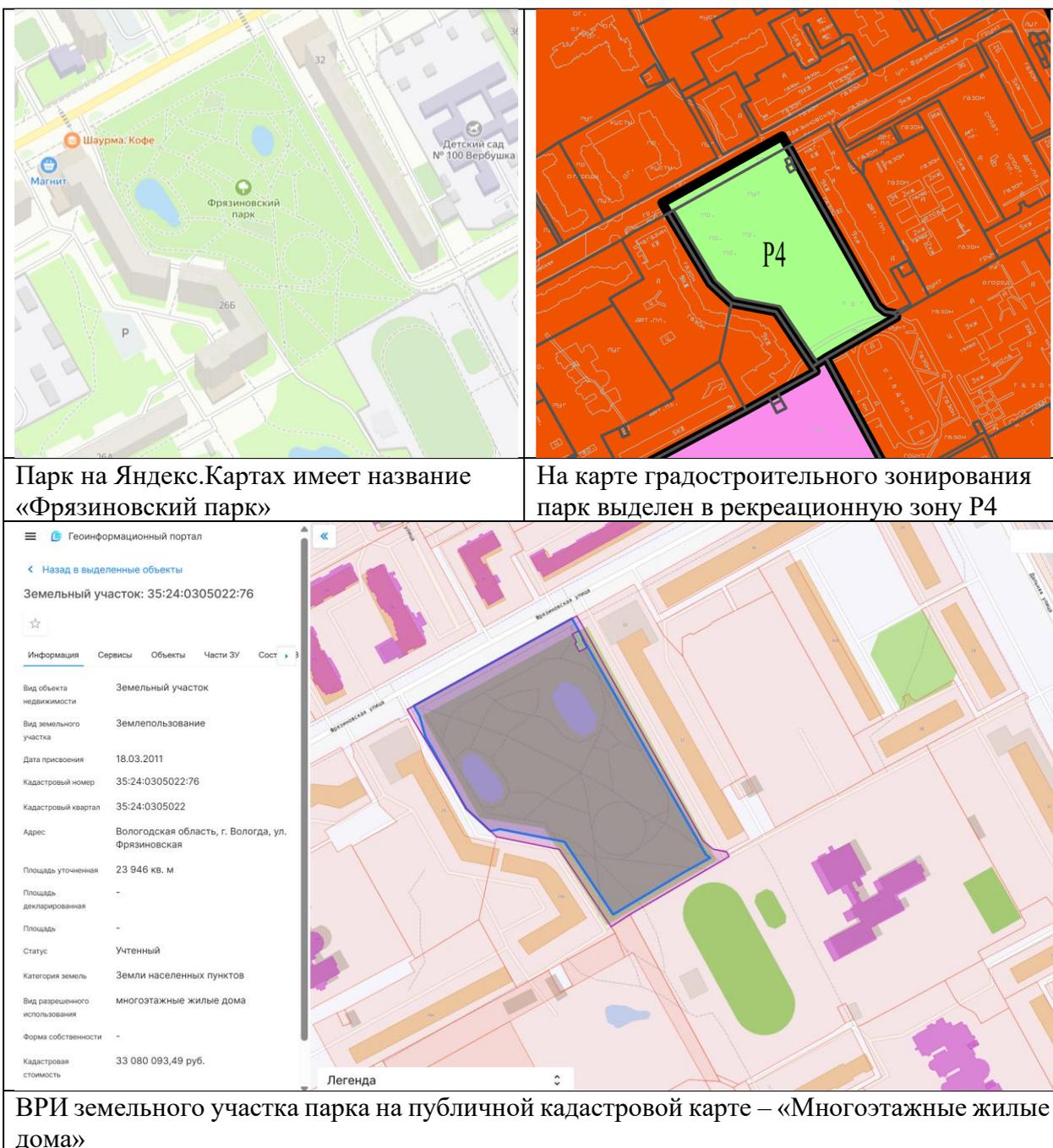
**Таблица 2.8 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Вологды**

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
Фрязинский парк	Р-4	Да	Нет	Многоэтажные жилые дома
Парк ветеранов войны и труда	Р-1-И1	Да	Нет	Благоустройство территории
Комсомольский сквер	Р-1-И1	Нет	Нет	Нет
Парк Евковка	Р-3, Ж-3, О-2	Да	Нет	Тематический парк, малоэтажные жилые дома
Ковыринский сад	Р-3	Да	Нет	Благоустройство территории, тематические парки

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории на официальном сайте Вологды результатов не дал

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main>; Официальный сайт администрации города Вологда. URL: <https://vologda.gosuslugi.ru/deyatelnost/napravleniya-deyatelnosti/arhitektura/dpt/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из таблицы 2.8 видно, что ни один рассмотренный сквер или парк не имеет правового статуса территории общего пользования, закрепленного красными линиями. Рассмотрим подробнее Фрязинский парк, информация по которому представлена на рисунке 2.22.



Парк на Яндекс.Картах имеет название «Фрязиновский парк»

На карте градостроительного зонирования парк выделен в рекреационную зону P4

ВРИ земельного участка парка на публичной кадастровой карте – «Многоэтажные жилые дома»

### Рисунок 2.22 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Вологды

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/363387> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.22 видно, что парк относится к рекреационной зоне, но зарегистрированный вид разрешенного использования у него «Многоквартирные жилые дома».

Как уже отмечалось ранее, фиксация парков и скверов в рекреационных зонах без установления красных линий и без придания им статуса территории

общего пользования (далее также – ТОП) не дает достаточной защиты от последующей застройки. Во-первых, вид разрешенного использования может быть использован для реализации жилой застройки с внесением соответствующих изменений в карту градостроительного зонирования ПЗЗ в части замены территориальной зоны с рекреационной на жилую. Во-вторых, возможна модификация параметров рекреационной территориальной зоны через внесение дополнений в градостроительный регламент. Например, в рекреационной зоне допускается включение дополнительных ВРИ, таких как 4.8.1 «Развлекательные мероприятия», которые позволяют размещение объектов капитального строительства для проведения досуга, от ночных клубов до аттракционов и аквапарков. Такие виды использования зачастую формально не противоречат регламенту, но по сути могут вытеснить или уничтожить существующую зеленую территорию.

В соответствии с Правилами землепользования и застройки Вологды территориальная зона Р-4 относится к зоне рекреационно-ландшафтных территорий, градостроительный регламент которой допускает не только размещение в ней ТОП, но и строительство объектов капитального строительства и отмечает, что «требования к архитектурно-градостроительному облику объектов капитального строительства применительно к территориальной зоне Р4... установлены в статье 41».

Таким образом, отсутствие красных линий и ТОП-статуса, наряду с потенциально гибким содержанием градостроительных регламентов, создает высокий риск утраты озелененных территорий, несмотря на их отображение в ПЗЗ. Это подчеркивает необходимость институционального закрепления скверов и парков как территорий общего пользования с соответствующим ВРИ, а также установления и отображения красных линий в ЕГРН.

### **Воронеж**

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Воронеж. Выбор озелененных территорий

опирался на список озелененных территорий общего пользования, подлежащих уборке<sup>123</sup> и имеющих официальное название сквера или парка на Яндекс.Картах города (таблица 2.9).

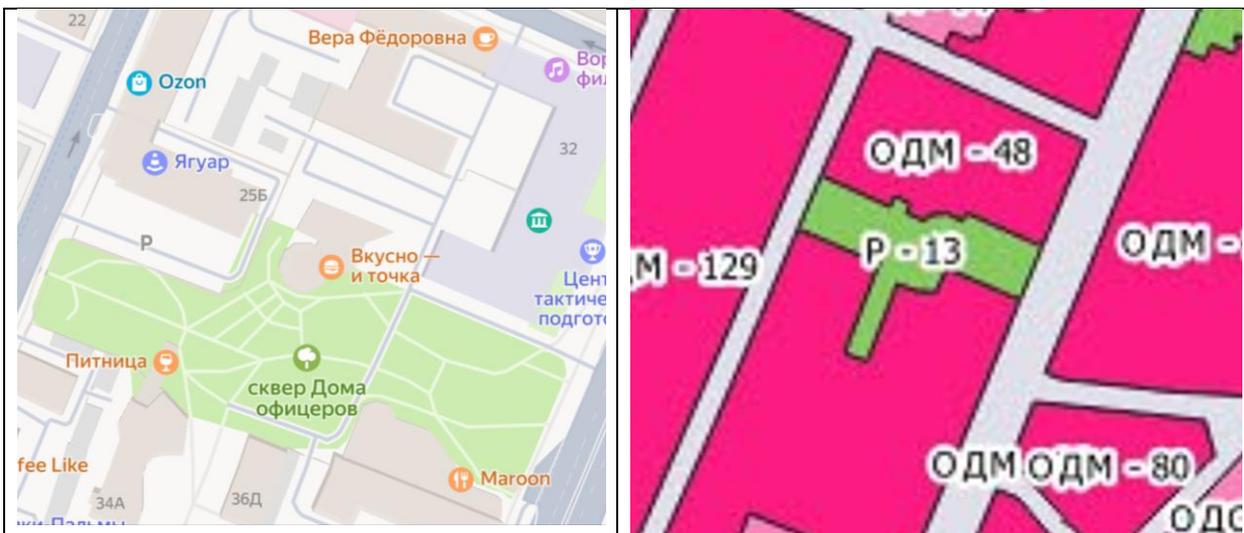
**Таблица 2.9 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Воронежа**

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
Сквер ДК Карла Маркса	Зона смешанной общественно-деловой застройки	Да	Нет	Здание центра
Сквер дома офицеров	Зона рекреационного регламента озелененных территорий	Да	Нет	Сквер (частная форма собственности)
Сквер Ворошилова	Зона рекреационного регламента озелененных территорий	Да	Нет	Сквер
Депутатский сквер	Зона рекреационного регламента озелененных территорий	Да	Нет	Сквер
Сквер им. Челюскинцев	Зона реконструкции многоэтажной жилой застройки	Да	Нет	Административное здание

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке не дал результатов  
 Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 10.07.2025)

Из таблицы 2.9 видно, что ни один рассмотренный сквер или парк не имеет правового статуса территории общего пользования, закрепленного красными линиями. Рассмотрим подробнее сквер Дома офицеров, информация по которому представлена на рисунке 2.23.

<sup>123</sup> Распоряжение Администрации городского округа город Воронеж от 31 марта 2025 года № 224-р «О внесении изменений в распоряжение администрации городского округа город Воронеж от 24 августа 2017 года № 655-р».



Сквер на Яндекс.Картах имеет название «Сквер Дома офицеров»

На карте градостроительного зонирования парк выделен в рекреационную зону Р-13

Геoinформационный портал

Земельный участок: 36:34:0606018:127

Информация	Сервисы	Объекты	Части ЗУ	Состав
Вид объекта недвижимости		Земельный участок		
Вид земельного участка		Землепользование		
Дата присвоения		23.06.2011		
Кадастровый номер		36:34:0606018:127		
Кадастровый квартал		36:34:0606018		
Адрес		Воронежская обл, г Воронеж, пр-кт Революции, 32в		
Площадь уточненная		9 000 кв. м		
Площадь декларированная		-		
Площадь		-		
Статус		Учтенный		
Категория земель		Земли населенных пунктов		
Вид разрешенного использования		Сквер		
Форма собственности		Частная		
Кадастровая стоимость		39 405 руб.		
Удельный показатель кадастровой стоимости		4,38 руб./кв. м		

ВРИ парка на публичной кадастровой карте – «Сквер», но, по данным ЕГРН, сквер в частной собственности

### Рисунок 2.23 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Воронежа

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.23 видно, что сквер относится к зоне рекреационного регламента озелененных территорий<sup>124</sup>, в составе видов разрешенного использования которого есть такие ВРИ 3.6.1 «Объекты культурно-досуговой деятельности». Максимальная этажность таких объектов установлена в градостроительном регламенте не выше 15 этажей. Также имеется ВРИ 4.8.1 «Развлекательные мероприятия» с теми же параметрами по этажности. Это говорит о том, что сквер не защищен надлежащим образом от застройки, не имеет правового статуса территории общего пользования, находится в частной собственности и с высокой долей вероятности может быть застроен разрешенными для этой зоны видами использования.

### Екатеринбург

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Екатеринбурга. Выбор озелененных территорий опирался на озелененные территории общего пользования, имеющие официальное название сквера или парка на Яндекс.Картах города (таблица 2.10).

**Таблица 2.10 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Екатеринбурга**

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
Парк им. Павлика Морозова	ОТОП	Да (разбиты на три участка)	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования, строительство линейных объектов инженерной инфраструктуры
Сквер Ильи Кормильцева	ОДК	Да	Нет	Под рабочий ствол № 2–17 и временные сооружения, подлежащие сносу

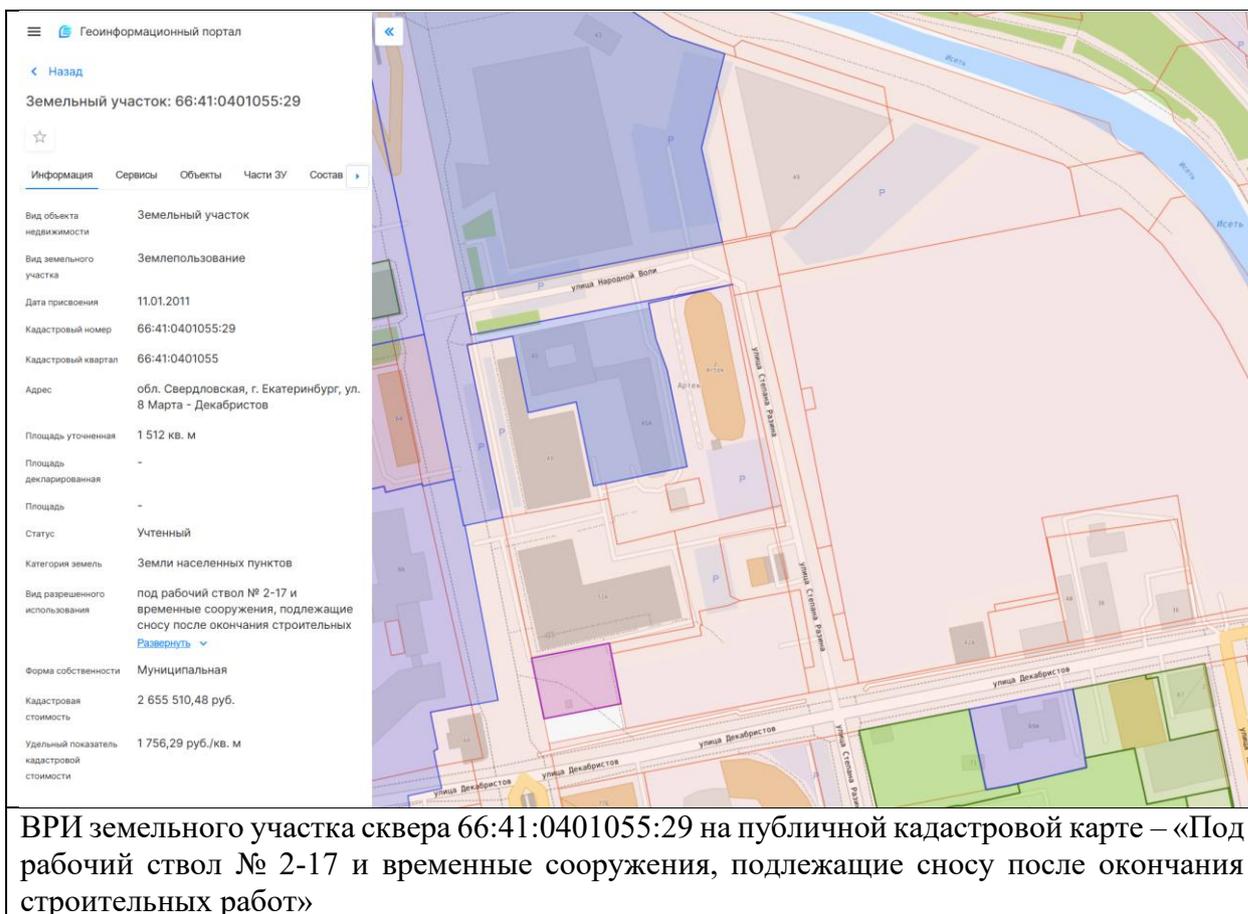
<sup>124</sup> Карта градостроительного зонирования Воронежа // Управление главного архитектора администрации городского округа город Воронеж. URL: [https://uga.voronezh-city.ru/files/pzz\\_2022/25-06-2025/zones.pdf](https://uga.voronezh-city.ru/files/pzz_2022/25-06-2025/zones.pdf) (дата обращения: 01.07.2025).

				после окончания строительных работ
Архиерейский сад	ОДО	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования
Сквер Габдуллы Тукая	Ж-5	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования
Сквер имени купцов Агафуровых	ОД	Нет	Нет	Нет

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории результатов не дал  
Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 10.07.2025)

Из таблицы 2.10 видно, что ни один рассмотренный сквер или парк не имеет правового статуса территории общего пользования, закрепленного красными линиями. Рассмотрим подробнее сквер Ильи Кормильцева, информация по которому представлена на рисунке 2.24.

<p>Сквер на Яндекс.Картах имеет название «Сквер Ильи Кормильцева»</p>	<p>На карте градостроительного зонирования сквер расположен в зоне ОДК</p>



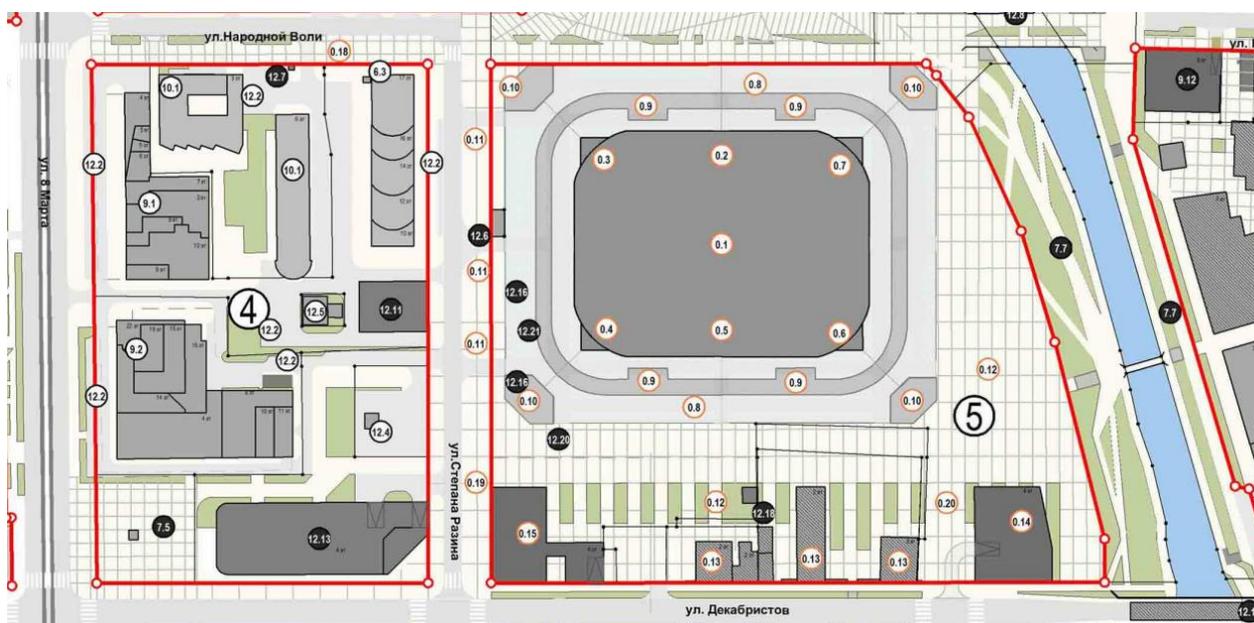
**Рисунок 2.24 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Екатеринбурга**

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 10.07.2025)

Сквер расположен в зоне ОДК – «Зона объектов культурно-зрелищного назначения»<sup>125</sup>, которая предназначена для обеспечения правового режима застройки и эксплуатации объектов капитального строительства, предназначенных в первую очередь для организации культурно-массовых и зрелищных мероприятий. Это означает, что, несмотря на фактическое использование участка как озелененной территории, он не обладает надежным правовым статусом, защищающим его от переустройства или застройки, поскольку не закреплен как территория общего пользования ни красными линиями, ни соответствующим видом разрешенного использования. Анализ

<sup>125</sup> Постановление Администрации города Екатеринбурга от 10 июня 2022 года № 1597 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург»».

утвержденной документации по планировке территории<sup>126</sup> показал, что красными линиями выделен только квартал по периметру, а сквер красными линиями не выделен (рисунок 2.25).



**Рисунок 2.25 – Фрагмент документации по планировке территории, на которой расположен сквер Ильи Кормильцева в Екатеринбурге**

Источник: официальный сайт города Екатеринбург. URL: <https://m.yekaterinburg.ru/file/85205a4750a8b924d756de86604bc5e4> (дата обращения: 01.07.2025)

Фактическое состояние сквера, судя по визуальной оценке, ближе к неухоженному пустырю, однако это не повод списывать его с баланса городской зеленой инфраструктуры, и, по источникам СМИ, на этом месте только планируется обустройство парка<sup>127</sup>. Пока участок не застроен, его можно восстановить, благоустроить и включить в зеленый каркас города, если он будет институционально признан и защищен как ТОП.

Особую важность такие пространства приобретают в условиях дефицита зелени внутри жилой или общественно-деловой застройки. Даже небольшие озелененные участки, если они грамотно распределены по городской территории, могут формировать сеть «зеленых островков», обеспечивающих равномерное покрытие кварталов скверами шаговой доступности. Именно

<sup>126</sup> Официальный сайт администрации города Екатеринбург. URL: <https://екатеринбург.рф/> (дата обращения: 01.07.2025).

<sup>127</sup> В Екатеринбурге появится сквер Ильи Кормильцева // Коммерсантъ.Урал. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7601751> (дата обращения: 01.07.2025).

поэтому крайне важно, чтобы город не утратил потенциал таких территорий, пусть даже находящихся сегодня в запущенном состоянии, но обладающих возможностью трансформации в полноценные элементы общественного пространства.

### Калининград

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Калининграда и имеющих официальное название сквера или парка на карте города (таблица 2.11).

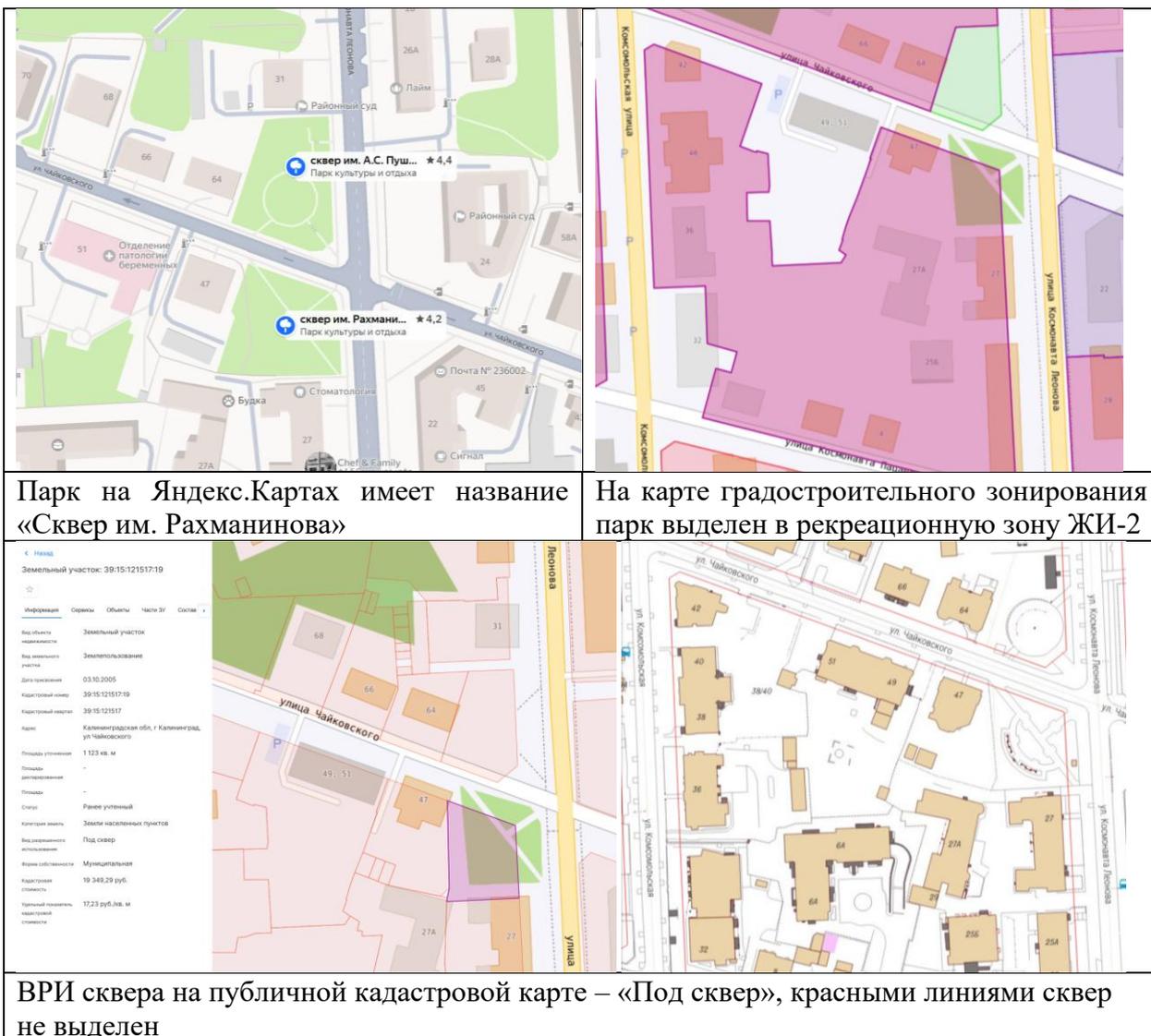
**Таблица 2.11 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Калининграда**

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
Семейный сквер	Нет	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 в утвержденной документации по планировке территории на официальном сайте города Калининграда результатов практически не дал, за исключением одного сквера  
 Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main>; Геопортал города Калининград, URL: <https://map.klgd.ru/index.php/view/map/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из таблицы 2.11 видно, что только один из рассмотренных скверов выделен красными линиями, но при ближайшем рассмотрении можно предположить, что выделялась в большей степени улично-дорожная сеть, а не сквер. Остальные скверы не имеют правового статуса территории общего

пользования, закреплённого красными линиями. Рассмотрим подробнее один из скверов, информация по которому представлена на рисунке 2.26.



**Рисунок 2.26 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты и геопортала Калининграда**

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main>; Геопортал города Калининград. URL: <https://map.klgd.ru/index.php/view/map/> (дата обращения: 10.07.2025)

Из рисунка 2.26 видно, что под сквером образован земельный участок, поставленный на кадастровый учет с видом разрешенного использования «Под сквер», что формально отражает его текущее функциональное назначение. Однако при этом сам сквер расположен в территориальной зоне ЖИ-2 – «Среднеэтажная застройка исторических районов», а не

в рекреационной зоне, что повышает риски функционального переоформления или застройки в будущем.

Кроме того, участок не выделен красными линиями, а значит, не обладает правовым статусом территории общего пользования, который может быть установлен только через документацию по планировке территории (проекты межевания и проекты планировки). Отсутствие такого статуса делает невозможным применение механизмов, защищающих участок от исключения из состава общественных пространств или перевода в иные виды разрешенного использования, включая жилую застройку.

Таким образом, несмотря на наличие кадастрового учета и рекреационного ВРИ, отсутствие территориальной зоны, ориентированной на зеленое пространство, и отсутствие красных линий делает территорию уязвимой, особенно в условиях плотной застройки и повышенного инвестиционного давления на центральные кварталы.

### **Краснодар**

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Краснодара и имеющих официальное название сквера или парка на карте города (таблица 2.12).

**Таблица 2.12 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Краснодара**

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
Майский сквер	ОП-1	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования
Фестивальный сквер	ОП-1	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования
Сквер им. Покрышкина	ОП-1	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования

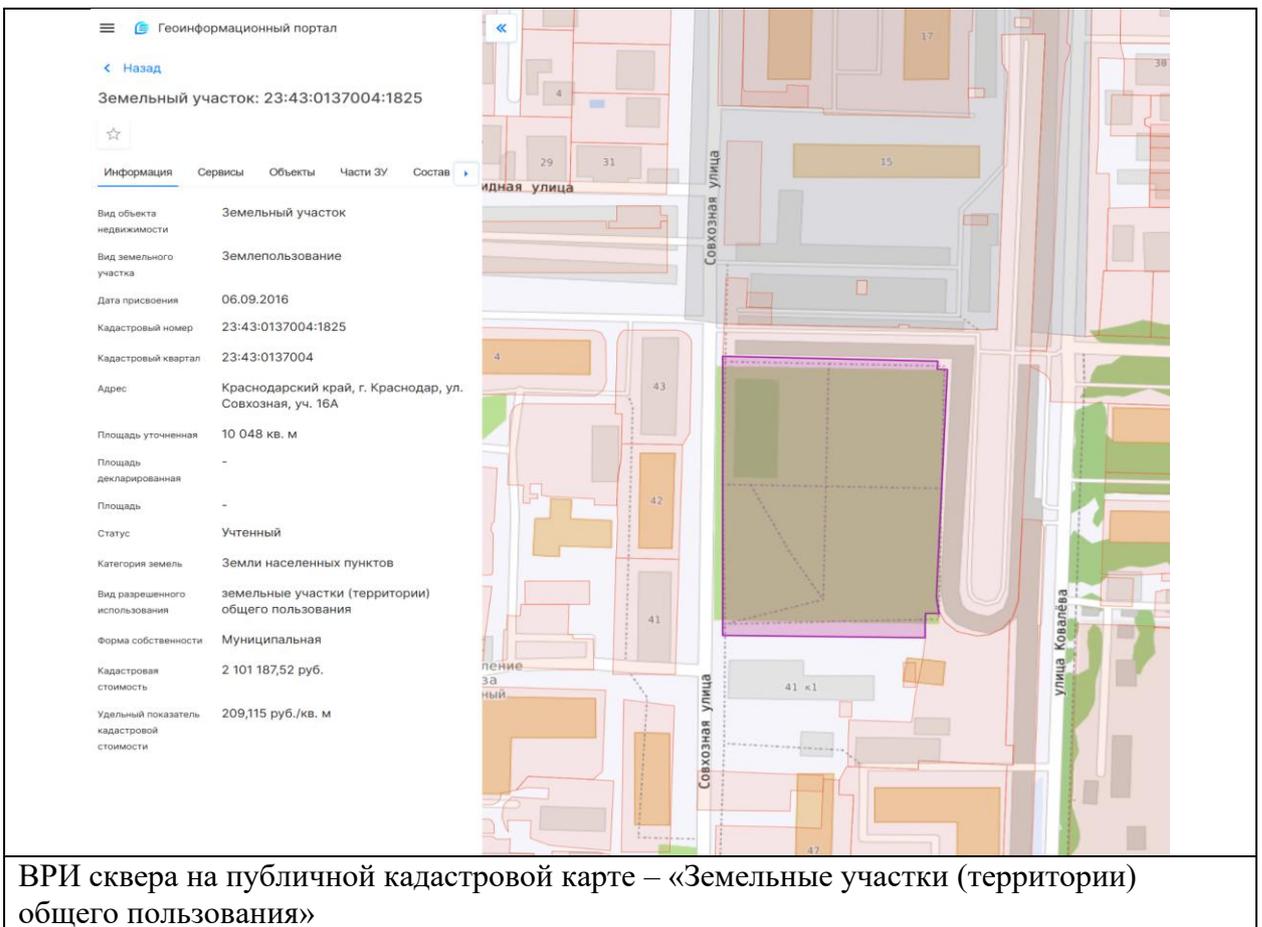
Кореновский сквер	ОП-1	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования
Тенистый сквер	ОП-1	Да	Нет	Благоустройство

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории на официальном сайте города Краснодара результатов не дал

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main>; Официальный сайт администрации города Краснодара. URL: <https://krd.ru/administratsiya/administratsii-krasnodara/departament-arkhitektury-i-gradostroitelstva/otdel-territorialnogo-planirovaniya/gradostroitel'naya-devatel'nost/dokumentatsiya-po-planirovke-territorii/> (дата обращения: 01.07.2025)

Из таблицы 2.12 видно, что ни один рассмотренный сквер или парк не имеет правового статуса территории общего пользования, закрепленного красными линиями. Рассмотрим подробнее Майский сквер, информация по которому представлена на рисунке 2.27.





### Рисунок 2.27 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Краснодара

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.27 видно, что сквер находится в зоне зеленых насаждений общего пользования (ОП-1), под сквером образован земельный участок с видом разрешенного использования «Земельные участки (территории) общего пользования», при этом установленные красные линии вокруг сквера в открытых источниках обнаружены не были. Таким образом, несмотря на наличие корректного территориального зонирования и ВРИ, отсутствие красных линий по-прежнему оставляет правовую уязвимость, поскольку участок, даже признанный общественным пространством, но не зафиксированный со статусом ТОП надлежащим образом, допускает его перераспределение или трансформацию в случае изменений в градостроительной документации.

## Красноярск

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Красноярска и имеющих официальное название сквера или парка на карте города (таблица 2.13).

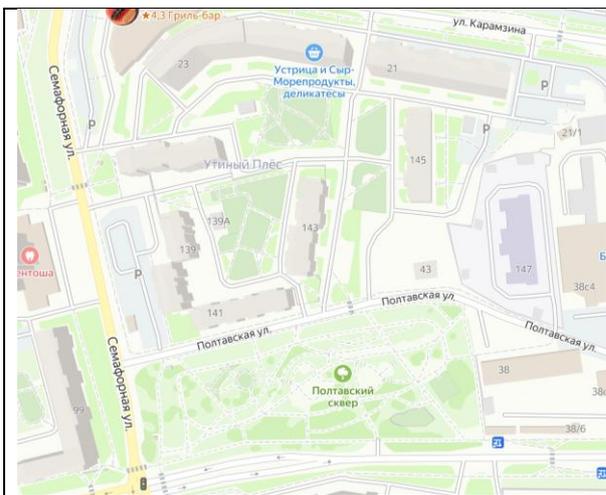
**Таблица 2.13 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Красноярска**

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
Сквер им. Г. В. Юдина	P-2	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования
Сквер Яблоневый сад	P-2	Да	Нет	Отдых, рекреация в части создания скверов и ухода за ними
Сквер геодезистов	P-2	Да	Нет	Размещение объектов благоустройства
Сквер «Дендросад»	P-2	Нет	Нет	Нет
Полтавский сквер	P-2	Да (есть вкрапления земельных участков)	Нет	Территории общего пользования, жилая застройка

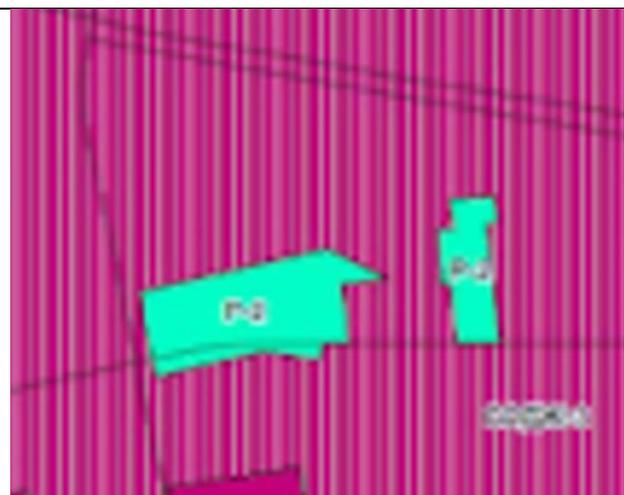
\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории на официальном сайте города Красноярска результатов не дал

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из таблицы 2.13 видно, что ни один рассмотренный сквер или парк не имеет правового статуса территории общего пользования, закрепленного красными линиями. Рассмотрим подробнее Полтавский сквер, информация по которому представлена на рисунке 2.28.



Парк на Яндекс.Картах имеет название «Полтавский сквер»



На карте градостроительного зонирования парк выделен в рекреационную зону P-2

Геоинформационный портал

Земельный участок: 24-50-0700188-777

Информация Сервисы Объекты Части ЗУ Состав

Вид объекта недвижимости	Земельный участок
Вид земельного участка	Землепользование
Дата присвоения	25.04.2011
Кадастровый номер	24-50-0700188-777
Кадастровый квартал	24-50-0700188
Адрес	Российская Федерация, Красноярский край, городской округ город Красноярск, город Красноярск, улица Развентуль
Площадь уточненная	1 886 кв. м.
Площадь декларированная	-
Площадь	-
Статус	Учтенный
Категория земель	Земли населенных пунктов
Вид разрешенного использования	размещение и эксплуатация двухэтажного многоквартирного жилого дома
Форма собственности	Муниципальная
Кадастровая стоимость	10 629 665,74 руб.
Удельный показатель кадастровой стоимости	5 636,09 руб./кв. м

ВРИ парка на публичной кадастровой карте – «Размещение и эксплуатация двухэтажного многоквартирного дома»

### Рисунок 2.28 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Красноярска

Источник: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.28 видно, что Полтавский сквер формально расположен в рекреационной территориальной зоне P-2, установленной Правилами землепользования и застройки и предназначенной для размещения озелененных территорий общего пользования, таких как парки, скверы, бульвары. Однако несмотря на это, территория сквера фактически разделена

на крупные земельные участки, поставленные на кадастровый учет с видом разрешенного использования «Размещение и эксплуатация двухэтажного многоквартирного дома».

Такая ситуация демонстрирует, что градостроительное зонирование само по себе не обеспечивает защиту сквера от застройки. При отсутствии установленных красных линий и правового статуса территории общего пользования, а также при наличии ВРИ, ориентированного на жилую застройку, даже находясь в рекреационной зоне, сквер остается уязвимым для функционального переоформления и застройки.

Этот пример подчеркивает важность того, чтобы положения ПЗЗ сопровождались фактическими мерами градостроительной защиты, включая:

- установление красных линий в составе документации по планировке территории,
- фиксацию этих данных в ЕГРН.

Без этого даже номинальное отнесение участка к рекреационной зоне не препятствует его использованию вразрез с интересами формирования и сохранения зеленого каркаса города.

### **Нижний Новгород**

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Нижнего Новгорода. Выбор озелененных территорий опирался на перечень озелененных территорий общего пользования, утвержденный Городской думой Нижнего Новгорода 20 июня 2012 года<sup>128</sup>, имеющих официальное название сквера или парка на Яндекс.Картах города (таблица 2.14).

---

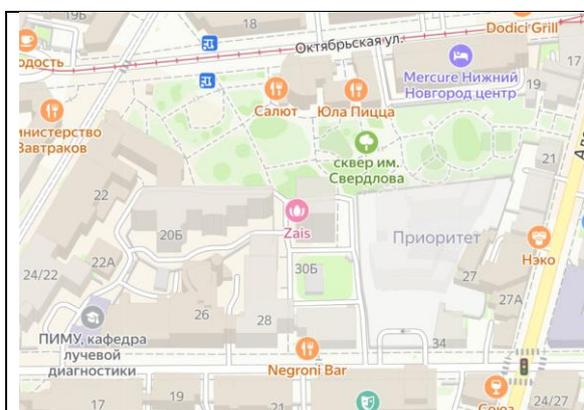
<sup>128</sup> Решение Городской думы Нижнего Новгорода от 20 июня 2012 года № 106 «Об утверждении перечня озелененных территорий общего пользования города Нижнего Новгорода».

**Таблица 2.14 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Нижнего Новгорода**

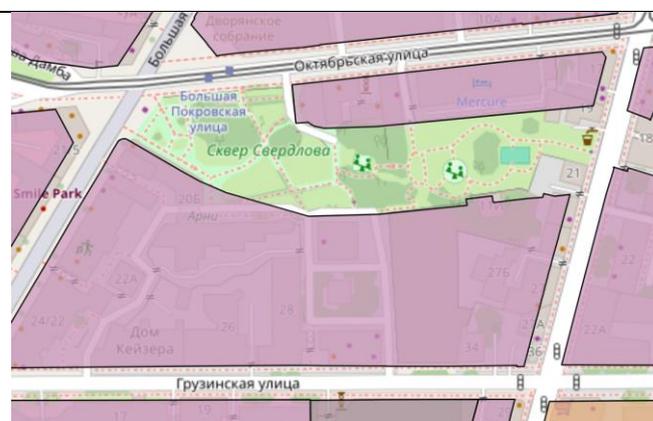
Название озелененной территории на Яндекс.Картах	Территориальная зона в ПЗЗ на карте градостроительного зонирования	Наличие границ озелененной территории на публичной кадастровой карте	Наличие красных линий на публичной кадастровой карте*	Вид разрешенного использования по документам Росреестра
Парк Станкозавода	Т Р -3 с	Да	Нет	Под нежилое здание и сооружения с прилегающей территорией, используемой под парк
Сквер Свердлова	Нет зоны	Нет (но есть вкрапления земельных участков)	Нет	Жилая застройка, земельные участки (территории) общего пользования, под многоквартирный дом
Чернопрудский сквер	Т Р -3 с	Да	Нет	Под сквер
Детский парк (ул. Ульянова, Пискунова)	Т Р -3 с	Да (разбит на земельные участки)	Нет	Под размещение теннисных площадок, под специализированный детский парк культуры и отдыха, для строительства кафе, под здание кафе
Парк «Дружба»	ТР-3с	Нет	Нет	Под автомобильную дорогу общего пользования

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории результатов не дал  
Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

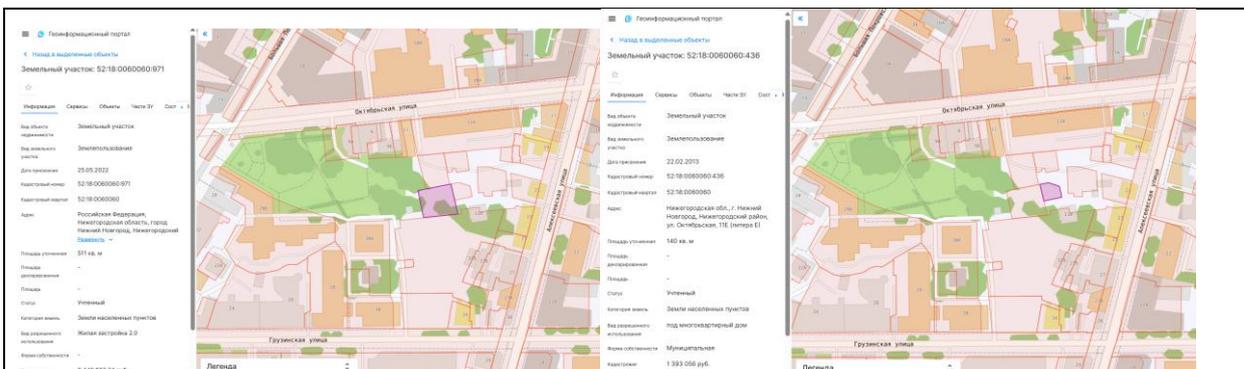
Из таблицы 2.14 видно, что ни один рассматриваемый сквер не защищен от застройки надлежащим образом.



Сквер на Яндекс.Картах имеет название «Сквер Свердлова»



На карте градостроительного зонирования сквер расположен вне территориальных зон



ВРИ земельных участков, расположенных в пределах сквера, не все относятся к территории общего пользования – есть два участка под жилую застройку: 52:18:0060060:436 «Под многоквартирный дом», 52:18:0060060:478 «Жилая застройка»

**Рисунок 2.29 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Нижнего Новгорода**  
 Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru>; Сайт государственной информационной системы обеспечения градостроительной деятельности Нижегородской области. URL: <https://gisogdno.ru/> (Дата обращения: 01.07.2025).

Из рисунка 2.29 видно, что сквер Свердлова не включен ни в одну территориальную зону на карте градостроительного зонирования, что может показаться нарушением, однако формально это допустимо: на территории общего пользования действие градостроительного регламента не распространяется, и включение таких территорий в территориальную зону градостроительного зонирования не обязательно. Тем не менее отсутствие юридически закрепленного статуса территории общего пользования, зафиксированного, например, через установление красных линий и соответствующего вида разрешенного использования (ТОП), создает существенные риски утраты целостности озелененного пространства.

Этот риск подтверждается на практике: в условных границах сквера уже оформлены отдельные земельные участки с видом разрешенного использования под жилую застройку, которые представляют собой «откусанные» куски зеленой территории. Такая фрагментарная и точечная застройка фактически разрушает внутреннюю структуру сквера, нарушает его восприятие как единого общественного пространства и снижает экологическую и социальную ценность территории.

Существующий перечень озелененных территорий общего пользования, утвержденный Городской думой Нижнего Новгорода 20 июня 2012 года<sup>129</sup> демонстрирует попытки систематизации и защиты озелененных территорий общего пользования, но в нем не содержится кадастровых номеров земельных участков ОТОП для того, чтобы можно было идентифицировать границы таких территорий, так как одной площади сквера в окружении плотной застройки недостаточно. Важно, чтобы ОТОП были выделены красными линиями, поставлены на кадастровый учет вместе с красными линиями и систематизированы в подобных перечнях.

Таким образом, даже при фактическом существовании зеленой территории и ее общественном использовании отсутствие правового статуса и отображения его в ЕГРН как ТОП делает такие пространства уязвимыми перед точечной застройкой, что подчеркивает необходимость системного правового закрепления озелененных территорий в градостроительной документации и кадастровом учете.

### Самара

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Самары и имеющих официальное название сквера или парка на Яндекс.Картах города (таблица 2.15).

**Таблица 2.15 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Самары**

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
Сквер им. Фадеева	P-2	Нет	Нет	Нет
Парк Щорса	P-2	Нет	Нет	Нет
Политехнический сквер	P-2	Нет	Нет	Нет
Сквер Шанхай	P-2	Да	Нет	Объект дорожного хозяйства – ул.

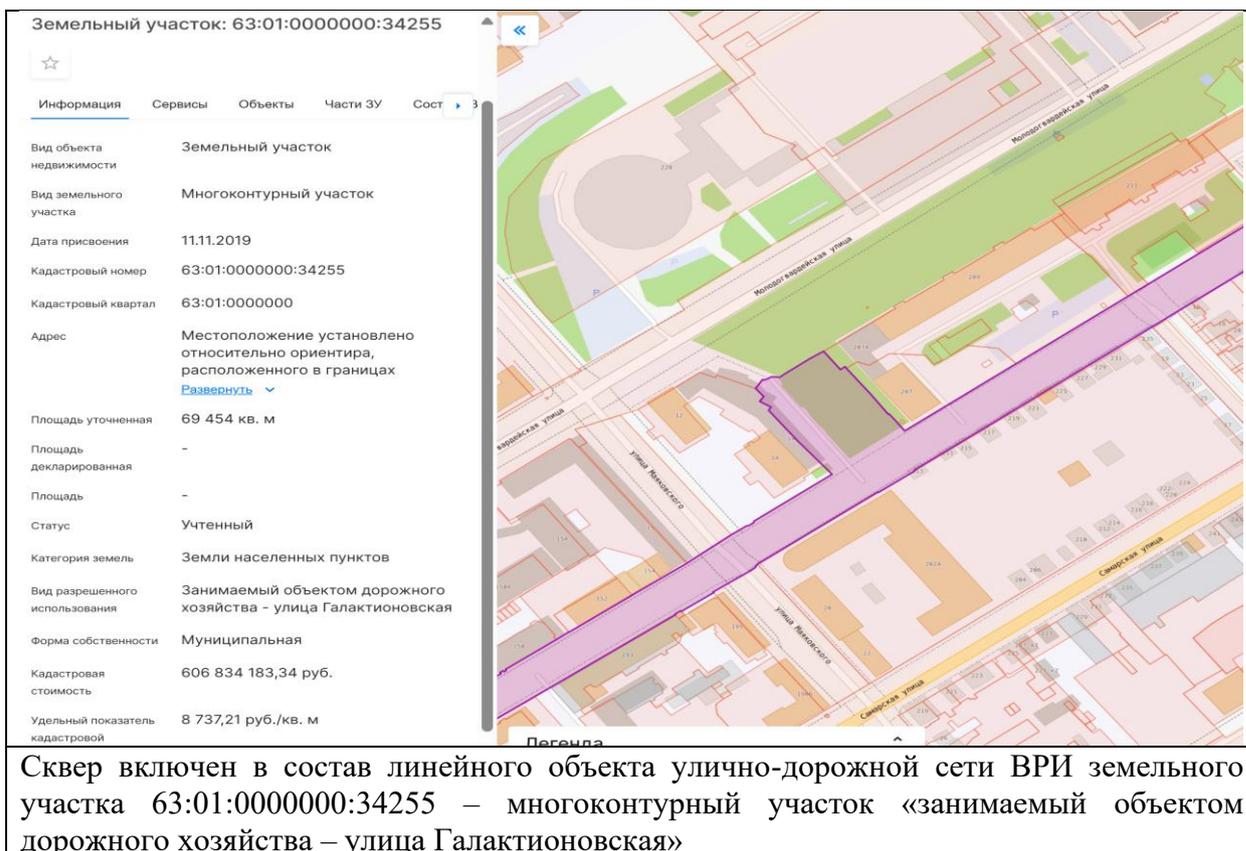
<sup>129</sup> Решение городской Думы города Нижнего Новгорода Нижегородской области № 106 от 20 июня 2012 «Об утверждении перечня озелененных территорий общего пользования города Нижнего Новгорода».

				Молодогвардейская
Воронежские озера	P-4, P-2	Да (несколько земельных участков)	Нет	Для строительства пивного бара в сквере 7-го мкр-на, земли, занимаемые парком

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории результатов не дал  
 Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из таблицы 2.15 видно, что ни один рассматриваемый сквер не защищен от застройки надлежащим образом, значительное количество ОТОП не образованы как земельные участки. Рассмотрим подробнее один из примеров (рисунок 2.30).





**Рисунок 2.30 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Самары**

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.30 видно, что сквер Галактионова включен в состав улично-дорожной сети, что с одной стороны формально допустимо, поскольку и улично-дорожная сеть, и скверы относятся к территориям общего пользования. Но важно учитывать, что для улично-дорожной сети как линейного объекта возможно применение механизма принудительного изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в соответствии со статьей 49 Земельного кодекса РФ, что предполагает наличие определенного профиля улицы с габаритами, обеспечивающими безопасность. Скверы же не относятся к объектам, под которые допустимо изъятие, поэтому участки под скверами и под элементами улично-дорожной сети должны формироваться отдельно.

В данном случае риск утраты сквера связан не с возможностью застройки частными лицами, поскольку земля уже находится

в муниципальной собственности, а с отсутствием обособленного участка и надлежащего вида разрешенного использования (например, «Озелененная территория общего пользования»). При включении сквера в состав дорожной инфраструктуры возрастает вероятность его функционального переоформления, например под автостоянку, или расширения проезжей части, что фактически приведет к утрате зеленой зоны без необходимости изменения собственника или проведения публичных процедур.

## Сочи

Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий расположенных в жилых кварталах Сочи и имеющих официальное название сквера или парка на Яндекс.Картах города (таблица 2.16).

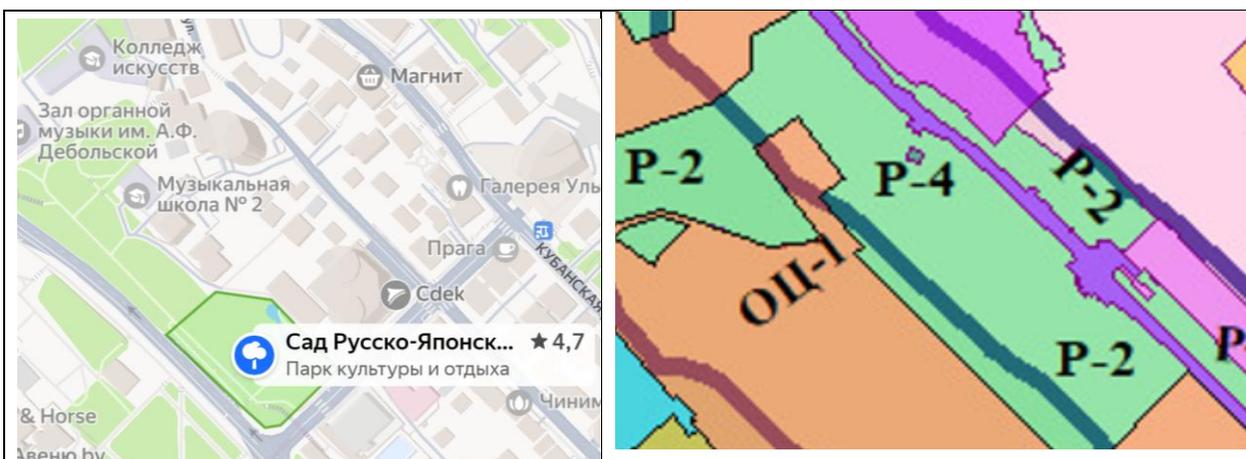
**Таблица 2.16 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Сочи**

Название озелененной территории на Яндекс.Картах	Территориальная зона в ПЗЗ на карте градостроительного зонирования <sup>130</sup>	Наличие границ озелененной территории на публичной кадастровой карте	Наличие красных линий на публичной кадастровой карте*	Вид разрешенного использования по документам Росреестра
Сквер по улице Навагинская	Р-2	Да	Нет	Сквер
Сад русско-японской дружбы	Р-2	Да	Нет	Благоустройство территории
Аллея Можжевельника	Р-2	Да	Нет	Сквер
Сквер напротив ЦУМа	Р-2	Да	Нет	Сквер
Комсомольский сквер	ИТ	Нет	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории результатов не дал  
 Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из таблицы 2.16 видно, что ни один рассматриваемый сквер не защищен от застройки надлежащим образом. Рассмотрим подробнее один из примеров (рисунок 2.31).

<sup>130</sup> Правила землепользования и застройки // Администрация города Сочи. URL: <https://sochi.ru/zhizn-goroda/gradostroi/zemlepolz/pz/> (дата обращения: 01.07.2025).



Сквер на Яндекс.Картах имеет название «Сад Русско-Японской дружбы»

На карте градостроительного зонирования сквер расположен в зоне P-2

Геоинформационный портал

Земельный участок: 23:49:0204027:1003

Информация Сервисы Объекты Части ЗУ Состав

Вид объекта недвижимости	Земельный участок
Вид земельного участка	Землепользование
Дата присвоения	17.01.2011
Кадастровый номер	23:49:0204027:1003
Кадастровый квартал	23:49:0204027
Адрес	Российская Федерация, Краснодарский край, городской округ город-курорт Сочи, город Сочи, Равергуль
Площадь уточненная	6 465 кв. м
Площадь декларированная	-
Площадь	-
Статус	Учтенный
Категория земель	Земли населенных пунктов
Вид разрешенного использования	Благоустройство территории
Форма собственности	-
Кадастровая стоимость	4 187 445,15 руб.
Удельный показатель кадастровой стоимости	647,71 руб./кв. м

Сквер образован в земельный участок 23:49:0204027:1003, имеет ВРИ «Благоустройство территории»

### Рисунок 2.31 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Сочи

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.31 видно, что сквер расположен в рекреационной зоне и имеет вид разрешенного использования «Благоустройство территории», что формально соответствует его текущему использованию как элемента зеленой

инфраструктуры. Однако при этом информация о наличии красных линий в публичном доступе отсутствует, что вызывает беспокойство с точки зрения правового статуса данной территории.

Важно отметить, что сведения о красных линиях не относятся к информации ограниченного доступа. В соответствии с действующим законодательством, они должны быть представлены и обсуждены на стадии подготовки документации по планировке территории, а также опубликованы после утверждения на официальном сайте муниципального образования. Отсутствие этих данных в открытых источниках затрудняет общественный контроль и может свидетельствовать о недостаточной прозрачности процедур, касающихся правового статуса зеленых территорий.

В городе Сочи действует реестр озелененных территорий<sup>131</sup>, в который, помимо описательной информации, включаются и кадастровые номера объектов, что само по себе является положительным шагом по систематизации данных. Однако при сравнении с фактической картой города видно, что количество скверов, включенных в реестр, существенно меньше, чем реально существующих и обозначенных как зеленые зоны. Это говорит о неполной инвентаризации, вследствие чего многие озелененные территории остаются вне поля нормативной защиты.

Кроме того, реестр утверждается исполнительным органом власти без проведения публичных слушаний или общественных обсуждений. Процедуры включения и исключения территорий из реестра непрозрачны и не имеют установленного порядка, что не позволяет рассматривать его как полноценный инструмент правовой охраны. Он выполняет скорее информационную, нежели нормативно-правовую функцию, и не препятствует изменению ВРИ, функционального назначения или возможной застройке территории.

Таким образом, реестр может быть полезным как вспомогательный инструмент систематизации и публичного отображения информации об

---

<sup>131</sup> Реестр озелененных территорий // Администрация города Сочи. URL: <https://sochi.ru/zhizn-goroda/ekologiya/reestr-ozelenennykh-territoriy/> (дата обращения: 10.07.2025).

озелененных территориях, но он не может заменить собой документацию по планировке территории, в которой должны быть установлены красные линии вокруг скверов и парков, что и обеспечивает юридически значимую фиксацию их статуса как ТОП. Только такое комплексное правовое оформление может действительно защитить существующие зеленые пространства от утраты или трансформации их градостроительной функции.

### Якутск

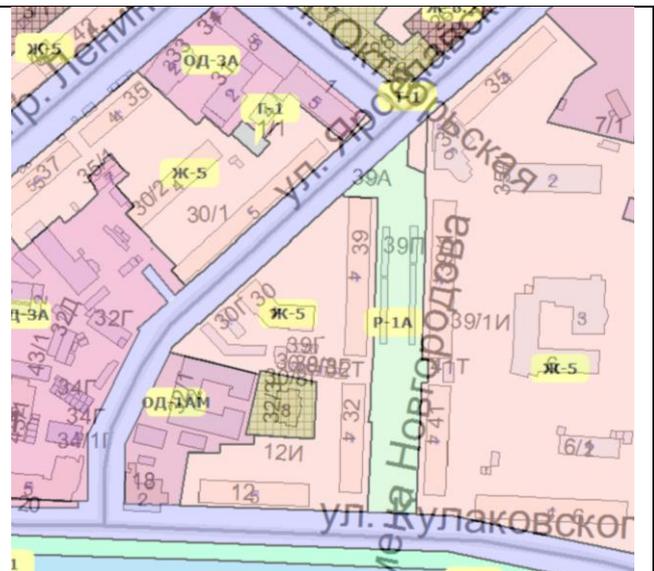
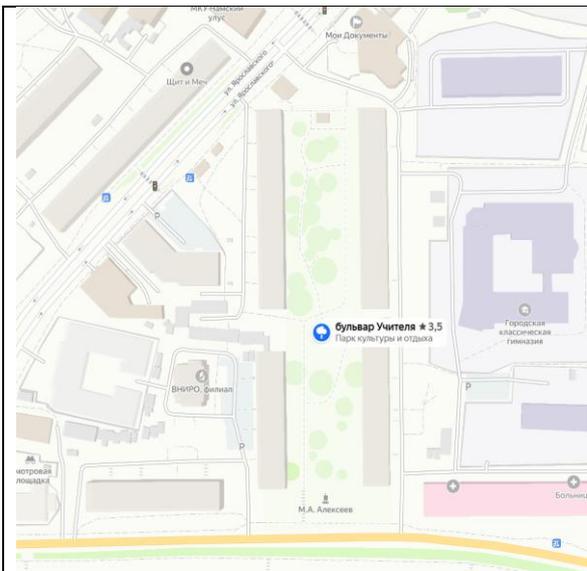
Рассмотрим правовой статус нескольких озелененных территорий, расположенных в жилых кварталах Якутск и имеющих официальное название сквера или парка на Яндекс.Картах города (таблица 2.17).

**Таблица 2.17 – Результаты выборочного анализа правового статуса озелененных территорий Якутска**

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
Сквер ветеранов	P-1a	Да	Нет	Скверы
Сквер им. Рыжикова	Л-1 (зона естественных ландшафтов)	Нет	Нет	Нет
Центральный сквер	P-1a	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования
Бульвар Учителя	P-1a	Да (состоит из трех участков)	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования, под сквер
Сквер землеустроителей	P-1a	Да	Нет	Земельные участки (территории) общего пользования

\* Поиск красных линий в утвержденной документации по планировке территории результатов не дал  
 Источник: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из таблицы 2.17 видно, что ни один рассматриваемый сквер не защищен от застройки надлежащим образом. Рассмотрим подробнее один из примеров (рисунок 2.32).



Сквер на Яндекс.Картах имеет название «Бульвар Учителя»

На карте градостроительного зонирования сквер расположен в зоне Р-1а

[Назад в выделенные объекты](#)

Земельный участок: 14:36:105048:1382

☆

Информация Сервисы Объекты Части ЗУ Сост

Вид объекта недвижимости	Земельный участок
Вид земельного участка	Землепользование
Дата присвоения	03.12.2014
Кадастровый номер	14:36:105048:1382
Кадастровый квартал	14:36:105048
Адрес	Республика Саха (Якутия), г Якутск, ул Кулаковского, д 10/2
Площадь уточненная	475 кв. м
Площадь декларированная	-
Площадь	-
Статус	Учтенный
Категория земель	Земли населенных пунктов
Вид разрешенного использования	территория общего пользования
Форма собственности	Муниципальная
Кадастровая	2 378 482,8 руб.

Сквер образован в земельный участок 14:36:105048:1382, имеет ВРИ «Территория общего пользования», 14:36:105048:1408 имеет ВРИ «Под сквер», 14:36:105048:1407 имеет ВРИ «Под сквер»

### Рисунок 2.32 – Фрагменты Яндекс.Карт, карты градостроительного зонирования ПЗЗ и публичной кадастровой карты Якутска

Источники: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/>; Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru/>; Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgstp.economy.gov.ru/design/main> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.32 видно, что территория сквера расположена в территориальной зоне Р-1А, которая предназначена для размещения городских парков, скверов, садов, бульваров, прудов и искусственных водоемов на территории Якутска. В пределах этой зоны сквер разбит на три земельных участка, поставленных на кадастровый учет: участок с кадастровым номером 14:36:105048:1382 имеет вид разрешенного использования «Территория общего пользования», участки 14:36:105048:1408 и 14:36:105048:1407 имеют ВРИ «Под сквер».

Таким образом, все участки формально отражают общественно значимое назначение территории, соответствующее ее фактическому использованию.

Зона Р-1А выделена в целях обеспечения правовых условий сохранения и обустройства открытых озелененных пространств и водоемов при их активном использовании, а также создания условий для организации кратковременного отдыха, спорта и досуга населения на обустроенных зеленых территориях.

Тем не менее информация об установленных красных линиях вокруг этих участков в открытых источниках отсутствует, что не позволяет однозначно подтвердить их юридическую фиксацию как территории общего пользования в составе документации по планировке территории. Это означает, что при всей формальной рекреационной функции, зеленая зона остается потенциально уязвимой, особенно в случае изменения градостроительной документации или вида разрешенного использования.

Таким образом, для окончательной правовой защиты таких участков требуется установление красных линий, их закрепление в ЕГРН, а также включение в публично доступные документы территориального планирования, что обеспечит реальную устойчивость зеленой территории к функциональной трансформации или фрагментации.

### **2.3. Формирование условий для развития системы ливневой канализации**

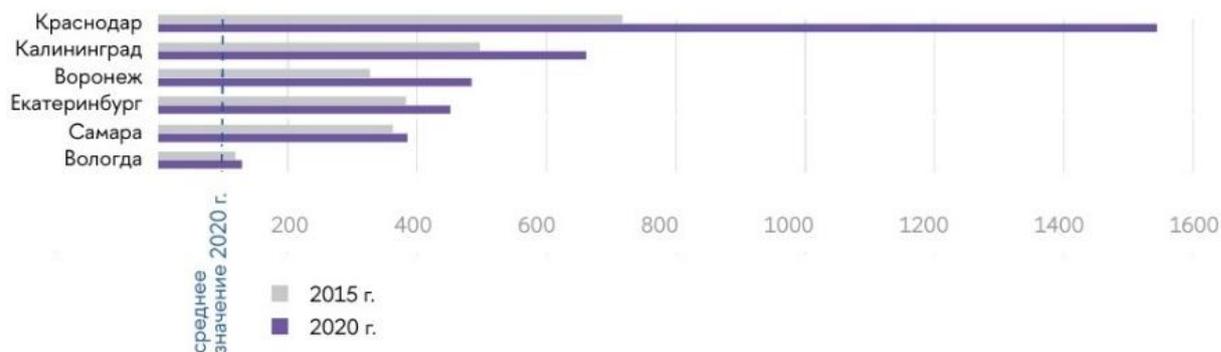
В соответствии с используемой методологией, одним из направлений устойчивой градостроительной политики является наличие условий, способствующих планомерному развитию и модернизации системы поверхностного водоотведения как необходимого элемента обеспечения экологической и инженерной устойчивости городской среды.

Официальная статистика по ливневой канализации в городах России не ведется, сопоставление между городами возможно только на основе анализа муниципальных документов или специализированных опросов. В связи с этим крайне мало исследований, содержащих сравнительные данные и рейтинги городов по теме ливневой канализации.

Одним из немногих системных и репрезентативных примеров является исследование ВШЭ «Ливневая канализация в современном городе. От тарификации до инфильтрации»<sup>132</sup> (далее – исследование ВШЭ), которое заслуживает особого внимания. Основой послужило анкетирование 102 муниципалитетов в рамках программы обучения Master of Public Administration (MPA) Московской школы управления «Сколково». В результате был собран уникальный массив данных о состоянии ливневой инфраструктуры, источниках ее финансирования, применяемых моделях управления и практиках тарификации. В опубликованную часть вошли данные по 85 городам, включая ряд городов, совпадающих с выборкой настоящего исследования. Это позволило сопоставить результаты исследования ВШЭ по городам нашей выборки и провести их интерпретацию в контексте общей ситуации с развитием и содержанием ливневой инфраструктуры в российских городах. Показатели по протяженности ливневой канализации в городах исследования представлены на рисунке 2.33.

---

<sup>132</sup> Сиваев С. Б., Абдуллаев А. М., Смирнов О. О., Залян Э. С., Андреева Е. С., Летуновский А. В. Ливневая канализация в современном городе. От тарификации до инфильтрации. М.: Изд. дом НИУ ВШЭ, 2023. URL: <https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/861863036.pdf> (дата обращения: 10.07.2025).



**Рисунок 2.33 – Протяженность сетей ливневой канализации в городах России в 2015 и в 2020 годах, км**

Источник: Переработанный график по исследованию «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

Из рисунка 2.33 видно следующее:

- крайне неравномерное развитие систем ливневой канализации: протяженность ливневой инфраструктуры значительно варьируется между городами. Так, Краснодар имеет максимальную длину сетей (более 1500 км в 2020 году), тогда как у большинства городов она не превышает 200–300 км, что свидетельствует о сильной региональной диспропорции;

- рост за пятилетний период (2015–2020 годы) заметен не везде: существенное увеличение длины сетей наблюдается, например, в Калининграде, Воронеже, в то время как в ряде городов (например, Вологде) изменений практически нет. Это подтверждает вывод исследования о стихийности и несистемности развития ливневой канализации в России;

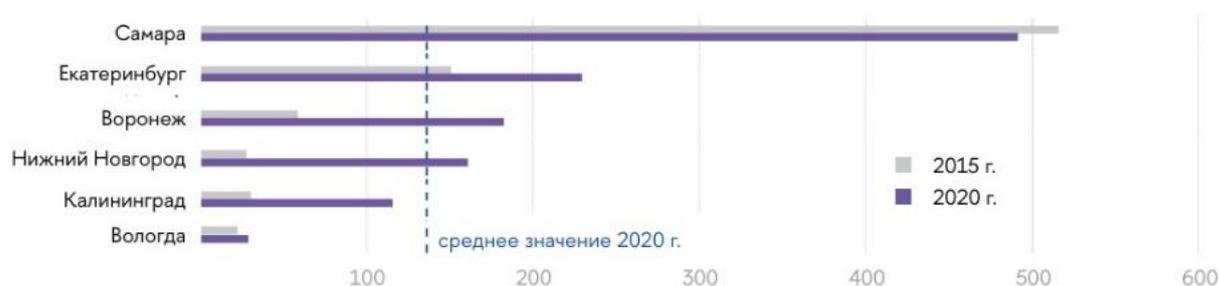
- нет четкой зависимости между размером города и длиной сетей: например, Краснодар с меньшим населением опережает такие миллионники, как Екатеринбург, что соответствует наблюдению авторов о низкой корреляции между численностью населения и протяженностью ливневки;

- в некоторых городах изменения настолько незначительны, что можно говорить об отсутствии инвестиций в развитие инфраструктуры либо о проблемах с учетом сетей;

- проблема отсутствия централизованных данных подтверждается: сами исследователи отмечали, что часто администрации не владеют полной

информацией о состоянии сетей, что может объяснять как низкие показатели, так и недостоверность некоторых данных.

Финансирование ливневой канализации в городах имеет свои отличия, в некоторых городах введены тарифы на ливневое водоотведение, что позволяет частично или полностью покрывать расходы на содержание и эксплуатацию сетей. Введение тарифа предполагает, что собственники недвижимости (преимущественно юридические лица) оплачивают услугу по сбору и отводу поверхностных сточных вод, исходя из утвержденных нормативов. Такая модель финансирования способствует повышению финансовой устойчивости системы, снижает нагрузку на бюджет и позволяет организовать регулярное обслуживание и модернизацию ливневой инфраструктуры. Однако ее применение пока ограничено и встречается лишь в отдельных городах, где существуют технические и управленческие условия для учета объемов стока и расчета платы, а именно в Самаре и Вологде. В Краснодаре тариф на ливневое водоотведение ввели с 1 января 2025 года. Обзор расходов на финансирование ливневой канализации в городах исследования представлен на рисунке 2.34 по материалам исследования ВШЭ.



**Рисунок 2.34 – Финансовые затраты на содержание ливневой канализации в городах России в 2015 и в 2020 годах, тыс. руб./км в год (в текущих ценах)**

Источник: Переработанный график по исследованию «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

Из рисунка 2.34 видно следующее:

- финансирование столь же неравномерно, как и развитие сетей, затраты на содержание 1 км ливневой инфраструктуры в 2020 году разнятся более чем

в десять раз: от менее 100 тыс. руб./км (Вологда, Калининград) до более 500 тыс. руб./км (Самара). Это подтверждает вывод исследования о полной несогласованности подходов и отсутствии единой политики финансирования;

- даже крупные города не гарантируют высокий уровень содержания ливневой инфраструктуры. Такие города, как Екатеринбург, Воронеж, Калининград, Нижний Новгород, демонстрируют средние или ниже средних значения финансирования, несмотря на значительную численность населения и разветвленную инфраструктуру. Это подтверждает вывод о низкой связи между масштабом города и объемом финансирования;

- рост расходов – не массовое явление: хотя в отдельных городах (Самара, Екатеринбург) виден рост затрат с 2015 по 2020 год, в других (Калининград, Нижний Новгород, Вологда) затраты практически не изменились либо даже снизились. Это указывает на отсутствие системной динамики и зависимость от разовых решений или региональных программ.

Рассмотрим результаты исследования, проведенного на основе представленной в подразделе 1.2 методики.

**Таблица 2.18 – Результаты оценки значений индекса устойчивости градостроительной политики по направлению 1.4 в соответствии с рассматриваемой методикой**

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

Источники: расчеты экспертов ИЭГ по данным региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, материалам генерального плана и правилам благоустройства

Результаты анализа показывают, что только в трех городах (Вологде, Калининграде и Краснодаре) сформированы все ключевые элементы регулирования, необходимые для устойчивого развития системы ливневой

канализации: требования к нормированию объектов ливневой канализации, детальное планирование ливневой инфраструктуры в генеральном плане и нормы в правилах благоустройства. Эти города получают наивысшую оценку (0,8), что свидетельствует о наличии нормативных предпосылок для комплексного подхода. Однако даже среди них есть различия по фактическому состоянию сетей: например, в Вологде, несмотря на наличие тарифа на ливневую канализацию и необходимых нормативов, по данным ВШЭ не зафиксировано роста протяженности ливневой инфраструктуры.

Города с промежуточными значениями (0,4–0,6), такие как Воронеж, Самара, Нижний Новгород, Сочи и Якутск, имеют лишь отдельные элементы регулирования, при этом системного подхода к планированию и реализации ливневой канализации не прослеживается. Наименее устойчивыми по данному направлению являются Екатеринбург и Красноярск (0,2 и 0,4 соответственно), где отсутствует как нормативная, так и графическая база. Таким образом, в большинстве городов нормативные предпосылки либо не сформированы, либо не обеспечены практической реализацией, что делает развитие ливневой канализации стихийным и уязвимым.

При этом во всех проанализированных городах отсутствуют положения, устанавливающие связь системы ливневого водоотведения с элементами зеленой инфраструктуры. Это указывает на сохраняющийся разрыв между экологическим и инженерным подходами в регулировании городской среды. Несмотря на важность интеграции ливневой канализации с зелеными насаждениями, например, через устройства биопоглотителей в виде дождевых садов или фильтрующих лотков, такие решения пока не закреплены в правилах благоустройства рассмотренных городов. Это сдерживает внедрение современных устойчивых практик водоотведения и ограничивает потенциал городов по адаптации к изменениям климата и управлению водными потоками в экологически безопасной форме.

Рассмотрим результаты исследования по каждому городу подробнее.

## Вологда

В местных нормативах градостроительного проектирования города Вологды<sup>133</sup> содержится нормирование параметров системы ливневого водоотведения, в частности:

- регламентируются максимальные расстояния между дождеприемниками в зависимости от уклона улицы и ее ширины;
- задано нормирование суточного объема поверхностного стока, поступающего на очистные сооружения в зависимости от типа территории.

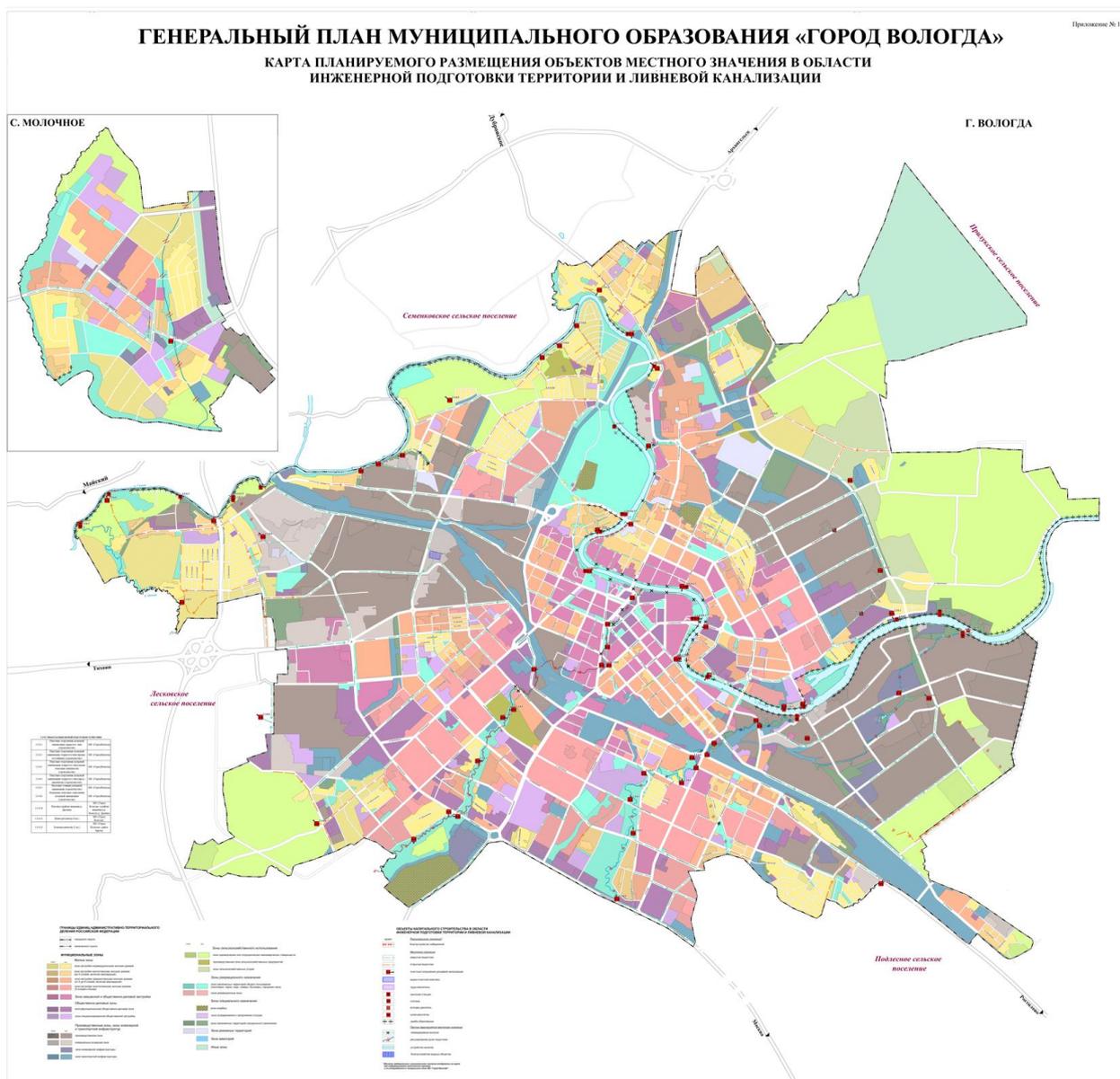
Это говорит о наличии отдельного подхода к планированию дождевой канализации как части инженерной инфраструктуры.

Анализ положений генерального плана городского округа Вологды<sup>134</sup> показал, что в документе запланированы как линейные объекты планируемых сетей ливневой канализации двух типов (закрытой и открытой), так и локализованные объекты, такие как очистные сооружения дождевой канализации, пруд-накопитель и т. д., а также показаны ликвидируемые прямые выпуски поверхностных сточных вод (рисунок 2.35).

---

<sup>133</sup> Местные нормативы градостроительного проектирования городского округа города Вологды утверждены решением Вологодской городской думы от 21 декабря 2017 года № 1382.

<sup>134</sup> Генеральный план городского округа города Вологды // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/339687> (дата обращения: 01.07.2025).



**Рисунок 2.35 – Карта планируемого размещения объектов местного значения в области инженерной подготовки территории и ливневой канализации**

Источник: генеральный план городского округа города Вологды. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/339687> (дата обращения: 01.07.2025)

В правилах благоустройства Вологды<sup>135</sup> урегулированы вопросы, связанные с организацией водоотведения поверхностных сточных вод. Документ устанавливает требования к устройству как открытых, так и закрытых систем ливневой канализации, а также содержит перечень допустимых видов дорожных и тротуарных покрытий в зависимости от типа

<sup>135</sup> Решение Вологодской городской думы от 21 декабря 2017 года № 1382 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа города Вологды».

и функционального назначения улиц. В частности, для магистральных улиц предусмотрено асфальтобетонное покрытие с оборудованиемждеприемников, для внутриквартальных проездов – плиточные и щебеночные покрытия, обеспечивающие отвод воды. На территориях объектов рекреации водоотводные лотки выполняют функцию сопряжения пешеходных покрытий с газоном. Согласно требованиям, они должны изготавливаться из элементов мощения: плоского булыжника, колотой или пиленой брусчатки, каменной плитки, при этом стыки между элементами допускается замоноличивать раствором высококачественной глины.

При этом в правилах благоустройства не хватает допустимых решений или рекомендаций по применению элементов зеленой инфраструктуры. Это ограничивает возможности для интеграции устойчивых подходов к управлению поверхностным стоком на уровне благоустройства.

### **Воронеж**

В РНГП Воронежской области регулирование вопросов развития ливневой канализации отсутствует, в МНГП Воронежа упоминается необходимость учета поверхностного стока вод при проведении вертикальной планировки и определении проектных отметок территории, но показатели мощности не нормируются.

В составе материалов по обоснованию генерального плана Воронежа сведения о расположении строящихся и планируемых объектов ливневой канализации отсутствуют<sup>136</sup>.

Из открытой части положения следует, что на расчетный срок генерального плана до 2041 года планируется построить еще 360 км сетей ливневой канализации<sup>137</sup>, среди задач развития системы ливневого водоотведения в целом в Воронеже выделяется:

---

<sup>136</sup> Решение Воронежской городской думы от 25 декабря 2024 года № 1166-V «Об утверждении Генерального плана городского округа город Воронеж».

<sup>137</sup> Согласно данным Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры городского округа город Воронеж на период до 2041 года, утвержденной решением Воронежской городской думы от 19 июля 2023 года № 783-V, общая протяженность сетей ливневой канализации в Воронеже составляет 488,04 км, в центральной части города ливневой канализацией охвачено 80 % территории. Остальная часть

- повышение надежности и эффективности работы действующей дождевой канализации;

- оздоровление экологической обстановки в городе;

- улучшение качества воды в водоприемниках поверхностного стока.

Для достижения этих задач генеральный план предусматривает следующие меры:

- привлечение частного капитала в сферу водоотведения поверхностных стоков;

- снижение себестоимости оказания соответствующих услуг;

- реализация мероприятий по улучшению качества формирующегося поверхностного стока, включая:

- повышение уровня инженерной подготовки территорий;

- развитие озеленения и благоустройства;

- улучшение содержания улично-дорожной сети;

- строительство новых очистных сооружений;

- повышение качества и доступности услуг ливневого водоотведения;

- уменьшение уровня износа существующей водосточной сети;

- повышение уровня благоустройства объектов ливневой инфраструктуры.

Несмотря на закрытость части технической информации, генеральный план Воронежа подтверждает наличие комплексного подхода к развитию системы ливневой канализации, включающего не только технические мероприятия, но и экономические и экологические механизмы. Документ подчеркивает важность вовлечения частных инвестиций, строительства новых очистных мощностей, а также интеграции благоустройства и инженерной подготовки в единый процесс управления поверхностным водоотведением.

---

ливневой канализации городского округа не развита и представляет собой отдельные короткие сети с общим направлением стоков к Воронежскому водохранилищу.

В пункте 2.36 Правил благоустройства города Воронеж<sup>138</sup> содержится определение ливневой канализации, однако регулирование организации поверхностного водоотведения через элементы зеленой инфраструктуры отсутствует.

Правила концентрируются на традиционном (сером) подходе: ливневая канализация определяется как инженерное сооружение с системой трубопроводов, коллекторов и каналов, предназначенное для сбора и отвода сточных вод. Присутствует регулирование уклонов поверхности для вновь создаваемых сетей ливневой канализации, например, в соответствии с пунктом 9.3.16.4 «необходимо предусматривать уклон поверхности твердых видов покрытия, обеспечивающий отвод поверхностных вод, на водоразделах при наличии системы дождевой канализации не менее 4 промилле; при отсутствии системы дождевой канализации – не менее 5 промилле».

При этом в тексте не предусматривается использование решений, основанных на природе, таких как дождевые сады, биофильтры, водопроницаемые покрытия, система локального инфильтрационного водоотвода. Также нет отдельных требований по регулированию водоотвода при благоустройстве территорий или проектировании озелененных участков в целях управления стоком. Упоминания об озеленении в документе касаются в основном эстетики, ухода и дендрологических требований, но не функциональной роли в системе ливневого водоотведения.

Таким образом, на текущий момент в Правилах благоустройства Воронежа не закреплены положения, способствующие формированию зеленой ливневой инфраструктуры. Это ограничивает потенциал города по внедрению устойчивых решений для управления поверхностными водами.

### **Екатеринбург**

В Екатеринбурге анализ показал фрагментарность нормативно-правового регулирования в сфере ливневой канализации. Региональные

---

<sup>138</sup> Решение Воронежской городской думы от 19 июня 2008 года № 190-II «Об утверждении Правил благоустройства территорий городского округа город Воронеж».

нормативы градостроительного проектирования<sup>139</sup> не содержат конкретных требований к ливневой инфраструктуре, указывая лишь на необходимость соблюдения положений СП 42.13330.2016. В муниципальных нормативах градостроительного проектирования тема ливневой канализации вообще не упоминается. В Генеральном плане Екатеринбурга предусмотрен отдельный раздел 1.3.10.2, посвященный очистным сооружениям дождевой канализации, а также карта планируемого размещения объектов местного значения в области ливневой канализации и дренажа (п. 14 состава материалов по обоснованию), однако эта карта имеет гриф «секретно» и не представлена в открытом доступе. При этом в основной, утверждаемой части Генплана (Положение о территориальном планировании) вопросы развития ливневой канализации не рассматриваются. В соответствии с постановлением администрации Екатеринбурга от 30 октября 2017 года № 2052 «Об утверждении Схемы водоотведения (дождевой канализации) муниципального образования “город Екатеринбург” до 2026 года», которая должна разрабатываться в соответствии с положениями генерального плана, в городе предусматривается строительство около 100 км сетей в уже существующей городской застройке, но не охваченной системой дождевой канализации, и более 252 км сетей в зонах перспективного развития, а также возведение 145 очистных сооружений в местах выпуска дождевой канализации.

В Правилах благоустройства Екатеринбурга не содержатся прямые нормы, регулирующие проницаемость покрытий или обязательное применение водопроницаемых материалов. Также не установлена нормативная связь между ливневой канализацией и зеленой инфраструктурой как элементами единой системы управления поверхностными водами.

---

<sup>139</sup> Приказ министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области от 1 августа 2023 года № 435-П «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Свердловской области».

## Калининград

Нормирование развития ливневой канализации в Калининграде представлено в местных нормативах градостроительного проектирования<sup>140</sup>, суточный объем поверхностного стока, поступающий на очистные сооружения с 1 га составляет 50 куб. м/сут.

В генеральном плане Калининграда представлена карта размещения объектов местного значения в части инженерной подготовки территории и дождевой канализации, на карте показаны линейные объекты планируемой закрытой самотечной дождевой канализации и планируемые очистные сооружения. При этом не отражены существующие объекты ливневой канализации, в связи с чем сложно оценить обеспеченность города сетями. Хотя по исследованию ВШЭ Калининград входит в число городов с самой большой протяженностью ливневой канализации. В 2020 году этот показатель превышает 1200 км, что ставит его на второе место после Краснодара. Также видно значительное увеличение протяженности с 2015 по 2020 год, что свидетельствует о динамичном развитии системы. Согласно Положению о территориальном планировании Калининграда, до 2035 года планируется построить еще не менее 218 км ливневой канализации.

В Правилах благоустройства города Калининграда глава 12 полностью посвящена организации стоков ливневых вод и представляет собой один из наиболее проработанных примеров муниципального регулирования в этой сфере. Документ закрепляет обязанность организовывать отвод дождевых и талых вод с учетом рельефа и гидрологических условий, предусматривает устройство ливневой канализации, дренажных систем, водоотводящих лотков, канав и кюветов. Установлены четкие обязанности для правообладателей земельных участков, управляющих организаций и заказчиков строительства как в части проектирования, так и в части содержания водоотводящих

---

<sup>140</sup> Решение городского совета депутатов города Калининграда Калининградской области № 432 от 26 декабря 2016 года «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа “Город Калининград”».

сооружений. Подключение к городской системе возможно только на основании технических условий, заключенного договора и акта разграничения балансовой принадлежности. В городской системе допускается отведение дождевых, талых, поливочных, дренажных и аварийных вод, но строго запрещен сброс любых несанкционированных или загрязненных стоков. Нарушения, включая самовольное подключение, влекут за собой демонтаж или тампонирование элементов системы за счет нарушителя.

Система эксплуатации также четко регламентирована: устанавливается перечень работ, периодичность осмотров и технического обслуживания, включая ежегодную профилактическую прочистку, содержание коллекторов, насосных станций и очистных сооружений. При этом отсутствует прямая связь между ливневой канализацией и зеленой инфраструктурой. Правила не содержат требований к использованию проницаемых покрытий, не упоминают элементы зеленой инфраструктуры (дождевые сады, биофильтры и т. п.) и не рассматривают озелененные территории как элементы системы устойчивого водоотведения. Таким образом, несмотря на высокий уровень инженерного и правового регулирования, экологическая составляющая и потенциал зеленой инфраструктуры остаются вне нормативного поля.

### **Красноярск**

Региональные нормативы градостроительного проектирования Красноярского края<sup>141</sup>, так же как и местные нормативы градостроительного проектирования<sup>142</sup>, не содержат нормирование мощности для планирования ливневой канализации.

В Генеральном плане города Красноярска в составе материалов по инженерной инфраструктуре положительно выделяется наличие линейных объектов дождевой канализации на карте, а не только локальных точек

---

<sup>141</sup> Постановление Правительства Красноярского края № 631-п от 23 декабря 2014 года «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Красноярского края».

<sup>142</sup> Решение Красноярского городского совета депутатов Красноярского края № В-299 от 04 сентября 2018 года «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа город Красноярск».

(насосных станций, очистных сооружений и т. п.). Это говорит о стремлении отразить систему ливневого водоотведения как пространственно-протяженную сеть, что принципиально важно для анализа обеспеченности городской территории отводом поверхностных вод (рисунок 2.36).



**Рисунок 2.36 – Фрагмент карты планируемого размещения объектов местного значения в области инженерной подготовки территории и ливневой канализации Красноярска**

Источник: Генеральный план Красноярска. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/283632> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.36 видно, что в легенде предусмотрены обозначения как для существующих, так и планируемых сетей дождевой канализации: самотечных (открытых и закрытых), напорных, а также элементов, подлежащих реконструкции или ликвидации. Отдельно показаны планируемые очистные сооружения и насосные станции, а также участки, где намечено размещение септиков для сбора дождевых вод. Хотя существующие сети на карте отражены не в полном объеме, сам факт их включения в условные обозначения демонстрирует правильный вектор градостроительного мышления, ориентированный на системное отображение инфраструктуры, а не только на перспективные объекты.

Правила благоустройства Красноярска<sup>143</sup> вопросы ливневой канализации не регулируют, несколько упоминаний касается содержания территорий в целом.

### **Краснодар**

В региональных нормативах градостроительного проектирования Краснодарского края<sup>144</sup>, как и в местных нормативах градостроительного проектирования Краснодара<sup>145</sup>, вопросам дождевой канализации посвящен отдельный подраздел, в нем регулируются уклоны для открытой дождевой сети, минимальные размеры труб дождевой канализации, но отсутствует указание на пропускную способность с привязкой к размерам кварталов или расположению.

В Краснодаре принят единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования<sup>146</sup>, в положении о территориальном планировании которого содержатся упоминания о планируемых локальных и линейных объектах ливневой канализации, что свидетельствует о признании важности этой инфраструктурной подсистемы в общем балансе инженерного развития территории. Также представлен перечень планируемых объектов с указанием их расположения и мощности, в основном они касаются очистных сооружений и насосных станций дождевой канализации, возможно, это обусловлено тем, что по протяженности ливневой канализации Краснодар, по данным исследования ВШЭ, лидирует с большим отрывом от других городов. В перечне материалов по обоснованию указана карта «планируемого размещения объектов местного значения городского округа, относящихся к области водоотведения дождевых стоков», однако в открытом доступе она

---

<sup>143</sup> Решение Красноярского городского совета депутатов Красноярского края от 25 июня 2013 года № В-378 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Красноярска».

<sup>144</sup> Приказ департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 16 апреля 2015 года № 78 «Об утверждении нормативов градостроительного проектирования Краснодарского края».

<sup>145</sup> Решение городской думы Краснодара Краснодарского края от 19 июля 2012 года № 32 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования город Краснодар».

<sup>146</sup> Решение городской думы Краснодара от 27 ноября 2024 года № 82 п. 4 «О едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар».

отсутствует, так как отнесена к материалам для служебного пользования, что исключает возможность анализа и общественного контроля.

Правила благоустройства города Краснодара<sup>147</sup> содержат положения, регулирующие организацию водоотведения, но не устанавливают прямой связи между ливневой канализацией и зеленой инфраструктурой. Вместе с тем в документе уделено внимание отведению поверхностных и грунтовых вод: предусмотрены требования к устройству отмосток и водоотводов от зданий и сооружений, к очистке водосточных канав, труб и колодцев, запрещен несанкционированный слив воды на газоны и дороги, а также подключение к ливневой канализации без согласования.

Понятие озелененных территорий присутствует в правилах, определяются их функции и состав, включая водопроницаемые покрытия, но они не рассматриваются как инструмент управления поверхностными водами или элемент комплексной системы водоотведения. Таким образом, связь между зеленой инфраструктурой и ливневой системой остается неурегулированной, хотя отдельные положения косвенно касаются обеих тем.

### **Нижний Новгород**

В части регулирования ливневой канализации региональные и муниципальные нормативы градостроительного проектирования для Нижнего Новгорода демонстрируют формальный характер подхода. РНГП не содержат положений, касающихся параметров или требований к системе водоотведения дождевых стоков. В МНГП Нижнего Новгорода тема поверхностного стока рассматривается лишь фрагментарно. В таблице 9 МНГП, содержащей предельные показатели по различным видам инженерной инфраструктуры, нормативы для ливневой канализации не устанавливаются. В разделе 3.10 содержится отсылка к федеральному своду правил СП 32.13330.2018 «Канализация. Наружные сети и сооружения», основанному на СНиП 2.04.03-85. Таким образом, вопрос фактически делегируется на уровень

---

<sup>147</sup> Решение городской думы Краснодара Краснодарского края от 22 августа 2013 года № 52 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования город Краснодар».

общенациональных строительных норм, без какой-либо адаптации к местным условиям.

В Генеральном плане города Нижнего Новгорода вопросы развития системы ливневой канализации рассматриваются достаточно подробно. В положении о территориальном планировании выделен отдельный раздел, посвященный дождевой канализации, в котором представлены конкретные количественные показатели и объемы работ, включая строительство и реконструкцию как линейных, так и точечных объектов.

Планируется строительство 137 км новых водосточных коллекторов и сетей, 44 новых насосных станций, 28 централизованных очистных сооружений поверхностного стока и 33 локальных очистных сооружений, причем распределение по частям города (Нагорная и Заречная) также четко зафиксировано. Для первой очереди (до 2020 года) предусмотрено выполнение значительного объема: более 60 км сетей, 28 насосных станций, 18 централизованных и 17 локальных очистных сооружений, что указывает на масштабный и поэтапный характер развития инфраструктуры.

В то же время, как и в ряде других крупных городов, карта «Схема водохозяйственного комплекса» (в том числе схемы хозяйственно-бытовой и ливневой канализации) отнесена к числу материалов ограниченного доступа и недоступна в открытых источниках, что не позволяет оценить текущее состояние сетей и полноту территориального охвата.

Таким образом, в Нижнем Новгороде наблюдается наличие четкой стратегической установки на развитие системы ливневого водоотведения, выраженной в конкретных плановых показателях и территориальном распределении объектов. Однако отсутствие открытых картографических данных снижает прозрачность процессов планирования и ограничивает возможности для общественного контроля и профессионального анализа.

В Правилах благоустройства территории города Нижнего Новгорода<sup>148</sup> установлены детализированные нормы регулирования поверхностного стока. Документ выделяет три типа систем отвода ливневых вод: открытую, закрытую и смешанную, с описанием специфики каждой из них и технических элементов, включая дождеприемные решетки, смотровые колодцы и очистные сооружения. Также нормируются минимальные расстояния от инженерных сетей, в том числе дождевой канализации, до фундаментов ограждений, что имеет значение для проектирования и размещения объектов благоустройства.

Помимо этого установлены технические требования к прокладке водостоков и обустройству уклонов покрытий для отвода воды. В разделе, посвященном охране систем водоотведения, запрещается сброс загрязненных вод в дренажные и ливневые системы, а также детализируются меры по недопущению засорения и повреждения сетей. В ряде положений прослеживается ориентация на обеспечение защитных зеленых полос, но элементы зеленой ливневой инфраструктуры (например, дождевые сады или биофильтрационные зоны) явно не прописаны. Таким образом, упор сделан преимущественно на традиционные (серые) инженерные решения при слабом развитии зеленых или гибридных подходов.

### **Самара**

В Самаре вопрос ливневой канализации частично регулируется в РНГП<sup>149</sup>, где в пункте 3 установлены расчетные показатели минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения, в том числе по отведению поверхностного стока. Норма установлена в объеме 70 куб. м в сутки на 1 га территории, что представляет собой удельный расчетный показатель, подлежащий применению при проектировании. На

---

<sup>148</sup> Решение городской думы города Нижнего Новгорода Нижегородской области от 26 декабря 2018 года № 272 «О Правилах благоустройства территории муниципального образования городской округ город Нижний Новгород».

<sup>149</sup> Приказ министерства строительства Самарской области от 24 декабря 2014 года № 526-п «Об утверждении региональных нормативов градостроительного проектирования Самарской области».

уровне МНГП города Самары<sup>150</sup> детализация этих требований отсутствует. Документ лишь воспроизводит установленный в РНГП норматив, без его адаптации к условиям конкретных территорий города, без привязки к типам застройки, плотности улично-дорожной сети или функциональному зонированию.

Таким образом, несмотря на наличие в РНГП формализованного подхода, МНГП не реализуют потенциал уточнения и операционализации требований.

В генеральном плане Самары информация о существующих и планируемых объектах ливневой канализации отсутствует. При этом Самара, согласно исследованию ВШЭ, занимает лидирующие позиции по объемам финансирования развития ливневой инфраструктуры, тема развития ливневой канализации также отражена и на официальном сайте города<sup>151</sup>.

В правилах благоустройства территории городского округа Самара<sup>152</sup> прямо не используется термин «зеленая ливневая инфраструктура» и не упоминаются такие элементы, как дождевые сады, но можно выделить несколько норм, косвенно регулирующих отвод поверхностных вод через озелененные элементы благоустройства. В частности, в статье 10 установлено, что организация рельефа при благоустройстве должна обеспечивать отвод поверхностных вод, а вертикальные отметки объектов – исключать застаивание воды, что является базовым требованием для эффективной работы зеленых решений по удержанию и фильтрации стока. Кроме того, акцент сделан на сохранении зеленых насаждений при выполнении планировочных работ и восстановлении рельефа после строительных мероприятий, что может создать условия для интеграции

---

<sup>150</sup> Решение Думы г. Самара Самарской области от 7 февраля 2019 года № 382 «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа Самара».

<sup>151</sup> Муниципальная программа городского округа Самара «Развитие системы дождевой канализации городского округа Самара» на 2013–2022 годы.

<sup>152</sup> Решение Думы г. Самара Самарской области от 08 августа 2019 года № 444 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа Самара и территорий внутригородских районов городского округа Самара».

природоориентированных решений в систему водоотведения. Однако ни дренаж через зеленые зоны, ни биоинженерные решения, ни конкретные инструменты зеленой ливневой инфраструктуры (как, например, биофильтрационные полосы, дождевые сады или инфильтрационные канавы) в документе не прописаны.

### **Сочи**

В РНГП Краснодарского края вопросам дождевой канализации посвящен отдельный подраздел, в котором установлены технические параметры открытой дождевой сети, включая минимальные уклоны и минимальные диаметры трубопроводов, что позволяет учитывать особенности рельефа и тип застройки при проектировании. В МНГП муниципалитетов края закреплён количественный норматив по объёму поверхностного стока – не менее 50 куб. м/сут. на 1 га территории, поступающего на очистные сооружения, что обеспечивает расчетную основу для планирования мощностей ливневой канализации и объектов очистки. Такое сочетание технических и расчетных параметров позволяет считать региональную и местную нормативную базу Краснодарского края одной из наиболее полно охватывающих вопросы ливневого водоотведения в градостроительном планировании.

В Генеральном плане города Сочи (приложение 19) на карте планируемого размещения объектов местного значения отображены исключительно локальные объекты дождевой канализации, в основном очистные сооружения поверхностного стока. Существующие и планируемые линейные сети дождевой канализации (коллекторы, трубопроводы) на схеме не представлены, что ограничивает возможности для целостного планирования и оценки охвата территории системой ливневого водоотведения. В 2022 году по заказу администрации города Сочи разрабатывалась схема водоотведения поверхностных сточных вод, которая включает в себя строительство и реконструкцию 22 комплексов современных очистных сооружений поверхностных сточных вод, 19 глубоководных

выпусков и трех водовыпусков в реки, а также почти 750 км сетей ливневой канализации<sup>153,154</sup>

В правилах благоустройства Сочи<sup>155</sup> система водоотведения поверхностных стоков представлена как традиционная (серая) ливневая канализация, включающая закрытую и открытую сетьждеприемников, водоотводящих лотков и трубопроводов. Регулированию посвящен отдельный раздел 3.9, в котором установлены требования к организации стока воды с благоустраиваемых территорий, в том числе за счет соблюдения уклонов твердых покрытий, обеспечивающих направленный отвод воды. Документ также содержит положения о допустимых видах покрытий для различных функциональных зон, однако не предусматривает обязательного или рекомендуемого использования водопроницаемых покрытий как способа снижения объема поверхностного стока.

В документе отсутствует регулирование, связанное с внедрением элементов зеленой ливневой инфраструктуры, таких как дождевые сады, биофильтрационные полосы, инфильтрационные устройства или направленный дренаж через зеленые зоны. Таким образом, регулирование поверхностного водоотведения в Правилах благоустройства Сочи ограничивается инженерным подходом, ориентированным исключительно на отвод воды по серой сети, без включения природоориентированных решений.

## **Якутск**

В Якутске нормативное регулирование в части ливневой канализации представлено крайне ограничено. Региональные нормативы градостроительного проектирования не содержат положений,

---

<sup>153</sup> В Сочи завершается разработка схемы ливневой канализации // Администрация города Сочи. URL: <https://sochi.ru/press-sluzhba/novosti/11/175321/?ysclid=mgxlhvxbng245933976> (дата обращения: 19.10.2025).

<sup>154</sup> Губернатор Краснодарского края поручил до конца года разработать проект схемы ливневой канализации Сочи // Администрация города Сочи. URL: <https://sochi.ru/press-sluzhba/novosti/11/175557/> (дата обращения: 01.07.2025).

<sup>155</sup> Правила благоустройства Сочи // Администрация города Сочи. URL: <https://sochi.ru/upload/iblock/110/110c80b9637253d9dfcf4898db358fd6.pdf> (дата обращения: 01.07.2025).

устанавливающих требования к проектированию или обеспеченности ливневой инфраструктурой, регулирование в данном разделе отсутствует.

В муниципальных нормативах градостроительного проектирования<sup>156</sup> упоминание темы присутствует, но носит описательный характер. Указывается, что поверхностные стоки отводятся по самостоятельной сети дождевой канализации, а также приводится общая информация о степени охвата канализацией: около 82 % населения охвачено системой канализации. Однако в МНГП не содержится никаких количественных показателей, требований к обеспеченности, схем размещения или отсылок к проектным нормативам СП, применимым именно к ливневой системе.

Генеральный план Якутска содержит карту планируемого размещения объектов местного значения, объектов инженерной инфраструктуры (водоснабжение и водоотведение)<sup>157</sup>, на которой показаны существующие и планируемые объекты ливневой инфраструктуры, как линейной (самотечная закрытая или открытая дождевая канализация, дренаж, ливнеотводы), так и локальной (очистные сооружения и т. д.).

В Правилах благоустройства Якутска<sup>158</sup> вопросам содержания и эксплуатации ливневой канализации уделено особое внимание. В статье 54 подробно регламентированы обязанности владельцев и эксплуатирующих организаций по обслуживанию дождеприемных и смотровых колодцев, содержанию магистральных и внутриквартальных сетей, а также установлены нормы технического состояния, охраны и допустимых отклонений сопряжения люков с покрытиями.

Документ включает требования к периодичности обслуживания (не менее двух раз в год), недопущению подтоплений, образованию наледей,

---

<sup>156</sup> Постановление Окружной администрации г. Якутска от 3 октября 2022 года № 298п «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа “город Якутск”».

<sup>157</sup> Генеральный план Якутска. Карта планируемого размещения объектов местного значения. Объекты инженерной инфраструктуры (водоснабжение и водоотведение) // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/files/9870100002020302202306301/fnnQ7CP.pdf> (дата обращения: 01.07.2025).

<sup>158</sup> Решение Якутской городской думы от 30 июня 2021 года № 477-НПА «Правила благоустройства территории городского округа “город Якутск”».

засорению колодцев и сбросу воды на проезжую часть или газоны. Также выделена охранная зона вдоль коллекторов (2 м от оси), в пределах которой запрещено строительство и проведение работ без согласования. В случае нарушений, например разрушения люков, предусмотрены немедленные меры по ограждению и устранению угроз.

В сравнении с другими городами (например, Екатеринбург или Калининградом), где правила благоустройства в основном ограничиваются общими обязанностями по содержанию сетей или даже вовсе не содержат специализированных требований к ливневой канализации, документ Якутска демонстрирует высокую степень эксплуатационного регулирования и охватывает широкий спектр ситуаций, связанных с безопасностью и работоспособностью системы.

В то же время, как и в большинстве других муниципальных актов, отсутствует связь с зеленой инфраструктурой, а также не регулируются вопросы проектирования, проницаемости покрытий или пространственной организации отвода поверхностных вод. Регламент сосредоточен исключительно на эксплуатационной части, без включения более широкого градостроительного контекста, что остается характерным ограничением большинства правил благоустройства в российских городах.

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

### ***2.4.1. Анализ региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности***

Для целей анализа осуществлялись поиск и изучение региональных и муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, разработанных в соответствии с Федеральным законом от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации» и утвержденных на периоды, начиная с 2020 года (далее соответственно – региональные программы, муниципальные программы).

Кроме того, применительно к муниципальным образованиям, в которых актуальные муниципальные программы не утверждены, дополнительно анализировались утверждаемые муниципальными образованиями:

- программы в сфере ЖКХ;
- программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, предусмотренные пунктом 23 статьи 1 ГрК РФ (необходимость такого дополнительного анализа связана с тем, что в муниципальных образованиях имеется практика включения целевых показателей (далее – ЦП) и мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в указанные выше программные документы муниципального уровня, а не в муниципальные программы, посвященные вопросам энергосбережения и повышения энергетической эффективности). Анализ указанных региональных программ, муниципальных программ показывает, что они утверждены не во всех рассматриваемых муниципальных образованиях и соответствующих субъектах Российской Федерации.

Так, региональные программы действуют в семи из девяти рассматриваемых субъектов Российской Федерации (Вологодская область, Воронежская область, Свердловская область, Красноярский край, Нижегородская область, Самарская область, Республика Саха (Якутия)). При этом в Вологодской области и Красноярском крае региональные программы относятся к уже прошедшим временным периодам и требуют актуализации. В двух из девяти рассматриваемых субъектов Российской Федерации – Калининградской области и Краснодарском крае – региональные программы не утверждены.

Муниципальные программы утверждены в шести из десяти рассматриваемых городов (Вологда, Воронеж, Екатеринбург, Калининград, Краснодар, Красноярск). Соответственно, в четырех из десяти городов

(Нижний Новгород, Самара, Сочи, Якутск) указанные муниципальные программы отсутствуют.

При этом только в четырех городах из десяти (Вологда, Воронеж, Екатеринбург, Красноярск) действует как муниципальная, так и региональная программа.

Важно отметить, что в большинстве своем содержание региональных программ и муниципальных программ не синхронизировано: показатели и мероприятия региональной программы лишь частично пересекаются с показателями соответствующей муниципальной программы, иногда являются более общими (масштабными) и не отражаются в муниципальных программах (например, в Воронежской области – показатель «Энергоемкость валового регионального продукта Воронежской области»).

Единичный пример обратного подхода – Красноярский край и город Красноярск, где структура показателей и мероприятий региональной и муниципальной программ в целом совпадают (на уровне города, однако, региональные показатели и мероприятия получают детализацию).

В региональных программах не устанавливаются целевые показатели в области энергосбережения и энергетической эффективности применительно к муниципальным образованиям (целевые показатели формулируются для региона в целом). Вместе с тем в разделах, посвященных мероприятиям в области энергосбережения и энергетической эффективности в регионе, может указываться планируемый совокупный объем расходов местных бюджетов на соответствующие мероприятия и (или) указано на участие муниципальных образований в их реализации (Воронежская, Свердловская, Нижегородская области, Красноярский край, Республика Саха (Якутия)).

Что касается определения содержания муниципальных программ, города в целом ориентируются на Требования к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2021 года № 161

«Об утверждении требований к региональным и муниципальным программам в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» (далее – Требования). Вместе с тем анализ соответствующих муниципальных программ показывает, что содержание таких программ в разных городах имеет свои отличительные особенности, что будет показано ниже.

### ***Содержание муниципальной программы города Вологды***

Муниципальная программа города Вологды<sup>159</sup> утверждена на 2023–2026 годы (каждый год представляет собой этап реализации указанной программы) и включает 18 ЦП в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, разделенных на четыре группы ЦП:

- общие (доля объема коммунальных ресурсов, расчеты за которую осуществляются с использованием приборов учета);
- в муниципальном секторе (удельный расход коммунальных ресурсов на снабжение органов местного самоуправления (далее – ОМС) и муниципальных учреждений, количество энергосервисных контрактов<sup>160</sup>);
- в жилищном фонде (удельный расход коммунальных ресурсов в многоквартирных домах);
- в системах коммунальной инфраструктуры (удельный расход топлива на выработку тепловой энергии на котельных, удельный расход электрической энергии на технологические процессы в системах коммунальной инфраструктуры, доля потерь тепловой энергии и воды при их передаче, доля энергоэффективных источников света в системах уличного освещения).

Необходимо заметить, что более половины всех ЦП муниципальной программы Вологды отнесены к числу ЦП, устанавливаемых по инициативе

---

<sup>159</sup> Утверждена постановлением Администрации г. Вологды от 31 августа 2023 года № 1493 «Об утверждении городской программы “Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на территории городского округа города Вологды на 2023–2026 годы”».

<sup>160</sup> Необходимо отметить, что ЦП «Количество энергосервисных контрактов» установлен только на 2023 год.

ОМС<sup>161</sup> (в частности, все ЦП из группы общих ЦП и ЦП в муниципальном секторе), что свидетельствует об относительно высокой степени самостоятельности при определении параметров муниципальной программы.

В то же время в программе отсутствует целый ряд ЦП, отнесенных Требованиями к числу обязательных, например, ЦП, характеризующие оснащенность приборами учета используемых энергетических ресурсов (например, доля МКД, оснащенных приборами учета), ЦП, характеризующие уровень использования источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки тепловой и электрической энергии, и (или) возобновляемых источников энергии (далее – ВИЭ), ЦП, отражающие долю МКД, имеющих класс энергетической эффективности В и выше.

Муниципальная программа Вологды включает 45 мероприятий, которые соответствуют трем блокам ЦП (в муниципальном секторе, в жилищном фонде, в системах коммунальной инфраструктуры) и заключаются в установке (замене) различного оборудования (например, установка системы автоматического регулирования потребления тепловой энергии), приборов учета потребления ресурсов, проведение капитальных ремонтов зданий, укрепление, утепление дверных и оконных блоков в МКД и т. п.

Все перечисленные показатели и мероприятия, предусмотренные муниципальной программой Вологды, связаны с вопросами энергосбережения и повышения энергетической эффективности в сфере недвижимости и городской среды.

### ***Содержание муниципальной программы города Воронежа***

Муниципальная программа города Воронежа<sup>162</sup> утверждена на период 2014–2030 годов (I этап – 2014–2025 годы; II этап – 2026–2030 годы).

Количество ЦП различается в зависимости от этапа реализации программы. Так, в рамках I этапа (2014–2025 годы) предусмотрено 44 ЦП,

---

<sup>161</sup> Пункт 27 Требований.

<sup>162</sup> Постановление Администрации городского округа город Воронеж от 24 декабря 2013 года № 1283 «Об утверждении муниципальной программы городского округа город Воронеж “Энергосбережение и повышение энергетической эффективности”».

большая часть которых сгруппирована в зависимости от мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности:

- в организациях с участием муниципального образования (удельный расход коммунальных ресурсов на снабжение муниципальных учреждений);
- в жилищном фонде (удельный расход коммунальных ресурсов в МКД, доля жилых, нежилых помещений, оснащенных индивидуальными приборами учета (далее – ИПУ));
- в системах коммунальной инфраструктуры (удельный расход топлива, электрической энергии и доля потерь воды в коммунальном хозяйстве);
- на транспорте (количество транспортных средств, в отношении которых проведены мероприятия по энергосбережению и повышению энергетической эффективности);
- в системах наружного (уличного) освещения (удельный расход электрической энергии в системах уличного освещения, доля потерь электрической энергии, количество модернизированных объектов системы уличного освещения, доля энергоэффективных источников света и др.).

При этом девять показателей не отнесены к конкретному мероприятию (доля объема коммунальных ресурсов, расчеты за которую осуществляются с использованием приборов учета, в общем объеме потребленного ресурса, доля энергоэффективных капитальных ремонтов МКД, доля МКД, имеющих класс энергетической эффективности В и выше, и некоторые другие).

В рамках II этапа (2026–2030 годы) муниципальной программой предусмотрено всего 16 ЦП, которые выбраны из числа ЦП I этапа:

- ЦП в жилищном фонде (удельный расход коммунальных ресурсов в МКД, доля жилых, нежилых помещений, оснащенных ИПУ);
- в системах коммунальной инфраструктуры (удельный расход топлива в коммунальном хозяйстве);
- ЦП, не отнесенные к конкретным мероприятиям, в частности, доля энергоэффективных капитальных ремонтов МКД, доля МКД, имеющих класс энергетической эффективности В и выше.

Необходимо отметить, что не менее четверти всех ЦП, предусмотренных муниципальной программой на I этапе, относятся к ЦП, устанавливаемым в инициативном порядке. При этом на II этапе сохраняется лишь один такой ЦП (доля энергоэффективных капитальных ремонтов МКД).

Таким образом, анализ ЦП, предусмотренных муниципальной программой Воронежа, показывает, что по мере реализации программы и ее пересмотра<sup>163</sup> сохраняются преимущественно те ЦП, которые непосредственно связаны с энергосбережением и повышением энергетической эффективности в МКД и включение которых прямо предусмотрено Требованиями.

Что касается набора мероприятий, предусмотренных муниципальной программой Воронежа, их структура соответствует описанной выше структуре ЦП на I этапе программы. Они включают, в частности, установку и замену (модернизацию) различного оборудования (например, внедрение систем регулирования потребления энергетических ресурсов в МКД, автоматизацию потребления тепловой энергии МКД (автоматизацию тепловых пунктов, пофасадное регулирование)), а также такие мероприятия, как утепление МКД, квартир и мест общего пользования в МКД, не подлежащих капитальному ремонту, проведение энергоэффективного капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах и другие.

Некоторые из мероприятий, однако, сформулированы общим образом («Мероприятия по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в отношении общего имущества собственников помещений в многоквартирных домах»), имеют неясный механизм реализации («Повышение энергетической эффективности крупных электробытовых приборов (приобретение населением эффективных моделей холодильников, морозильников и стиральных машин с классом энергетической

---

<sup>163</sup> Так, в 2025 году муниципальная программа была изложена в новой редакции (постановление Администрации городского округа город Воронеж от 25 марта 2025 года № 421 «О внесении изменений в постановление администрации городского округа город Воронеж от 24 декабря 2013 года № 1283»).

эффективности А и В)) либо неочевидную связь с вопросами энергосбережения и повышения энергетической эффективности (например, «Установка объектов архитектурно-художественной подсветки»<sup>164</sup>).

Большинство ЦП и мероприятий, предусмотренных муниципальной программой Воронежа, связаны с энергосбережением и повышением энергетической эффективности в сфере недвижимости и городской среды, за исключением одного ЦП в сфере транспорта, предусмотренного на I этапе, который отражает степень замещения бензина и дизельного топлива иными (альтернативными) видами топлива и электрической энергией.

### ***Содержание муниципальной программы города Екатеринбурга***

В Екатеринбурге муниципальная программа фактически является подпрограммой более общей программы «Развитие жилищного и коммунального хозяйства, повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании “город Екатеринбург” на 2021–2025 годы»<sup>165</sup>.

Указанная подпрограмма «Развитие, реконструкция (модернизация) и повышение энергетической эффективности коммунального хозяйства в муниципальном образовании “город Екатеринбург”» принята на период 2021–2025 годов и преимущественно посвящена вопросам повышения энергетической эффективности сферы коммунального хозяйства.

В рамках указанной подпрограммы имеются в том числе 24 ЦП, сформулированные в соответствии с Требованиями, а именно:

- общие ЦП (доля объема коммунальных ресурсов, расчеты за которую осуществляются с использованием приборов учета);
- ЦП в муниципальном секторе (удельный расход коммунальных ресурсов на снабжение ОМС и муниципальных учреждений);
- в жилищном фонде (удельный расход коммунальных ресурсов в МКД);

---

<sup>164</sup> Для данного мероприятия в муниципальной программе Воронежа установлен и отдельный ЦП «Количество объектов, обустроенных архитектурно-художественной подсветкой».

<sup>165</sup> Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 10 ноября 2020 года № 2303 «Об утверждении Муниципальной программы «Развитие жилищного и коммунального хозяйства, повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании “город Екатеринбург” на 2021–2025 годы».

- в системах коммунальной инфраструктуры (удельный расход топлива, электрической энергии и доля потерь воды, тепловой энергии в коммунальном хозяйстве).

Более половины всех ЦП при этом отнесены к числу ЦП, устанавливаемых по инициативе ОМС<sup>166</sup> (в частности, все ЦП из группы общих ЦП и ЦП в муниципальном секторе), что свидетельствует об относительно высокой степени самостоятельности при определении параметров муниципальной программы.

В то же время, как и в приведенном выше примере муниципальной программы Вологды, в подпрограмме Екатеринбурга отсутствует целый ряд ЦП, отнесенных Требованиями к числу обязательных: ЦП, характеризующие оснащенность приборами учета используемых энергетических ресурсов (например, доля МКД, оснащенных приборами учета); ЦП, характеризующие уровень использования источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки тепловой и электрической энергии, и (или) ВИЭ; ЦП, отражающие долю МКД, имеющих класс энергетической эффективности В и выше.

В силу того, что муниципальная программа Екатеринбурга представляет собой подпрограмму более общей программы, посвященной вопросам развития сферы жилищно-коммунального хозяйства, перечень мероприятий указанной подпрограммы в основном содержит именно мероприятия, направленные на модернизацию объектов коммунального хозяйства различных видов. В отдельных случаях мероприятия имеют иную направленность, например такое мероприятие, как «Предоставление отдельным категориям граждан дополнительной меры социальной поддержки в виде бесплатного оснащения жилого помещения индивидуальными приборами учета используемой холодной и горячей воды»<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> Пункт 27 Требований.

<sup>167</sup> Перечень мероприятий изложен в новой редакции постановлением Администрации г. Екатеринбурга от 14 июля 2025 года № 1590 «О внесении изменений в Постановление Администрации города Екатеринбурга от 10.11.2020 № 2303 “Об утверждении муниципальной программы «Развитие жилищного и коммунального

Таким образом, все перечисленные ЦП и мероприятия, предусмотренные муниципальной программой Екатеринбурга, в целом связаны с энергосбережением и повышением энергетической эффективности в сфере недвижимости и городской среды, но преимущественно в части вопросов развития коммунальной инфраструктуры. В силу включенности в состав другой программы муниципальная программа Екатеринбурга отражает более узкий (специализированный) подход к вопросам энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

### ***Содержание муниципальной программы города Калининграда***

Муниципальная программа города Калининграда<sup>168</sup> утверждена на период 2024–2026 годов. Она включает всего шесть ЦП без их разделения на группы:

- удельный расход тепловой энергии на отопление зданий учреждений учебно-воспитательного назначения;
- удельный расход электрической энергии зданиями учреждений учебно-воспитательного назначения;
- доля энергоэффективных источников света в системах уличного освещения на территории городского округа город Калининград;
- доля МКД, оснащенных коллективными (общедомовыми) приборами учета тепловой энергии, в общем числе МКД, расположенных на территории городского округа город Калининград;
- удельный расход топлива на тепловую энергию, отпущенную с коллекторов котельных в тепловую сеть;
- доля потери тепловой энергии при ее передаче в распределительных сетях на территории городского округа город Калининград.

---

хозяйства, повышение энергетической эффективности в муниципальном образовании "город Екатеринбург" на 2021–2025 годы"».

<sup>168</sup> Утверждена постановлением Администрации городского округа город Калининград от 25 ноября 2024 года № 1021 «Об утверждении Программы городского округа "Город Калининград" по энергосбережению и повышению энергетической эффективности на 2024–2026 гг.».

Все шесть перечисленных ЦП относятся к числу ЦП, которые подлежат включению в муниципальные программы в обязательном порядке.

Соответственно, муниципальная программа Калининграда демонстрирует крайне избирательный подход к определению перечня ЦП.

Мероприятия муниципальной программы Калининграда включают семь разновидностей:

- организационные мероприятия по повышению энергетической эффективности;

- мероприятия по экономии тепловой энергии и топлива в муниципальном секторе и секторе коммунальной инфраструктуры;

- мероприятия по экономии тепловой энергии в жилищном фонде;

- мероприятия по экономии электрической энергии в муниципальном секторе и секторе коммунальной инфраструктуры;

- замещение бензина, используемого транспортными средствами в качестве моторного топлива, газовыми смесями

- информирование потребителей энергоресурсов о способах экономии энергетических ресурсов и повышения энергетической эффективности их использования, в том числе размещение информации в сети Интернет, на бумажных носителях и иными доступными способами;

- организация мероприятий в отношении выявленных бесхозных объектов электросетевого хозяйства.

Указанные мероприятия, по сути, представляют собой группы более мелких, конкретных мероприятий, которые связаны в основном с осуществлением определенных строительно-монтажных работ на объектах капитального строительства (например, замена дверных и оконных блоков на энергоэффективные, утепление фасадов зданий, оснащение коллективными (общедомовыми) приборами учета потребления тепловой энергии МКД). Многие из них привязаны к конкретным ОКС, например, к зданиям конкретных школ и т. п.

Указанные мероприятия в основном содержательно соотносятся с ЦП, при этом часть мероприятий прямо соотнесена (увязана) с ЦП.

В целом все перечисленные ЦП и мероприятия, предусмотренные муниципальной программой Калининграда связаны с энергосбережением и повышением энергетической эффективности в сфере недвижимости и городской среды, за исключением мероприятия в сфере транспорта (замещение бензина, используемого транспортными средствами, газовыми смесями<sup>169</sup>). Вместе с тем сам состав таких ЦП и мероприятий ограничен и охватывает лишь небольшую часть возможных ЦП и мероприятий в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

### ***Содержание муниципальной программы города Краснодара***

Муниципальная программа города Краснодара<sup>170</sup> утверждена на период 2015–2027 годов. Данный период разбит на три этапа реализации: I этап – 2015–2020 годы<sup>171</sup>, II этап – 2021–2025 годы, III этап – 2026–2027 годы.

Набор ЦП во II и III этапах практически идентичен и включает в себя 34 ЦП<sup>172</sup>, которые подразделяются так:

- ЦП в муниципальном секторе (доля коммунальных ресурсов, потребляемых муниципальными учреждениями по приборам учета; удельный расход тепловой и электрической энергии зданиями и помещениями учебно-воспитательного назначения муниципальных организаций);

- в жилищно-коммунальном хозяйстве (доля МКД, имеющих класс энергетической эффективности В и выше; удельный расход коммунальных ресурсов в МКД);

---

<sup>169</sup> Данное мероприятие не соотносится ни с одним ЦП муниципальной программы Калининграда.

<sup>170</sup> Утверждена постановлением Администрации МО город Краснодар от 5 ноября 2014 года № 7950 «Об утверждении муниципальной программы муниципального образования город Краснодар “Энергосбережение и повышение энергетической эффективности муниципального образования город Краснодар”».

<sup>171</sup> В связи с тем, что с реализации данного этапа прошло значительное количество времени, в отношении ЦП I этапа (2015–2020 годы) полный анализ не проводился.

<sup>172</sup> За исключением одного ЦП «Энергоемкость промышленного производства для производства трех видов продукции, работ (услуг), составляющих основную долю потребления энергетических ресурсов на территории муниципального образования город Краснодар в сфере промышленного производства», который не предусмотрен на III этапе реализации муниципальной программы Краснодара. Таким образом, на III этапе общее количество предусмотренных ЦП составляет 33.

- ЦП, характеризующие уровень использования источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки тепловой и электрической энергии, и (или) ВИЭ (доля тепловой энергии, отпущенной в тепловые сети от источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки тепловой и электрической энергии);

- характеризующие использование энергетических ресурсов в промышленности, энергетике и системах коммунальной инфраструктуры (удельный расход топлива, доля потерь тепловой и электрической энергии в коммунальном хозяйстве; доля энергоэффективных источников света в системах уличного освещения).

Кроме того, 14 ЦП не отнесены к конкретной группе ЦП, то есть относятся к муниципальной программе Краснодара в целом (доля МКД, оснащенных коллективными (общедомовыми) приборами учета; доля жилых, нежилых помещений в МКД, оснащенных ИПУ).

Сравнение состава ЦП II и III этапов с первоначально установленными для I этапа реализации муниципальной программы Краснодара показывает, что общее количество ЦП на I этапе (34) аналогично II и III этапам, однако состав ЦП на I этапе имеет отличия от состава ЦП на более поздних этапах. Так, на I этапе большое внимание уделялось вопросам энергосбережения и повышения энергетической эффективности в сферах, не связанных с объектами недвижимости, например, имелась целая группа ЦП в транспортном комплексе. Сопоставление с ЦП II и III этапов показывает, что к III этапу оказались полностью исключены ЦП, не связанные с объектами недвижимости и городской средой. Так, во II и III этапе полностью исключен транспортный блок, в III этапе по сравнению со II этапом исключен ЦП, отражающий энергоемкость промышленного производства. Кроме того, данное сопоставление показывает тенденцию к отказу от установления ЦП в инициативном порядке: так, на II и III этапах инициативные ЦП отсутствуют полностью, хотя на I этапе они были установлены.

Мероприятия, предусмотренные муниципальной программой Краснодара, определены отдельно для каждого этапа реализации муниципальной программы. Внутри этапов они, однако, дифференцированы в зависимости не от ЦП, а от целей и задач муниципальной программы.

В основном мероприятия II и III этапов реализации муниципальной программы Краснодара предусматривают установку (замену, модернизацию) различного оборудования (коммунальной инфраструктуры), но могут включать в себя мероприятия организационного характера, например, направленные на выявление бесхозных объектов недвижимого имущества, используемых для передачи энергетических ресурсов. Почти все мероприятия связаны с вопросами энергосбережения и повышения энергетической эффективности в сферах, связанных с объектами недвижимости и городской средой, за исключением мероприятий в транспортной сфере, несмотря на то, что во II и III этапах не предусмотрены соответствующие им ЦП.

### ***Содержание муниципальной программы города Красноярска***

Муниципальная программа города Красноярска<sup>173</sup> утверждена на период 2022–2024 годов и включает в общей сложности 19 ЦП, а именно:

- ЦП, характеризующие оснащенность приборами учета (доля МКД, оснащенных коллективными (общедомовыми) приборами учета, доля жилых и нежилых помещений, оснащенных ИПУ; доля потребляемых муниципальными учреждениями коммунальных ресурсов, приобретаемых по приборам учета);

- характеризующие уровень использования источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки тепловой и электрической энергии, и (или) ВИЭ (доля тепловой энергии, отпущенной в тепловые сети от источников тепловой энергии, функционирующих в режиме комбинированной выработки тепловой и электрической энергии;

---

<sup>173</sup> Утверждена постановлением Администрации города Красноярска от 1 июля 2022 года № 590 «Об утверждении программы энергосбережения и повышения энергоэффективности в г. Красноярске на 2022–2024 годы».

ввод мощностей генерирующих объектов, функционирующих на основе использования ВИЭ<sup>174</sup>);

- ЦП, характеризующие потребление энергетических ресурсов в муниципальных организациях, находящихся в ведении ОМС (удельный расход тепловой и электрической энергии зданиями и помещениями учебно-воспитательного назначения муниципальных учреждений, находящихся в ведении ОМС; объем потребления коммунальных ресурсов муниципальными учреждениями);

- ЦП в жилищно-коммунальном хозяйстве (доля МКД, имеющих класс энергетической эффективности В и выше; удельный расход коммунальных ресурсов в МКД);

- характеризующие использование энергетических ресурсов в энергетике и системах коммунальной инфраструктуры (удельный расход топлива и доля потерь электрической и тепловой энергии в коммунальном хозяйстве; доля энергоэффективных источников света в системах уличного освещения).

Все ЦП, установленные муниципальной программой Красноярска, относятся к числу обязательных, инициативные ЦП отсутствуют.

Мероприятия, предусмотренные муниципальной программой, дифференцированы в зависимости не от ЦП, а от категории объектов, к которым они относятся (например, жилищный фонд либо конкретный вид коммунальной инфраструктуры) и предусматривают в основном мероприятия технического характера по установке (замене, модернизации) оборудования, ремонту инженерных систем зданий и т. п.

### ***Выводы из анализа содержания муниципальных программ***

Анализ муниципальных программ позволяет сделать следующие выводы относительно особенностей их содержания.

---

<sup>174</sup> Несмотря на наличие указанного ЦП, его значение по всем годам реализации муниципальной программы Красноярска составляет 0,00.

Во всех рассмотренных муниципальных программах установлено значительное количество ЦП в области энергосбережения и энергетической эффективности, за исключением муниципальной программы Калининграда, в которой, как было отмечено выше, установлено всего шесть ЦП.

Анализ муниципальных программ показывает, что независимо от подхода к определению состава ЦП муниципальной программы все рассматриваемые города определяют в своих программах такой ЦП, как *доля потери тепловой энергии при ее передаче (%)*.

В большинстве городов (Вологда, Воронеж, Екатеринбург, Калининград) муниципальной программой предусматривается снижение значения указанного ЦП по сравнению с базовым значением. Такое снижение, однако, во всех городах составляет менее 1 %. В Краснодаре муниципальной программой снижение данного ЦП не предусмотрено, а в муниципальной программе Красноярска даже зафиксировано его планируемое увеличение (менее чем на 1 %).

Почти во всех городах (кроме Екатеринбурга) в муниципальной программе фиксируется ЦП доли энергоэффективных источников света в системах уличного освещения.

В большинстве городов (Воронеж, Калининград, Краснодар, Красноярск) также устанавливается такой ЦП, как удельный расход топлива на отпущенную с коллекторов котельных в тепловую сеть тепловую энергию. Необходимо отметить, что наиболее значительное снижение указанного ЦП предусмотрено муниципальной программой Красноярска. В других городах такое снижение либо является незначительным (Воронеж, Калининград), либо вообще не запланировано (Краснодар).

Отметим также, что города, как правило, устанавливают ЦП как предусмотренные Требованиями в качестве обязательных для включения в муниципальные программы, так и являющиеся факультативными, включаемыми в муниципальные программы на добровольной основе (по инициативе ОМС). Исключение составляют муниципальные программы

Калининграда, Красноярска и Краснодара (для текущих этапов реализации), в которых определены только обязательные к установлению ЦП.

Что касается городов, установивших в своих программах ЦП в добровольном порядке, возможно отметить случаи установления таких показателей, как доля объема ресурсов, расчеты за которую осуществляются с использованием приборов учета, в общем объеме ресурса, потребляемого (используемого) на территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования); удельный расход ресурсов на снабжение органов государственной власти субъекта Российской Федерации (органов местного самоуправления) и государственных учреждений субъекта Российской Федерации (муниципальных учреждений муниципального образования), в Вологде, Екатеринбурге.

Установление таких показателей важно, поскольку они конкретизируют аналогичные показатели, устанавливаемые в обязательном порядке, такие как доля МКД, оснащенных коллективными (общедомовыми) приборами учета используемых энергетических ресурсов, доля жилых, нежилых помещений в МКД, жилых домах (домовладениях), оснащенных ИПУ используемых энергетических ресурсов, доля потребляемых муниципальными учреждениями энергетических ресурсов.

Интерес представляет также установление в ряде муниципальных образований в добровольном порядке таких целевых показателей:

- количество заключенных энергосервисных контрактов (Вологда);
- доля энергоэффективных капитальных ремонтов МКД в общем объеме проведенных капитальных ремонтов МКД (Воронеж).

Кроме того, только в трех городах (Воронеж, Краснодар, Красноярск) муниципальная программа предусматривает такой важный целевой показатель, как доля многоквартирных домов, имеющих класс энергетической эффективности В и выше, несмотря на то, что данный целевой показатель в соответствии с Требованиями является обязательным к установлению.

Что касается установления в муниципальных программах мероприятий, необходимо отметить, что такие мероприятия в тексте муниципальной программы, как правило, прямо не соотнесены с соответствующими им ЦП. Обратный подход можно обнаружить, например, в Калининграде. Так, в муниципальной программе этого города с ЦП «Удельный расход тепловой энергии зданиями и помещениями учебно-воспитательного назначения муниципальных учреждений» соотнесены мероприятия в отношении конкретных образовательных организаций, например, установка погодозависимой автоматики, ремонт индивидуальных тепловых пунктов в школах.

В муниципальных программах Вологды и Воронежа блоки мероприятий в целом структурированы в зависимости от состава основных блоков целевых показателей, например, мероприятия по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в жилищном фонде и т. п.

В других городах отсутствуют примеры структурной привязки мероприятий к целевым показателям, вместе с тем мероприятия в целом соответствуют целевым показателям по содержанию. Необходимо отметить, что само содержание мероприятий, как правило, предполагает выполнение конкретных работ на соответствующих ОКС (утепление, замена инженерного оборудования, установка приборов учета и т. п.), поэтому строгое соотнесение таких мероприятий с соответствующими им целевыми показателями не представляется целесообразным. Так, выполнение работ на одном ОКС, например в МКД, может способствовать достижению нескольких целевых показателей.

Проведенный анализ показывает отсутствие на сегодняшний день полноценного системного подхода городов и регионов к формированию перечня мер в области энергосбережения и энергетической эффективности (см. таблицу 2.19).

Несмотря на обязательность утверждения региональных и муниципальных программ, а также включения в них определенного набора

целевых показателей, в целом ряде городов отсутствуют региональные и (или) муниципальные программы, а даже при наличии указанных программ их содержание, за редкими исключениями, не синхронизировано, целевые показатели, являющиеся обязательными к включению в соответствии с Требованиями, оказываются не включены в муниципальные программы.

Кроме того, в муниципальных образованиях имеется практика включения ЦП и мероприятий по энергосбережению и повышению энергетической эффективности в иные программные документы муниципального уровня (программы в сфере ЖКХ, программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры, предусмотренные пунктом 23 статьи 1 ГрК РФ). При этом имеются примеры муниципальных образований, в которых ЦП и мероприятия в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности в сфере недвижимости установлены в достаточном объеме, но включены не в отдельную муниципальную программу, а в указанные иные программные документы<sup>175</sup>.

---

<sup>175</sup> См. решение Городской Думы г. Н. Новгорода от 21 февраля 2023 года № 17 «Об утверждении Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры муниципального образования городской округ город Нижний Новгород на 2022 - 2030 годы», решение Городского Собрания Сочи от 26 апреля 2012 года № 41 «Об утверждении Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры города Сочи».

**Таблица 2.19 – Результаты качественного анализа наличия и содержания муниципальных программ по энергосбережению и повышению энергетической эффективности**

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

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

***2.4.2. Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, предусматривающих дополнение перечня услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта, размер которых сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, услугами и (или) работами по энергосбережению и повышению энергетической эффективности***

В соответствии с частью 2 статьи 166 ЖК РФ, субъекты Российской Федерации уполномочены своими нормативными правовыми актами дополнять перечень услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в МКД, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта, размер которых сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного нормативным правовым актом (далее – НПА) субъекта Российской Федерации, следующими услугами и (или) работами:

- по утеплению фасада;
- переустройству неветилируемой крыши на вентилируемую крышу;
- устройству выходов на кровлю;
- установке автоматизированных информационно-измерительных систем учета потребления коммунальных ресурсов и коммунальных услуг,

установке коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов, необходимых для предоставления коммунальных услуг;

- установке узлов управления и регулирования потребления указанных ресурсов (тепловой энергии, горячей и холодной воды, газа) и другими видами услуг и (или) работ.

Большинство указанных работ, исходя из их содержания, могут рассматриваться как работы, направленные на энергосбережение и повышение энергетической эффективности при эксплуатации МКД, за исключением устройства выходов на кровлю.

Анализ региональной нормативной базы показывает, что большинство рассматриваемых регионов (шесть из девяти) не устанавливают в своих НПА ни перечисленные выше работы, ни другие виды услуг и (или) работ по капитальному ремонту МКД, которые направлены на энергосбережение и (или) повышение энергетической эффективности МКД.

Обратные примеры имеются только в трех регионах: Вологодской, Свердловской и Калининградской областях.

При этом в Вологодской<sup>176</sup> и Калининградской областях<sup>177</sup> предусмотрена возможность проведения почти всех работ и (или) услуг, поименованных в части 2 статьи 166 ЖК РФ и связанных с энергосбережением и повышением энергетической эффективности. Из числа таких мероприятий в названных областях не предусмотрена только установка автоматизированных информационно-измерительных систем учета потребления коммунальных ресурсов и коммунальных услуг, а в Калининградской области также установка коллективных (общедомовых) приборов учета потребления ресурсов необходимых для предоставления коммунальных услуг.

---

<sup>176</sup> Приложение 2 к Закону Вологодской области от 11 июня 2013 года № 3088-ОЗ «О регулировании некоторых вопросов в сфере организации обеспечения проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Вологодской области».

<sup>177</sup> Часть 2 статьи 12 Закона Калининградской области от 26 декабря 2013 года № 293 «Об организации проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории Калининградской области».

Важно отметить, что во всех трех регионах – Вологодской, Свердловской и Калининградской областях – в перечни работ включается установка узлов управления и регулирования потребления тепловой энергии, что может подразумевать в том числе установку индивидуальных тепловых пунктов в МКД. При этом для Свердловской области<sup>178</sup> данный вид работ (услуг) является единственным дополнительно устанавливаемым видом работ (услуг).

Кроме того, в Вологодской и Калининградской областях:

- содержание некоторых из предусмотренных дополнительных работ и (или) услуг уточняется и дополняется. Так, нормативным правовым актом Калининградской области закреплено, что переустройство неветилируемой крыши на вентилируемую крышу осуществляется с утеплением подкровельного (чердачного) перекрытия, а установка узлов управления и регулирования потребления ресурсов осуществляется с оборудованием устройств автоматизации и диспетчеризации для обеспечения дистанционного учета и управления;

- в обеих указанных областях нормативными правовыми актами предусматривается включение в перечень также работ и услуг, прямо не поименованных в части 2 статьи 166 ЖК РФ, но которые могут быть квалифицированы как работы и услуги в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности. Так, в Вологодской области к ним отнесены, например, ремонт систем печного отопления (в составе общего имущества), а в Калининградской области – ремонт, замена входных

---

<sup>178</sup> Приложение 2 к постановлению Правительства Свердловской области от 1 июня 2023 года № 378-ПП «Об определении состава услуг и (или) работ, входящих в число услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых финансируются за счет средств фонда капитального ремонта, который сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, и которые включены в перечень, указанный в части первой статьи 17 Закона Свердловской области от 19 декабря 2013 года № 127-ОЗ «Об обеспечении проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах на территории Свердловской области», а также дополнительного перечня услуг и (или) работ по капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме, оказание и (или) выполнение которых на территории Свердловской области финансируется за счет средств фонда капитального ремонта, который сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт».

наружных дверей, замена окон и балконных дверей в местах общего пользования.

Таким образом, анализ позволяет сделать вывод о низкой заинтересованности субъектов Российской Федерации в установлении дополнительных мероприятий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности, финансируемых за счет средств фонда капитального ремонта, размер которых сформирован исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт. Это может быть объяснено ограниченностью доступных денежных средств, поскольку речь в рассматриваемом случае идет, как это прямо указано в части 2 статьи 166 ЖК РФ, именно о средствах, сформированных исключительно исходя из *минимального размера взноса* на капитальный ремонт МКД без учета иных возможных источников финансирования капитального ремонта, например, взносов на капитальный ремонт в повышенном размере (если они установлены), мер государственной (муниципальной) поддержки осуществления мероприятий в сфере капитального ремонта МКД.

В таблице 2.20 представлены результаты качественного анализа наличия утвержденных субъектами Российской Федерации перечней дополнительных работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, направленных на повышение энергетической эффективности

**Таблица 2.20 – Результаты качественного анализа наличия утвержденных субъектами Российской Федерации перечней дополнительных работ по капитальному ремонту многоквартирных домов, направленных на повышение энергетической эффективности**

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

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

### ***2.4.3. Анализ региональных и муниципальных правовых актов, включая программные документы, по вопросам обращения со строительными отходами (вторичное использование строительных отходов)***

Анализ региональной правовой базы показывает, что вопросы обращения со строительными отходами, в том числе требования к обеспечению их переработки (вторичного использования), на уровне нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не регулируются.

Исключения из этого правила единичны. Так, основные правила обращения с отходами строительства определены, например, статьей 15.2 закона Нижегородской области от 23 ноября 2001 года № 226-З «Об отходах производства и потребления», которой установлено, что накопление отходов строительства и сноса осуществляется на объектах их образования отдельно по видам отходов, группам отходов, группам однородных отходов (раздельное накопление), *смешивание отходов строительства и сноса, исключаящее их дальнейшую переработку, не допускается*. Кроме того, частью 5 той же статьи предусмотрено, что порядок обращения с отходами строительства и сноса должен утверждаться Правительством Нижегородской области (вместе с тем указанный порядок на сегодняшний день не утвержден).

В ряде регионов на уровне программных документов указывается на необходимость принятия нормативных правовых актов по вопросам обращения с отходами строительства.

Например, в территориальных схемах обращения с отходами Вологодской области<sup>179</sup> и Красноярского края<sup>180</sup>, в Экологическом стандарте городского округа города Вологды<sup>181</sup>, а также в Генеральной схеме обращения

---

<sup>179</sup> Приказ департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области от 10 января 2022 года № 3 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами Вологодской области».

<sup>180</sup> Приказ министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края от 23 сентября 2016 года № 1/451-од «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в Красноярском крае».

<sup>181</sup> Постановление Администрации г. Вологды от 8 июля 2022 года № 998 «Об утверждении Экологического стандарта городского округа города Вологды».

с отходами производства, потребления на территории городского округа город Якутск<sup>182</sup> указано на необходимость принятия указанных документов.

В стратегии обращения с отходами производства на территории Воронежской области<sup>183</sup> содержатся сведения о том, что планируется разработка закона Воронежской области «О вторичных материальных ресурсах» и модельных положений для принятия соответствующих правовых актов органами местного самоуправления по организации обращения с отходами строительства и сноса. Вместе с тем все перечисленные выше нормативные правовые акты на сегодняшний день не приняты.

С учетом изложенного положения, касающиеся вторичного использования отходов строительства, в том числе их переработки, содержатся в основном в таких документах, как территориальные схемы обращения с отходами в конкретном субъекте Российской Федерации, региональных программах в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в иных программных (стратегических) документах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Данные положения различаются по их содержанию и степени детализации. Так, в некоторых случаях они указывают на конкретные запланированные к проведению мероприятия.

Например, в территориальной схеме обращения с отходами Самарской области<sup>184</sup> содержатся сведения о том, что запланированные к созданию перспективные экопарки, отдельно поименованные в схеме, предполагают реализацию в регионе технологий (технологических решений) по переработке строительных отходов (с кратким описанием технологии переработки).

---

<sup>182</sup> Постановление Окружной администрации г. Якутска от 13 октября 2015 года № 266п «Об утверждении Генеральной схемы обращения с отходами производства, потребления на территории городского округа “город Якутск”».

<sup>183</sup> Приказ Управления по экологии и природопользованию Воронежской области от 7 апреля 2011 года № 56 «Об утверждении стратегии обращения с отходами производства на территории Воронежской области».

<sup>184</sup> Приказ министерства энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Самарской области от 23 сентября 2016 года № 228 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами Самарской области».

В Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года<sup>185</sup>, а также в Стратегии социально-экономического развития городского округа город Якутск на период до 2032 года<sup>186</sup> в качестве одного из планируемых проектов указана «организация переработки техногенных и твердых бытовых (строительных) отходов и использование их в производстве строительных материалов».

В программных документах Нижегородской области также имеются отдельные мероприятия, связанные с обращением с отходами строительства. Например, Стратегией развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года<sup>187</sup> предусматривается внедрение разработанных информационно-телекоммуникационных сервисов в сфере обращения с отходами строительства и сноса. А планом мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года<sup>188</sup> предусмотрено «повышение энергоемкости и экологичности возводимых объектов, оптимизация расходов на их строительство, повышение рентабельности и конкурентоспособности строительной индустрии, сокращение объемов неиспользуемых отходов строительной индустрии».

В ряде случаев в региональных и муниципальных документах содержатся утверждения о том, что мероприятия по использованию отходов строительства в регионе либо муниципалитете уже осуществляются.

Например, в Генеральной схеме очистки города Сочи в разделе, посвященном строительным отходам, содержатся сведения о том, что часть

---

<sup>185</sup> Закон Республики Саха (Якутия) от 19 декабря 2018 года 2077-3 № 45-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Саха (Якутия) до 2032 года с целевым видением до 2050 года».

<sup>186</sup> Постановление Окружной администрации г. Якутска от 29 декабря 2018 года № 334п «Об утверждении проекта актуализации Стратегии социально-экономического развития городского округа “город Якутск” на период до 2032 года».

<sup>187</sup> Распоряжение Правительства Нижегородской области от 2 марта 2023 года № 201-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Нижегородской области на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года».

<sup>188</sup> Распоряжение Правительства Нижегородской области от 13 августа 2019 года № 800-р «Об утверждении плана мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года».

объема образующихся строительных отходов используется для рекультивации нарушенных земель (карьеров) на территории Сочи как инертный материал<sup>189</sup>.

Похожие положения имеются в Екатеринбурге. Так, в Стратегическом проекте Екатеринбурга «Управление отходами»<sup>190</sup> предусматривается, что отходы строительства, в том числе избыточный грунт от раскопок, широко используются для рекультивации нарушенных земель (отработанные карьеры полезных ископаемых: глина, скальный грунт, торф и другие). Кроме того, как указано в Муниципальной программе Екатеринбурга «Столица» на 2017–2028 годы<sup>191</sup>, в целях выявления несанкционированных мест размещения строительных отходов и грунтов, выявления нарушений их использования и утилизации, размещения строительных отходов на предназначенных для этого объектах и улучшения экологической обстановки в Екатеринбурге создано и функционирует специальное муниципальное бюджетное учреждение «Строительные технологии».

Региональная программа в области обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Калининградской области содержит информацию о том, что утилизацию отходов производства и потребления, в том числе отходов строительства и ремонтных работ, на территории Калининградской области осуществляют организации-переработчики, имеющие мощности по производству готовой продукции с применением вторичных ресурсов и сырья.

В иных случаях положения региональных и муниципальных документов в рассматриваемой области содержат положения, не привязанные к конкретным планируемым мероприятиям, а сводящиеся в основном к общей

---

<sup>189</sup> Постановление администрации города Сочи от 22 января 2013 года № 81 «Об утверждении Генеральной схемы очистки города Сочи».

<sup>190</sup> Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 14 февраля 2023 года № 367 «Об утверждении Стратегического проекта “Управление отходами”».

<sup>191</sup> Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 3 ноября 2016 года № 2193 «Об утверждении Муниципальной программы “Столица” на 2017–2028 годы и о признании утратившими силу отдельных постановлений Администрации города Екатеринбурга».

информации о возможных способах переработки отходов строительства, а также к предложениям по совершенствованию указанной сферы.

Так, например, достаточно подробно предполагаемый процесс переработки строительных отходов описан в специальном разделе территориальной схемы обращения с отходами Вологодской области<sup>192</sup>.

В документе подчеркивается, что, к примеру, строительный мусор (кирпич, стяжка, бетон, плитка), полученный при демонтаже строительных объектов, после переработки превращается в строительный щебень вторичного происхождения по ГОСТ 25137-82. Вторичный щебень рекомендуется использовать при устройстве подстилающего слоя подъездных и малонагруженных дорог, фундаментов под складские, производственные помещения и небольшие механизмы, для устройства основания или покрытия пешеходных дорожек, автостоянок, прогулочных аллей, откосов вдоль рек и каналов, приготовления бетона, используемого для устройства покрытий внутренних площадок гаражей и сельских дорог, в заводском производстве бетонных и железобетонных изделий прочностью до 30 МПа. Кроме того, обращается внимание на то, что на территории многих субъектов Российской Федерации функционируют организации, занимающиеся переработкой отходов железобетона, бетона и некоторых иных строительных отходов, которые затем продаются дорожно-строительным и иными организациям, также в процессе дробления из отходов извлекаются черные металлы, которые продаются специализированным организациям по сбору черных металлов.

Согласно территориальной схеме обращения с отходами Вологодской области, при разработке технологии накопления, вывоза и утилизации отходов строительства и сноса необходимо:

1. Разработать Порядок обращения с отходами строительства и сноса, где следует прописать обязанность разработки регламентов с их последующим согласованием в региональных природоохранных органах с предоставлением

---

<sup>192</sup> Приказ департамента природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области от 10 января 2022 года № 3 «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами Вологодской области».

в администрации муниципальных районов, на территории которых данные работы запланированы.

2. Создать возможность для развития организаций-переработчиков строительных отходов, разработав перечень тех видов отходов, размещение которых не может быть согласовано в регламенте для захоронения на полигоне в связи с объективной возможностью его переработки.

3. Вести на муниципальном и региональном уровне перечень организаций, занимающихся переработкой строительных отходов, сделав его общедоступным для всех заинтересованных лиц (путем размещения на сайтах администраций соответствующих органов или иным образом).

4. Разработать логистические схемы транспортировки отходов для переработки от мест проведения строительства до организаций-переработчиков.

5. Задействовать административные механизмы, создав организациям-переработчикам строительных отходов приоритет при реализации продукции, например, при закупке строительных материалов для ремонтно-строительных работ, финансируемых из бюджета.

6. Разрешить передачу (в том числе безвозмездную) определенных видов строительных отходов (древесина, шифер, кирпич и т. д.) населению для использования в личном подсобном хозяйстве.

Примечательно, что такие же предложения сформулированы в ранее принятом аналогичном документе Красноярского края<sup>193</sup>.

Кроме того, рекомендации в области обращения со строительными отходами сформулированы в Экологическом стандарте городского округа города Вологды<sup>194</sup> (они пересекаются с приведенными выше положениями территориальной схемы обращения с отходами Вологодской области):

---

<sup>193</sup> Приказ министерства природных ресурсов и экологии Красноярского края от 23 сентября 2016 года № 1/451-од «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в Красноярском крае».

<sup>194</sup> Постановление Администрации г. Вологды от 8 июля 2022 года № 998 «Об утверждении Экологического стандарта городского округа города Вологды».

- разработка регламента по обращению с отходами строительства, в том числе по контролю за их перемещением, и рекомендаций по их дальнейшему использованию;

- обеспечение необходимых условий для реализации в городе Вологде вторичного использования строительных и промышленных отходов, продукции из них, посредством размещения соответствующих муниципальных заказов;

- передача определенных видов строительных отходов (древесина, шифер, кирпич и пр.), в том числе на безвозмездной основе, гражданам для использования в личных целях.

Предложения по вовлечению в хозяйственный оборот отходов строительства сформулированы также в Воронежской области<sup>195</sup>.

Вместе с тем механизм реализации таких предложений (рекомендаций) не определен, в связи с чем они носят в основном декларативный характер.

В целом анализ позволяет прийти к выводу об отсутствии в регионах системного подхода к определению перечня и реализации мероприятий по переработке и вторичному использованию отходов строительства. Положения соответствующих программных документов в этой области носят декларативный характер, не имеют механизмов практической реализации. При этом сами описываемые в программных документах способы вторичного использования отходов строительства, как правило, сводятся к использованию таких отходов в качестве щебня (для дорожных работ, засыпки карьеров и т. п.).

В таблице 2.21 представлены результаты качественного анализа наличия утвержденных субъектами Российской Федерации или муниципалитетами мероприятий, целей по повышению эффективности обращения со строительными отходами.

---

<sup>195</sup> Приказ управления по экологии и природопользованию Воронежской области от 7 апреля 2011 года № 56 «Об утверждении стратегии обращения с отходами производства на территории Воронежской области».

**Таблица 2.21 – Результаты качественного анализа наличия утвержденных субъектами Российской Федерации или муниципалитетами мероприятий, целей по повышению эффективности обращения со строительными отходами**

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

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

## **2.5. Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании (отрицательного влияния одних видов разрешенного использования на другие)**

На основе методики, представленной в разделе 1.6 рассмотрим результаты исследования в рассматриваемых городах.

В таблице 2.22 представлены результаты качественного анализа пространственного сочетания территориальных зон на карте градостроительного зонирования в ПЗЗ рассматриваемых городов.

**Таблица 2.22 – Результаты качественного анализа пространственного сочетания территориальных зон на карте градостроительного зонирования в ПЗЗ рассматриваемых городов**

Город	Оценка градостроительного зонирования как правового инструмента сокращения отрицательных экстерналий при землепользовании
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	Среднее качество зонирования – 0,5
Нижний Новгород	Высокое качество зонирования – 1
Самара	Низкое качество зонирования – 0,1
Сочи	Высокое качество зонирования – 1
Якутск	Низкое качество зонирования – 0,1

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

### **Вологда**

В Вологде в карте градостроительного зонирования представлена подробная дифференциация промышленных зон, всего выделено десять различных промышленных зон, различающихся по видам разрешенного использования, характеру производственной деятельности и степени воздействия на окружающую среду:

П1 – зона застройки промышленными объектами не выше II класса опасности,

П2 – зона застройки промышленными объектами не выше III класса опасности,

ПЗ-И1 – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности в границе исторического поселения,

ПЗ-И1а – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности в границе исторического поселения,

ПЗ-И1б – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности в границе исторического поселения,

ПЗ-И2 – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности, участвующих в формировании силуэта исторического поселения,

ПЗ-И2а – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности, участвующих в формировании силуэта исторического поселения,

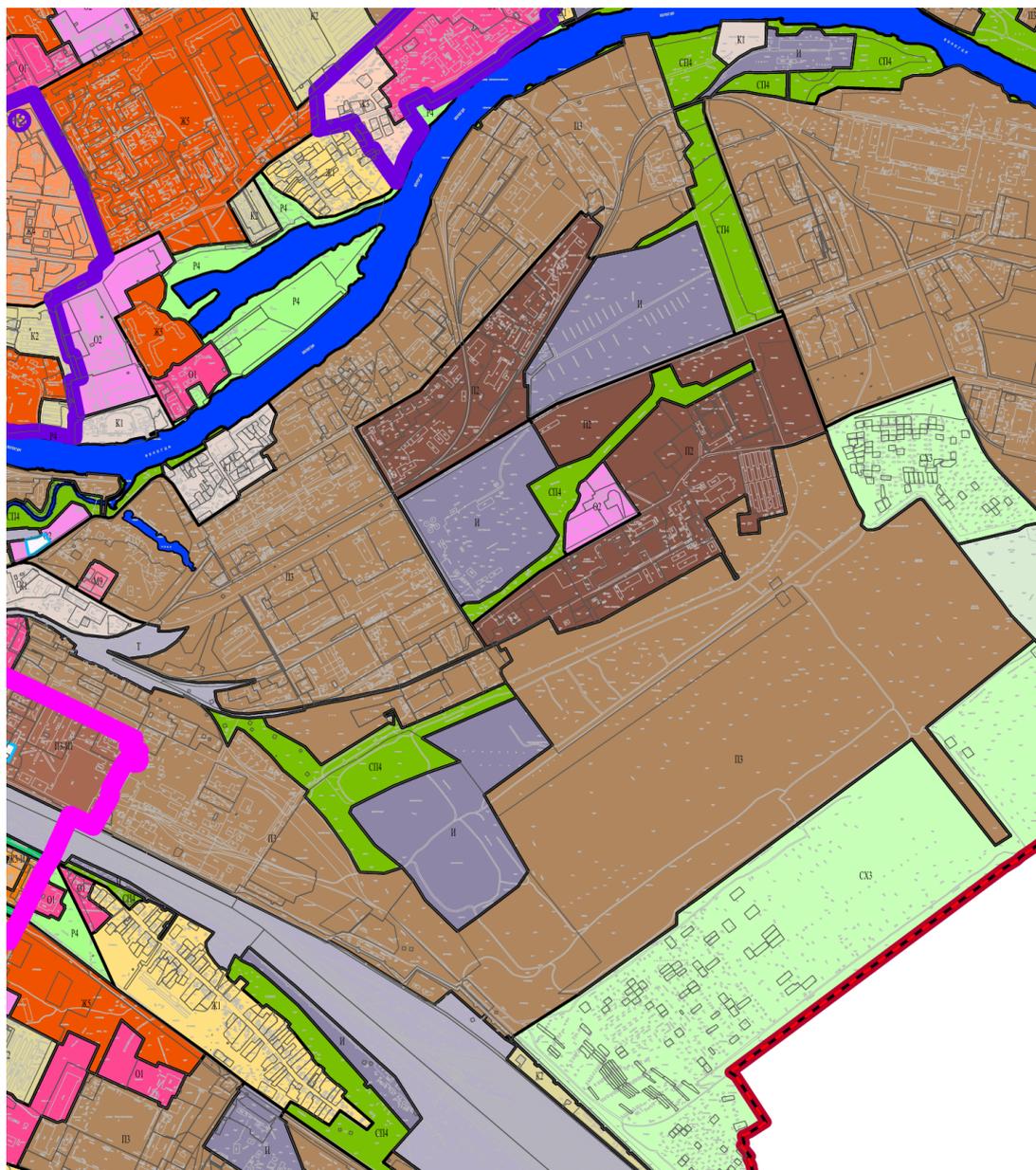
ПЗ-И2б – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности, участвующих в формировании силуэта исторического поселения,

ПЗ-И3 – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности на территории высокой историко-культурной ценности бывшего винного склада,

ПЗ – зона застройки промышленными объектами не выше IV класса опасности.

Такое количество специализированных зон указывает на стремление муниципалитета использовать зонирование как инструмент градостроительной политики, а не просто фиксировать существующее положение дел. Рассмотрим на примере карты градостроительного

зонирования, применяется ли буферизация между промышленными зонами повышенной вредности и жилыми зонами (рисунок 2.37).



**Рисунок 2.37 – Фрагмент карты градостроительного зонирования  
Вологды**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/345232> (дата обращения: 01.07.2025)

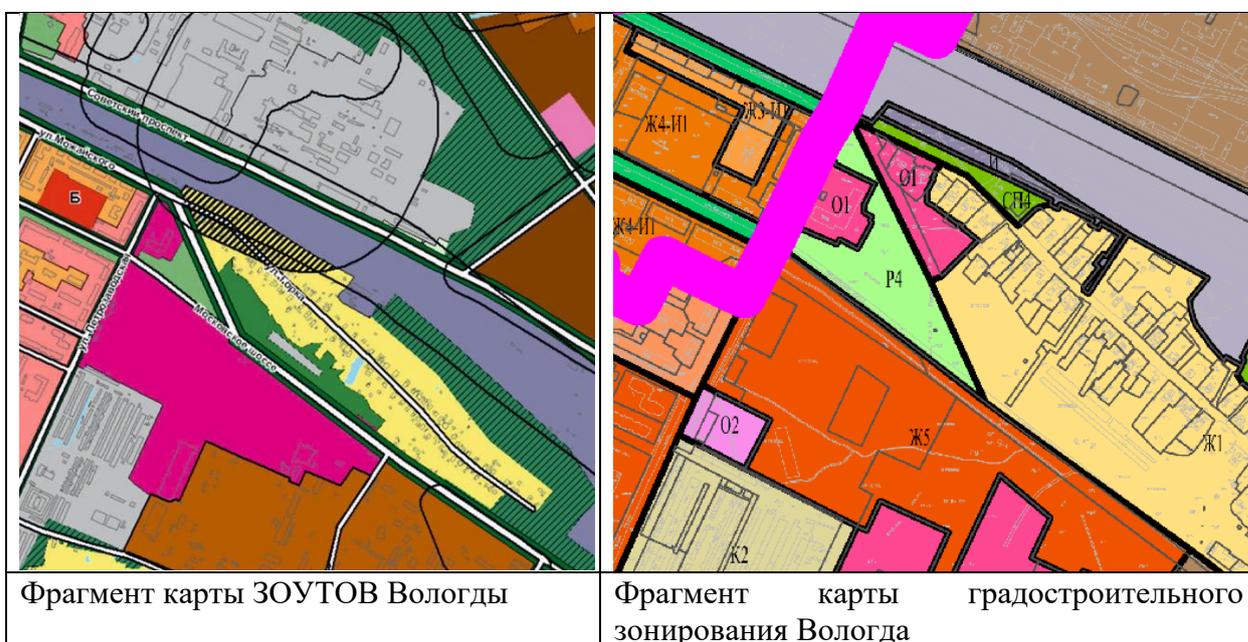
Из представленного фрагмента карты градостроительного зонирования Вологды видно, что в структуре размещения производственных территорий применяется принцип буферизации. Наиболее вредная зона П2, предназначенная для размещения производств с высокими классами санитарной вредности, не граничит напрямую с жилой застройкой. Вместо этого она окружена зонами П3 (промышленность с менее вредными видами

деятельности), рекреационными зонами, а также зонами общественно-деловой застройки.

Такой подход позволяет постепенно снижать уровень воздействия от источника загрязнения до жилой среды, формируя переходный санитарно-функциональный пояс. Зоны ПЗ, несмотря на меньшую вредность, не допускают размещения жилых объектов, что делает их эффективным барьером. Дополнительные прослойки из рекреационных и общественно-деловых зон усиливают буферный эффект, снижая экологическую и шумовую нагрузку.

Таким образом, схема зонирования, реализованная в Вологде, демонстрирует осознанный подход к размещению промышленности и учет санитарных требований и градостроительной логики, что способствует более безопасной и устойчивой структуре городской среды.

Рассмотрим, применяется ли институт несоответствующего использования для решения проблемы нахождения жилья в санитарно-защитной зоне (рисунок 2.38).



**Рисунок 2.38 – Иллюстрация работы градостроительного зонирования как механизма трансформации несоответствующих видов использования территории**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/345232> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.38 видно, что часть индивидуального жилищного строительства (на карте имеет желтый цвет) попадает в санитарно-защитную зону промышленного предприятия (закрашено штриховкой). В карте градостроительного зонирования на этом месте зона СП4 (зона озелененных территорий специального назначения). Таким образом ИЖС становится несоответствующим видом использования, оно может поддерживаться в сложившихся объемах, но не может развиваться (строительство, реконструкция). Это создает предпосылки для постепенной трансформации устаревших видов землепользования и демонстрирует понимание и применение правовых инструментов градостроительного зонирования в градостроительной политике Вологды. Таким образом, опыт Вологды можно рассматривать как пример системного подхода к сокращению отрицательных экстерналий при землепользовании с применением правил землепользования и застройки.

### **Воронеж**

Рассмотрим дифференциацию промышленных зон в правилах землепользования и застройки города Воронеж. Всего выделено три зоны:

1. ПК – зона производственно-коммунальной застройки. Градостроительный регламент ПК предназначен для размещения коммунальных объектов и производственных предприятий V–IV санитарного класса, не формирующих значительных санитарно-защитных зон. В границах данной территориальной зоны также допускается размещение общественных объектов районного и местного значения, формирующих небольшие посетительские потоки.

2. П – зона производственно-индустриальной застройки, предназначена для размещения индустриальных объектов V–II санитарного класса, формирующих значительные санитарно-защитные зоны. Территории данного регламента не должны располагаться в планировочном каркасе города, т. к. не предполагают транзитного пешеходного и транспортного движения. На территории действия производственно-индустриального регламента

запрещено размещение жилой застройки, а также ограничено развитие общественных функций, формирующих посетительские потоки.

3. ПТ – зона специализированных объектов инженерной, транспортной, производственной инфраструктуры, предназначена для размещения инфраструктурных объектов общегородского и районного значения (депо, автобусные парки, железнодорожные станции, транспортно-пересадочные узлы, аэропорты (аэровокзалы), логистические комплексы, электростанции, очистные сооружения и т. п.). Территориальные зоны данного регламента используются для резервирования территорий под долговременное развитие городской и агломерационной инфраструктуры. В границах действия данного регламента ограничено развитие жилых и общественных функций

Из представленного перечня можно сделать вывод, что Правила землепользования и застройки Воронежа практически не вводят дифференциации в промышленных зонах по классу вредности, зона П допускает размещение от II до V классов вредности и считается опаснее чем зоны ПК и ПТ. Рассмотрим, как выглядит сочетание территориальных зон на карте градостроительного зонирования (рисунок 2.39).



числе через более четкую дифференциацию по классам вредности и обязательное внедрение буферных зон между промышленной и жилой застройкой.

### **Екатеринбург**

Градостроительное зонирование Екатеринбурга выделяет только одну территориальную зону производственно-коммунальных объектов ПК-1, которая выделена для обеспечения правовых условий формирования промышленных и производственно-коммунальных предприятий различных классов вредности (опасности). Основной перечень видов разрешенного использования предполагает достаточно широкий перечень ВРИ различных классов вредности. Не будем преждевременно делать вывод об отсутствии буферизации, возможно, вредную промышленную зону от жилых на карте отделяют рекреационные зоны или зоны деловой активности, в которых не предусматривается жилья в основном перечне видов разрешенного использования. Рассмотрим для этого фрагмент карты градостроительного зонирования (рисунок 2.40).



**Рисунок 2.40 – Фрагмент карты градостроительного зонирования  
Екатеринбурга**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgisp.economy.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.40 видно, что 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. При этом допустимый максимальный процент застройки в зоне ПК-1 составляет 100 %, что теоретически позволяет размещение новых вредных производств в опасной близости к жилым домам.

Такая ситуация указывает на то, что город не использует Правила землепользования и застройки как инструмент пространственного регулирования и управления конфликтами между различными типами

территориального использования. Вместо этого ПЗЗ фиксируют существующее функциональное соседство, не предпринимая попыток его трансформации или смягчения потенциальных рисков для населения.

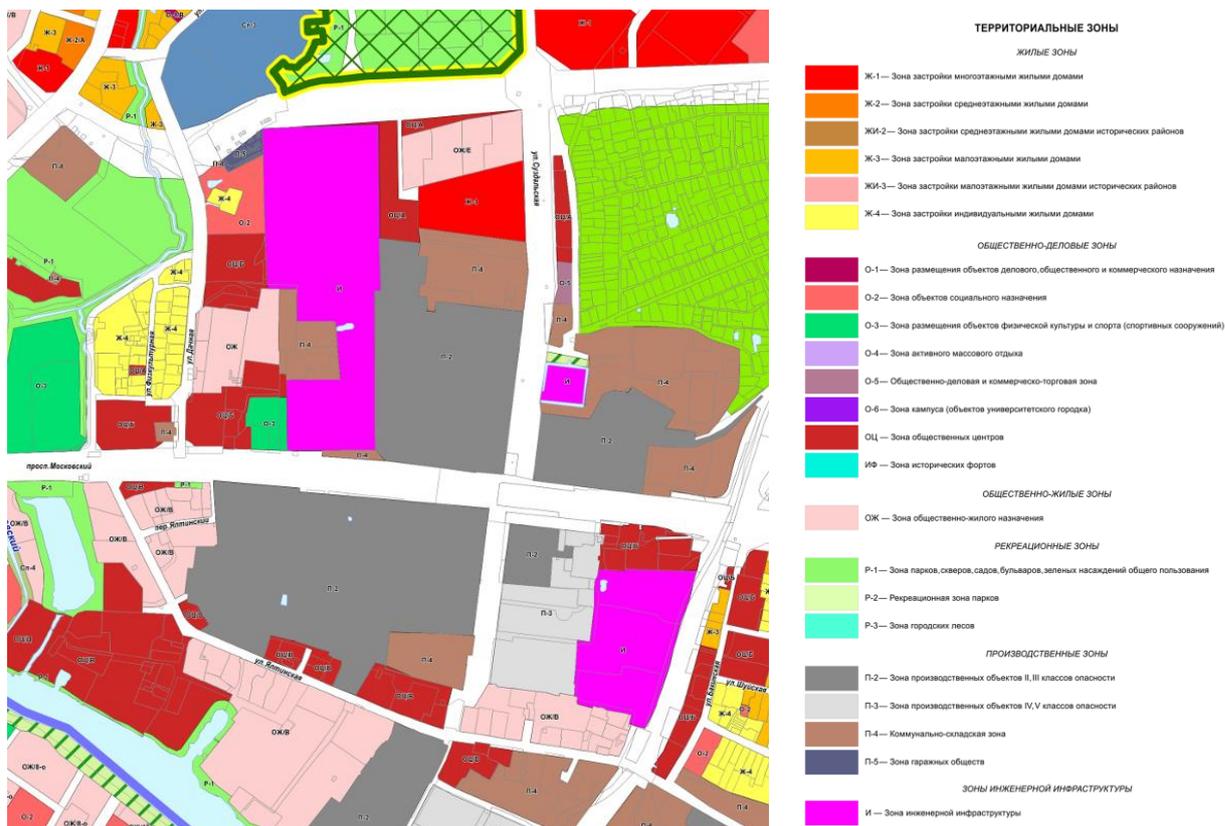
### **Калининград**

Градостроительное зонирование Калининграда выделяет четыре зоны:

- П-2 – зона производственных объектов II, III классов опасности;
- П-3 – зона производственных объектов IV, V классов опасности;
- П-4 – коммунально-складская зона;
- П-5 – зона гаражных обществ.

Зона П-1 отсутствует, предприятия I класса вредности в регламентах других зон не встречаются.

Следует отметить важное дополнение в ПЗЗ Калининграда о том, что территориальная зона П-2 «установлена для обеспечения правовых условий строительства, реконструкции и эксплуатации преимущественно объектов производственного, коммунально-складского назначения, объектов инженерной инфраструктуры с размером санитарно-защитной зоны не более 500 метров, а также сопутствующей инфраструктуры. *Санитарно-защитные зоны объектов, расположенных в пределах указанной территориальной зоны, могут выходить за ее границы, но не могут включать в себя территории зон: жилых, общественно-деловых, общественно-жилых, рекреационных*» (см. рисунок 2.41).



**Рисунок 2.41 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Калининграда**

Источник: Официальный сайт Калининградской области. URL: <https://mingrad.gov39.ru/activity/pzz/#kld> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.41 видно, что в данном случае принцип буферизации применяется: зоны вредных производств окружены территориями с менее вредными или нейтральными видами использования. В тех случаях, где промышленные зоны граничат с жилыми территориями, карта градостроительного зонирования предусматривает трансформацию жилой застройки в смешанную зону общественно-жилого назначения, что позволяет смягчить потенциальные конфликты по видам использования.

Дополнительно стоит отметить норму, закрепленную в Правилах землепользования и застройки Калининграда, согласно которой не допускается размещение жилых зон в пределах санитарно-защитных зон (СЗЗ) промышленных предприятий. Это свидетельствует о более ответственном подходе к формированию городской среды, где ПЗЗ действительно используются как инструмент пространственного регулирования, направленный на обеспечение санитарной и экологической безопасности.

## Краснодар

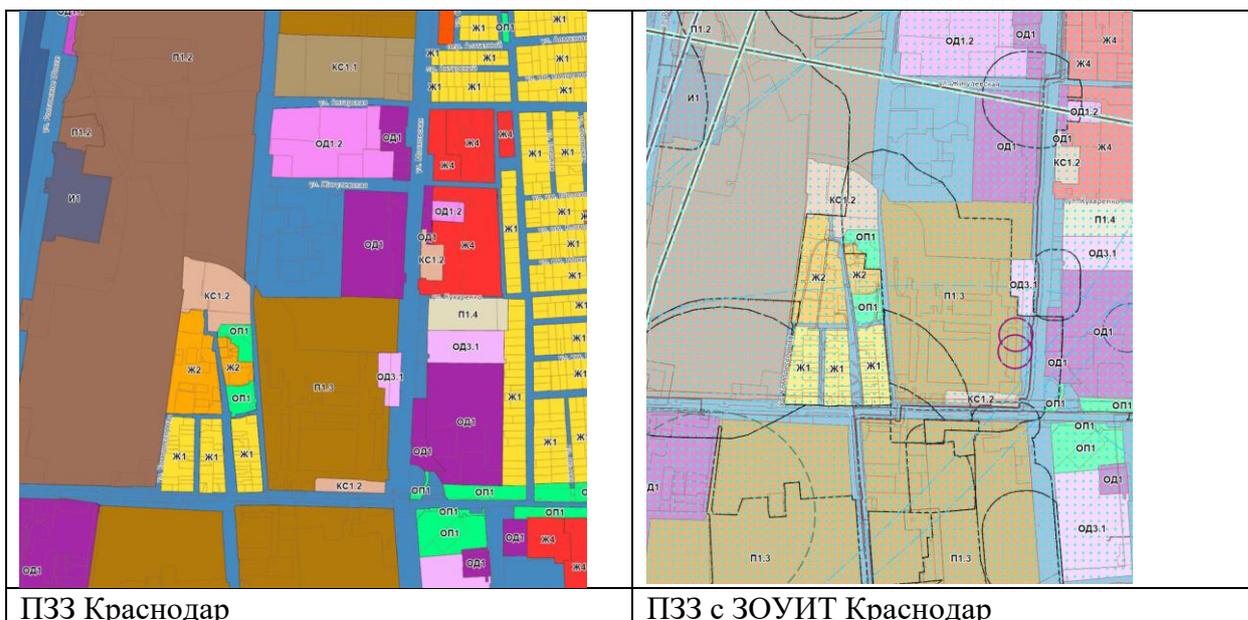
В Краснодаре в градостроительной документации реализована подробная типология промышленных зон, отражающая санитарно-экологическую и градостроительную дифференциацию производств. Всего выделено пять подзон промышленной застройки (П1.1 – П1.5), каждая из которых ориентирована на определенные классы санитарной вредности:

- П1.1 – производственная зона размещения производственных объектов II–V класса опасности;
- П1.2 – производственная зона размещения производственных объектов III–V класса опасности;
- П1.3 – производственная зона размещения производственных объектов IV–V класса опасности;
- П1.4 – производственная зона размещения производственных объектов V класса опасности;
- П1.5 – производственная зона размещения производственных объектов V класса опасности.

Также отдельные зоны предусмотрены для коммунально-складской функции:

- КС1.1 – коммунально-складская зона размещения коммунально-складских объектов III–V класса опасности с возможностью размещения складов II класса опасности;
- КС1.2 – коммунально-складская зона размещения коммунально-складских объектов IV–V класса опасности.

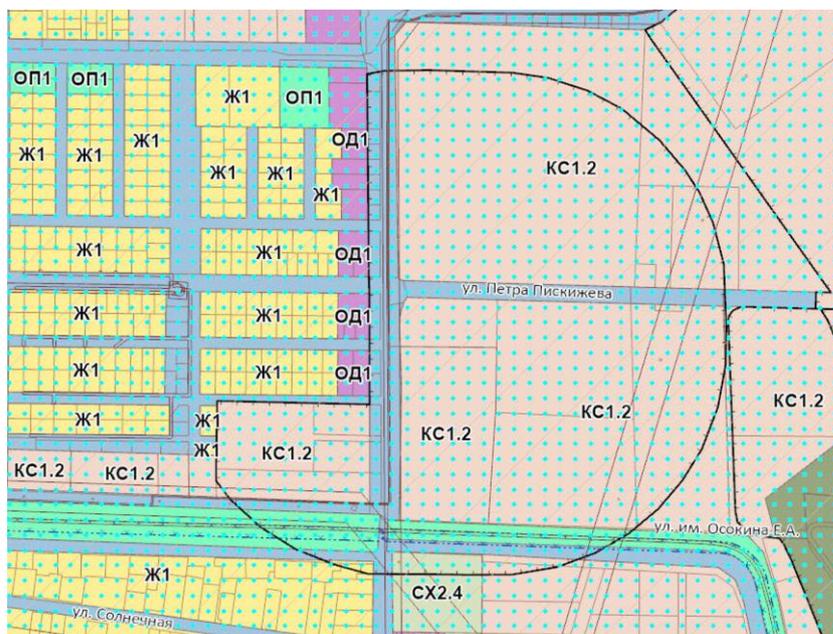
Такая градация указывает на стремление муниципалитета гибко управлять размещением производств с учетом санитарно-защитных требований, а также сформировать предпосылки для поэтапной трансформации или ограничения вредной промышленности в городской черте. Рассмотрим, применяется ли такая дифференциация для выстраивания буфера между жилой и производственной зонами повышенного класса вредности (рисунок 2.42).



**Рисунок 2.42 – Фрагмент карты градостроительного зонирования  
Краснодара**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/351771> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.42 видно, что внутри промышленных зон находятся вкрапления жилых зон, при этом у каждой зоны остается текущее использование и сохраняется вредное сочетание, что подтверждается картой градостроительного зонирования с наложенными границами санитарно-защитных зон, которые почему-то прерываются на месте жилых зон. Еще один пример неблагоприятного сочетания территориальных зон Краснодара показан на рисунке 2.43.



**Рисунок 2.43 – Фрагмент карты градостроительного зонирования  
Краснодара**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/351771> (дата обращения: 01.07.2025)

Из представленного на рисунке 2.43 фрагмента карты градостроительного зонирования Краснодара видно, что границы санитарно-защитной зоны производственной территории совпадают с границами территориальных зон, в которых допускается размещение объектов с вредным воздействием. Такая конфигурация указывает на то, что для существующих предприятий, вероятно, были разработаны проекты санитарно-защитных зон, прошедшие процедуру согласования в установленном порядке. Судя по четкому завершению СЗЗ у границ участков, прилегающих к жилой или общественно-деловой застройке, современные технологические решения и системы очистки могли позволить обеспечить снижение вредного воздействия до нормативного уровня в пределах промышленных участков.

Однако несмотря на это, остается системная уязвимость, связанная с будущим размещением новых предприятий на границах коммунально-складских зон. Если санитарно-защитная зона такого нового объекта будет выходить за пределы территориальной зоны, в которой он располагается, это может привести к пересечению СЗЗ с жилыми или общественными территориями, создавая градостроительный и санитарный конфликт.

Таким образом, даже при формально корректном проектировании СЗЗ для существующих производств отсутствие буферных зон и достаточного отступа в зонировании может привести к рискам в будущем, особенно при размещении новых объектов без обновления границ территориальных зон. Это подчеркивает необходимость не только учета текущей ситуации, но и планирования защитных поясов на перспективу через установление промежуточных или защитных функциональных зон между промышленной и жилой застройкой.

В Краснодаре карта градостроительного зонирования демонстрирует неблагоприятные сочетания территориальных зон, включая вкрапления жилых зон внутри производственных, при сохранении их текущего использования, что приводит к наложению санитарно-защитных зон на жилую застройку. Даже при наличии проектов СЗЗ для отдельных предприятий отсутствие буферных поясов и несогласованность зонирования создают риски будущих санитарных и градостроительных конфликтов, особенно при размещении новых объектов на границах промышленной застройки.

### **Красноярск**

Рассмотрим дифференциацию промышленных зон, установленную правилами землепользования и застройки Красноярска. Всего выделяются четыре зоны:

- П-1 – производственные зоны предприятий II класса опасности,
- П-2 – производственные зоны предприятий III класса опасности,
- П-3 – коммунально-складские зоны,
- П-4 – складские многофункциональные зоны.

Рассмотрим, применяется ли принцип буферизации в карте градостроительного зонирования Красноярска (рисунок 2.44).



**Рисунок 2.44 – Фрагменты карты градостроительного зонирования Красноярска**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgisp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/371961> (дата обращения: 01.07.2025)

Из представленных на рисунке 2.44 фрагментов карты градостроительного зонирования Красноярска видно, что зона с наиболее вредным воздействием П-1 размещена внутри производственной территории и окружена зонами с пониженным классом вредности, выполняющими функцию санитарного и функционального буфера. При этом зона П-1 не граничит напрямую с жилыми кварталами, что соответствует требованиям санитарной безопасности и принципам устойчивого зонирования.

Такое решение можно охарактеризовать как градостроительно корректный подход к сочетанию территориальных зон, направленный на минимизацию негативных воздействий вредных производств на жилую и общественную застройку. Оно демонстрирует понимание необходимости многоступенчатой буферизации между промышленностью и средой повседневного проживания.

### **Нижний Новгород**

Градостроительное зонирование Нижнего Новгорода выделяет пять промышленных зон и одну зону коммунально-обслуживающих объектов :

- ТПК-1 – зона производственно-коммунальных объектов I–II класса вредности,

- ТПК-2 – зона производственно-коммунальных объектов III класса вредности,
- ТПК-3 – зона производственно-коммунальных объектов IV классов вредности,
- ТПК-4 – зона производственно-коммунальных объектов V класса вредности,
- ТПК-0 – зона коммунально-обслуживающих объектов, предусматривающих небольшие посетительские потоки, V класса вредности.

Рассмотрим, используются ли представленные зоны для буферизации вредных промышленных производств (рисунок 2.45).



**Рисунок 2.45 – Фрагменты карты градостроительного зонирования Нижнего Новгорода**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/361963> (дата обращения: 01.07.2025)

Из представленных на рисунке 2.45 фрагментов карты градостроительного зонирования Нижнего Новгорода видно, что принцип буферизации между промышленными и жилыми зонами применяется. Так, наиболее вредная зона ТПК-1, предназначенная для размещения объектов с высоким классом санитарной опасности, окружена зонами ТПК-2, ТПК-3 и ТПК-4, допускающими менее вредные виды производств, а также ТО-3 (многофункциональная общественно-деловая застройка), которая призвана в первую очередь формировать общественно-деловую функцию, а не жилую.

Эти зоны играют роль функционального перехода, снижая уровень воздействия на прилегающую застройку.

Такой подход можно оценить как обоснованный, способствующий минимизации санитарных рисков и снижению конфликтности между промышленной и жилой функцией. Он отражает стремление города обеспечить более безопасную пространственную структуру, сохраняя при этом возможности для размещения производственной деятельности.

## Самара

Градостроительное зонирование Самары выделяет три промышленно-коммунальные зоны:

- ПК-1 – зона предприятий и складов V–IV классов вредности (санитарно-защитные зоны до 100 м);
- ПК-2 – зона предприятий и складов III класса вредности (санитарно-защитные зоны до 300 м);
- ПК-3 – зона предприятий и складов II–I классов вредности (санитарно-защитные зоны до 500 м и более).

Рассмотрим, используются ли представленные зоны для буферизации вредных промышленных производств (рисунок 2.46).



**Рисунок 2.46 – Фрагменты карты градостроительного зонирования Самары и карты ЗОУИТ Самары в составе генерального плана**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://fgisp.economy.gov.ru/files/36701000030101202310241/fIS8670.jpg>, <https://fgisp.economy.gov.ru/files/3670100002010302202205121/f159q3p.jpg> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.46 видно, что зоны ПК-3, предназначенные для размещения промышленных и складских объектов I–II классов вредности с санитарно-защитными зонами до 500 м и более, непосредственно граничат с территорией многоэтажной жилой застройки Ж-4. При этом не применяется подход буферизации, что повышает экологические и санитарные риски для будущих жителей.

Из карты ЗОУИТ следует, что санитарно-защитные зоны действующих предприятий пока не препятствуют размещению жилой застройки. Однако это не исключает возможности появления новых предприятий в зоне ПК-3, которые могут оказывать значительное негативное воздействие на жилую среду.

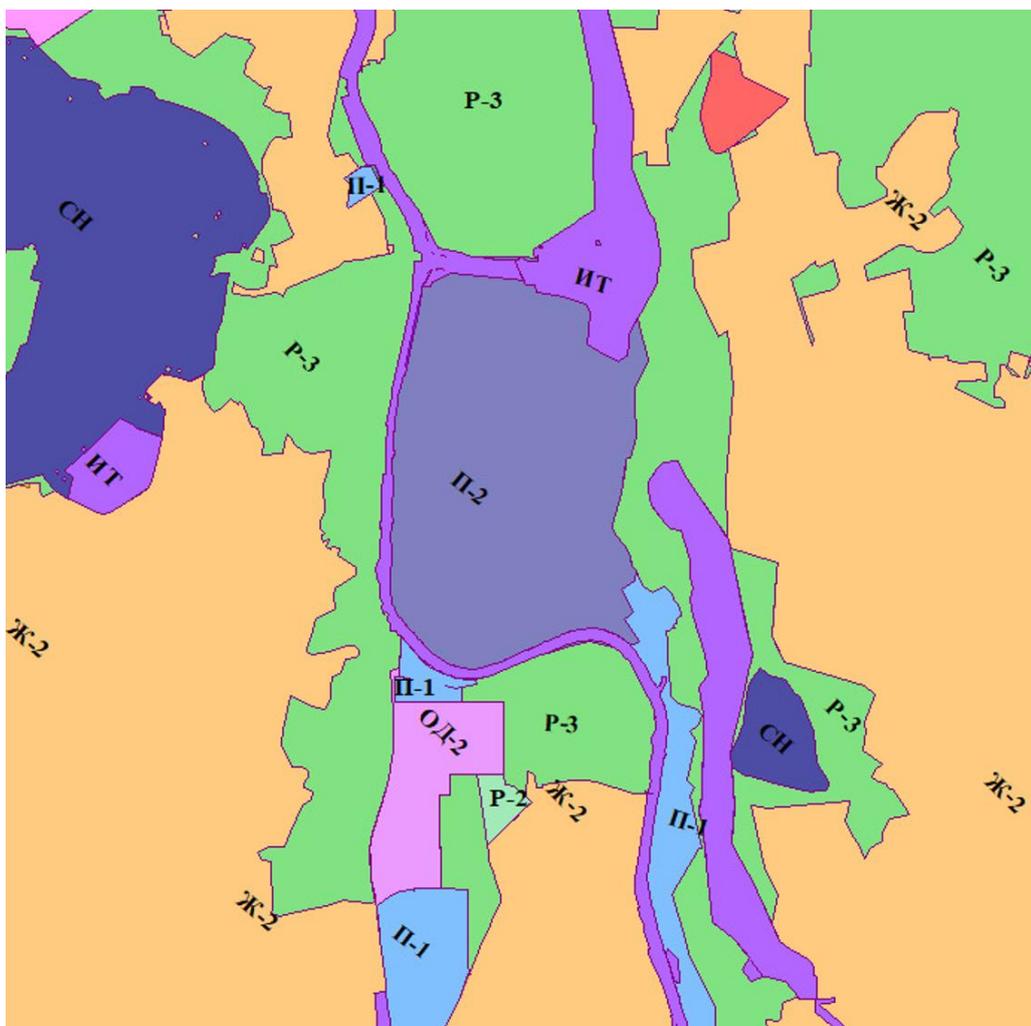
Особенно примечательно, что при планировании новой жилой застройки (на карте зафиксированы существующие промышленные здания, что может указывать на перспективу редевелопмента этой территории под жилье) сохраняется непосредственное соседство с промышленными зонами I–II классов вредности. Более того, такие промышленные объекты не получают статуса несоответствующего использования, что свидетельствует о формальном подходе к обеспечению санитарно-эпидемиологической безопасности и может говорить о слабой интеграции принципов устойчивого развития в градостроительную политику.

### **Сочи**

В Сочи в соответствии с градостроительным зонированием выделяется всего три зоны, связанные с промышленностью:

- П-1 – зона предприятий не выше IV и V класса санитарной опасности,
- П-2 – зона предприятий не выше III класса санитарной опасности,
- ПТ – зона инженерной и транспортной инфраструктур.

Таким образом, город исключает размещение промышленных предприятий I и II классов вредности. Рассмотрим, как в градостроительном зонировании реализуется соседство жилых и промышленных зон (рисунок 2.47).



**Рисунок 2.47 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Сочи**

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования. URL: <https://sochi.ru/zhizn-goroda/gradostroiv/zemlepolz/pz/> (дата обращения: 01.07.2025)

Из представленного на рисунке 2.47 фрагмента карты градостроительного зонирования города Сочи видно, что промышленная зона изолирована от жилой застройки за счет буферного пояса, сформированного из рекреационных территорий и промышленных зон пониженного класса вредности (П-1). Такое сочетание зон соответствует принципам санитарно-защитного планирования и указывает на осознанный градостроительный подход, направленный на минимизацию вредных экстерналий и снижение потенциальных конфликтов между различными типами застройки.

Таким образом, можно сделать вывод, что в Сочи реализуется корректная модель сочетания промышленных и жилых зон, при которой используются переходные функциональные территории, создающие

санитарную и пространственную буферизацию и обеспечивающие более устойчивое и экологически безопасное развитие городской среды.

### **Якутск**

В градостроительном зонировании Якутска выделяются четыре территориальные зоны, предназначенные для размещения объектов промышленного, производственного и складского назначения, объектов инженерной инфраструктуры, среди них:

- П-1 – производственная зона, предназначенная для размещения объектов промышленного, производственного и складского назначения, объектов инженерной инфраструктуры I класса опасности;

- П-2 – производственная зона, предназначенная для размещения объектов промышленного, производственного и складского назначения, объектов инженерной инфраструктуры II класса опасности;

- П-3 – производственная зона, предназначенная для размещения объектов промышленного, производственного и складского назначения, объектов инженерной инфраструктуры III класса опасности;

- П-4 – производственная зона, предназначенная для размещения объектов коммунального, производственного и складского назначения, объектов инженерной инфраструктуры IV–V классов опасности.

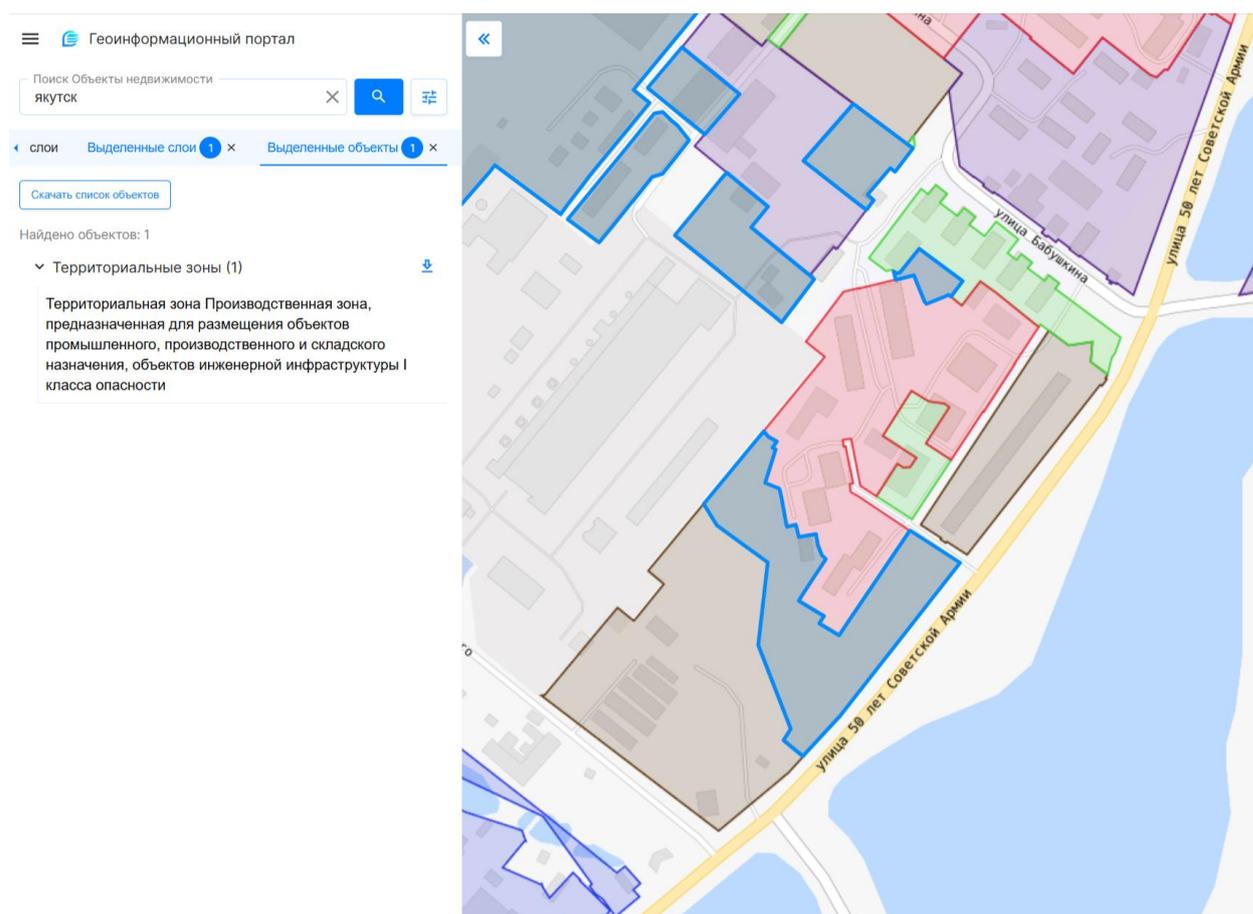
Характерной особенностью, отличающей Якутск от других городов, является то, что в зоне П-1 допускается размещение предприятий I класса санитарной вредности, то есть производств с наибольшим уровнем негативного воздействия, требующих санитарно-защитной зоны до 1000 м. Такое разрешенное использование в пределах городской черты представляет собой исключительно высокий уровень допустимой экологической нагрузки и требует особой осторожности при зонировании прилегающих территорий.

Рассмотрим, как на карте градостроительного зонирования организовано сочетание П-1 с другими зонами. Важно установить, применяется ли принцип буферизации, предусматривается ли размещение зон с пониженным классом вредности, общественно-деловых зон, инженерной



Таким образом, при наличии в Якутске зоны, допускающей I класс вредности, ключевым критерием оценки корректности зонирования становится наличие или отсутствие защитных поясов и пространственной изоляции жилой застройки от наиболее опасных производственных территорий, что выявить затруднительно в связи с качеством карты градостроительного зонирования в открытых источниках.

При этом в публичной кадастровой карте можно найти примеры нежелательного сочетания зон I класса опасности и жилой зоны Ж6 (рисунок 2.49).



**Рисунок 2.49 – Фрагмент публичной кадастровой карты Якутска**

Источник: Национальный портал пространственных данных. URL: <https://nspd.gov.ru> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.49 видно, что жилая зона (отмечена красной заливкой) и промышленная зона I класса опасности (выделена синим контуром) примыкают друг к другу. Такое соседство нарушает принцип санитарной буферизации и противоречит требованиям по размещению производств

с высокой экологической нагрузкой, для которых нормативно предусмотрены санитарно-защитные зоны не менее 1000 м.

Подобное зонирование может привести к рискам для здоровья населения, снижению качества городской среды и возникновению ограничений на развитие как промышленной, так и жилой застройки в будущем. Это подчеркивает необходимость пересмотра границ территориальных зон и обязательного введения переходных поясов, которые обеспечивали бы пространственную и функциональную изоляцию объектов с высоким уровнем вредности от зон проживания.

Даже в случаях, когда жилые дома уже построены в пределах санитарно-защитной зоны предприятия I класса вредности, корректным решением с точки зрения градостроительной политики является присвоение таким территориям статуса несоответствующего использования и перевод их в иную территориальную зону, отличную от жилой. Это важно не только с точки зрения соблюдения санитарных нормативов, но и как сигнал о векторе развития городской политики, отражающей стремление к исправлению ранее допущенных конфликтов в функциональной структуре города.

Формально жители могут продолжать проживание в существующих домах, но изменение зонирования будет означать, что новое жилищное строительство на этих участках недопустимо, а сама территория со временем должна быть трансформирована под иные, совместимые с промышленной зоной функции (например, общественно-деловые, коммунальные, складские и др.). Такой подход позволяет использовать Правила землепользования и застройки как инструмент долгосрочного градостроительного регулирования, направленный на устранение вредных сочетаний и постепенное формирование безопасной и устойчивой городской среды.

## **2.6. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений**

В соответствии с принятым методическим подходом (см. таблицу 1.1 настоящего отчета) в целях определения промежуточных значений индекса устойчивости градостроительной политики по направлению сбалансированного градостроительного развития были проанализированы нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации об установлении перечня случаев утверждения генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории и внесения в них изменений без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам указанных документов. Соответствующий анализ был проведен как на предмет наличия таких перечней, так и содержания представленных в них случаев.

В семи из девяти субъектов Российской Федерации, рассматриваемых в рамках настоящего исследования, утверждены перечни случаев изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки, утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, а также внесения изменений в указанные документов без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний. Указанные перечни не утверждены в Калининградской области и Республике Саха (Якутия), которым присваивается оценка в 1 балл.

Среди оставшихся регионов, представленных в выборке, в двух (Вологодская<sup>196</sup> и Воронежская<sup>197</sup> области) в соответствующих перечнях

---

<sup>196</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 25 июля 2022 года № 932 «Об установлении случаев утверждения проектов внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки муниципальных образований области, утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и проектов внесения изменений в указанные документы без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

<sup>197</sup> Постановление Правительства Воронежской области от 19 октября 2022 года № 753 «Об определении случаев принятия решений по вопросам градостроительной деятельности без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

представлены только случаи, которые оцениваются нами как обоснованные, например:

- размещение объектов федерального, регионального и местного значения, предусмотренных документами территориального планирования;
- приведение в соответствие действующему законодательству, устранение технических ошибок.

В этой связи в соответствии с методикой указанным регионам присваивается оценка 0,5 балла.

В Нижегородской, Свердловской областях, а также в Краснодарском и Красноярском краях в соответствующих перечнях наряду с обоснованными случаями представлены, по нашему мнению, необоснованные случаи отказа от процедур публичных слушаний / общественных обсуждений, связанные с подготовкой и (или) реализацией проектов КРТ, например:

- в целях реализации решений о КРТ (Краснодарский край<sup>198</sup>);
- в целях реализации оператором КРТ или его дочерним обществом решения о КРТ (Нижегородская область<sup>199</sup>);
- проекты изменений в соответствующие документы подготовлены для территории, в отношении которой принято решение о КРТ, заключен договор о КРТ, договор о развитии застроенных территорий *или* если проекты изменений подготовлены для территории, расположенной за границами территории, в отношении которой принято решение о КРТ, заключен договор о КРТ, в целях размещения объектов транспортной, инженерной и социальной инфраструктур, необходимых для реализации решения о КРТ (Красноярский край<sup>200</sup>);

---

<sup>198</sup> Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 9 июня 2022 года № 341 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»».

<sup>199</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 9 апреля 2022 года № 257 «Об установлении случаев утверждения изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки, утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, а также внесения изменений в них без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

<sup>200</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 25 октября 2022 года № 900-п «Об установлении Перечня случаев, при которых в 2022 и 2023 годах не требуется проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в целях утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования

- при изменении и (или) установлении функциональных зон, предусматривающих жилищное строительство, в том числе многоэтажное, с объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры взамен производственных и иных нежилых функциональных зон, по инициативе правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах этих зон (неиспользуемые, разрушенные и деградированные промышленные и производственные объекты, не подлежащие восстановлению, с устаревшей технологией и оборудованием), в том числе для последующего заключения договора о КРТ по инициативе таких правообладателей (Свердловская область<sup>201</sup>).

Всем приведенным выше субъектам Российской Федерации, включающим случаи реализации проектов КРТ в качестве оснований для отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений, присваивается значение 0 баллов.

## **2.7. Повышение доступности городской среды для всех граждан, включая маломобильные группы населения**

В соответствии с предложенной методикой были проанализированы карты доступности объектов для маломобильных групп населения и местные нормативные правовые акты, правила благоустройства, результатам присвоены значения, которые отображены в таблице 2.23.

---

и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные документы».

<sup>201</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 28 апреля 2022 года № 302-ПП «Об установлении на территории Свердловской области отдельных случаев утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, генеральных планов поселений, генеральных планов муниципальных округов, генеральных планов городских округов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории и внесения в них изменений без проведения в 2022, 2023, 2024 и 2025 годах общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам указанных документов».

**Таблица 2.23 – Результаты оценки значений индекса устойчивости градостроительной политики по направлению 1.8 в соответствии с рассматриваемой методикой**

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

Источники: Информационно–аналитический портал государственной программы Российской Федерации «Доступная среда». URL: <https://zhit-vmeste.ru/> (дата обращения: 01.07.2025), Проект «Карта доступности объектов». URL: <http://www.kartadostupnosti.ru/> (дата обращения: 01.07.2025), а также правила благоустройства исследуемых городов, ссылки на которые приведены ниже по каждому городу отдельно

Из таблицы 2.23 видна неоднородность подходов городов к обеспечению доступности городской среды для маломобильных граждан.

Наибольшее количество объектов, информация о доступности которых отражена на картах доступности объектов социального назначения для граждан, на 10 тыс. жителей зафиксировано в Самаре (32,7) и Сочи (19,2), что может свидетельствовать как минимум о внимании местных властей к ведению карты доступности. Однако стоит подчеркнуть, что наполнение карты само по себе не является прямым показателем реальной доступности среды, так как на самой карте отмечаются как доступные, так и не доступные объекты, а также влияет качество учета и обновления данных.

В части нормативного регулирования в правилах благоустройства все города включили базовые требования по обеспечению доступности городской среды для маломобильных групп населения. Однако только Воронеж, Калининград и Нижний Новгород прописали требования к обеспечению безбарьерных маршрутов или стыковок поверхностей на границе

собственности, то есть сделали шаг к пониманию доступности как системной пространственной категории, а не адаптации отдельных точек.

Оценивать доступность среды только по одному из этих критериев недостаточно, важно рассматривать оба направления в комплексе, дополняя количественные показатели объектов на карте анализом содержания нормативных документов, регулирующих доступность городской среды.

### **Вологда**

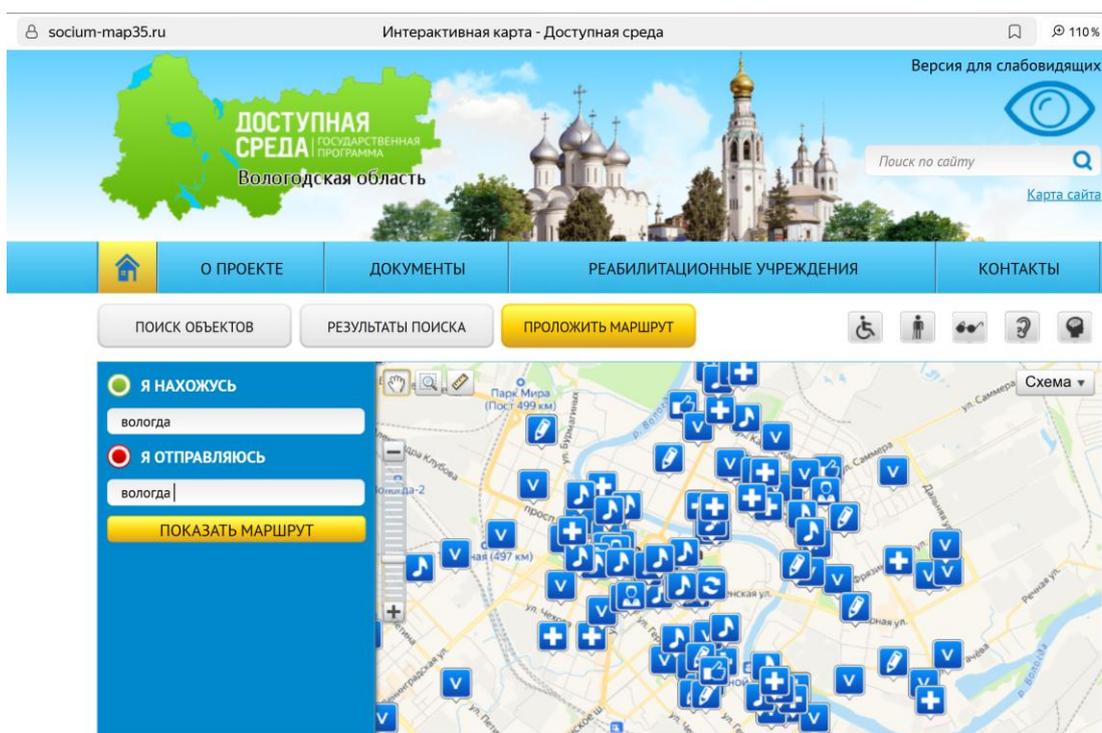
В Правилах благоустройства Вологды<sup>202</sup> регулированию доступной среды для маломобильных посвящен раздел 5 «Особые требования к доступности объектов благоустройства (их элементам)», в котором содержатся общие требования об обязанности собственников объектов обеспечить доступ маломобильным группам населения. Пешеходные коммуникации упоминаются в общем контексте доступности, но положения о непрерывности пешеходных маршрутов для маломобильных групп населения отсутствуют.

Следует отметить, что в Вологодской области создавалась региональная интерактивная карта доступности объектов для маломобильных групп населения. Всего по состоянию на 2025 год в базу включено 2020 объектов, по которым были составлены паспорта доступности<sup>203</sup> (рисунок 2.50).

---

<sup>202</sup> Решение Вологодской городской думы от 2 апреля 2007 года № 392 «О Правилах благоустройства города Вологды».

<sup>203</sup> Карта доступности объектов для маломобильных групп населения Вологодской области. URL: <https://socium-map35.ru/about> (дата обращения: 01.07.2025).

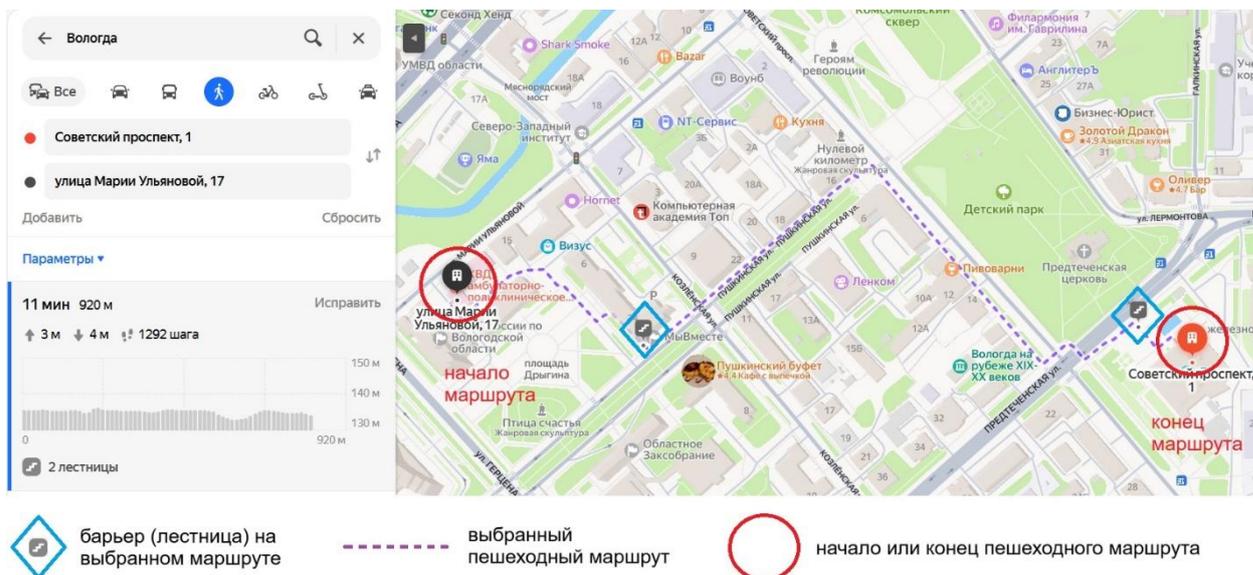


**Рисунок 2.50 – Карта доступности объектов социальной инфраструктуры Вологодской области**

Источник: Карта доступности объектов для маломобильных групп населения Вологодской области. URL: <https://socium-map35.ru/about> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.50 видно, что значками показаны объекты, при наведении курсора на них можно прочитать карточку доступности объектов, а также построить маршрут. Вероятно, именно эта инициатива повлияла на наполнение карты доступности объектов в общероссийском проекте, где Вологда лидирует по полноте информации.

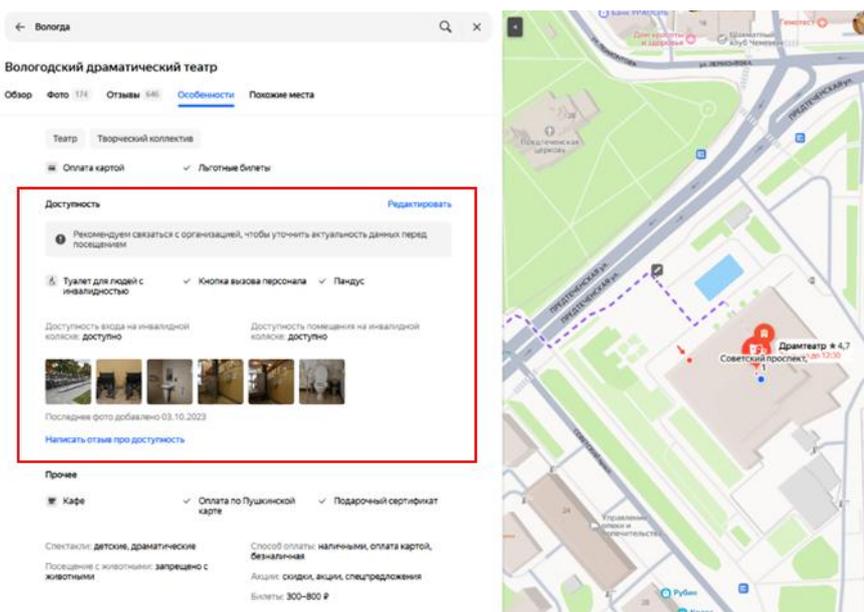
В современных условиях необходимость в таких картах для навигации для маломобильных групп постепенно снижает свою актуальность, так как на Яндекс.Картах появилась возможность построения пешеходных маршрутов, на которых показаны барьеры (рисунок 2.51).



**Рисунок 2.51 – Карта доступности маршрутов Вологды на Яндекс.Картах**

Источник: Яндекс.Карты с дополненной легендой. URL: <https://yandex.ru/maps/> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.51 видно, что пешеходный маршрут начинается по адресу город Вологда, улица Советская, дом 1 и заканчивается по адресу город Вологда, улица Марии Ульяновой, дом 17, составляет 920 м, и на протяжении маршрута встречается два барьера (лестницы). Эта информация может помочь в выборе удобного маршрута для маломобильных групп населения. Также на картах Яндекса можно получить дополнительную информацию о доступности самих объектов, независимо от формы собственности (рисунок 2.52).



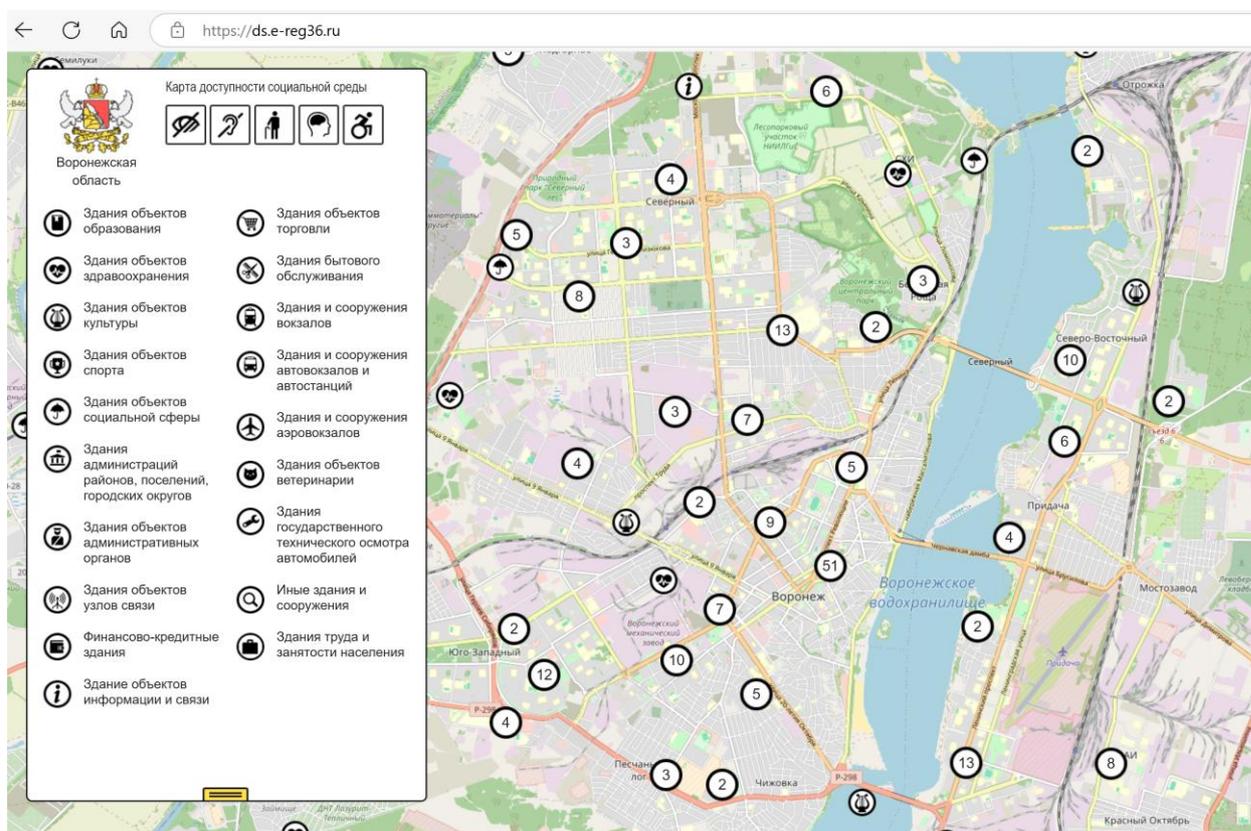
**Рисунок 2.52 – Карта доступности объектов Вологды на Яндекс.Картах**

Источник: Яндекс.Карты. URL: <https://yandex.ru/maps/> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.52 видно, что в карточке (вкладке) «Особенности» Вологодского драматического театра (отмечено красной рамкой) указана информация о наличии туалета для маломобильных групп населения, пандуса и кнопки вызова персонала, причем каждая позиция подтверждена фотографиями (без них заявители информации, наполняющие карты Яндекс, не смогут направить ее на портал).

## Воронеж

В Воронежской области создана отдельная карта доступности объектов для маломобильных групп населения (рисунок 2.53).



**Рисунок 2.53 – Карта доступности объектов (в том числе социальных) Воронежской области**

Источник: Карта доступности объектов Воронежской области. URL: [ds.e-reg36.ru](https://ds.e-reg36.ru) (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.53 видно, что несмотря на название «Карта доступности социальной среды», согласно легенде карты, социальная среда включает не только муниципальные объекты социальной инфраструктуры, но и объекты транспортной инфраструктуры, а также коммерческие объекты, которыми пользуется население.

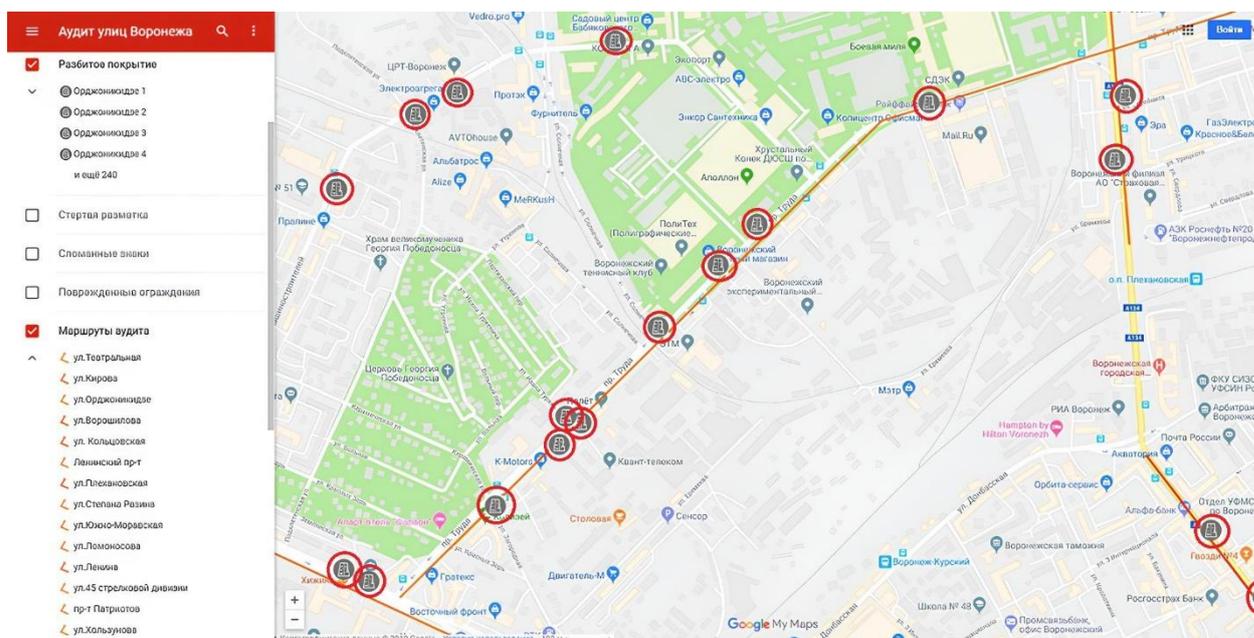
Правилами благоустройства Воронежа<sup>204</sup> урегулированы вопросы доступности городской среды для маломобильных групп населения, для этих вопросов выделена отдельная глава 10. Важной особенностью этой главы является то, что она выходит за рамки адаптации отдельных объектов и затрагивает вопросы организации маршрутов, подходов и связей между объектами, то есть элементов пространственной доступности, что особенно важно с точки зрения формирования безбарьерной городской среды. Например, «при выполнении благоустройства улиц в части организации подходов к зданиям и сооружениям поверхность реконструируемой части тротуаров выполняется в одном уровне с существующим тротуаром или обеспечивается плавный переход между поверхностями тротуаров, выполненных в разных уровнях». Пунктом 9.3.17.1 Правил благоустройства Воронежа установлено, что «при создании и благоустройстве пешеходных коммуникаций на территории населенного пункта необходимо обеспечивать: минимальное количество пересечений с транспортными коммуникациями, непрерывность системы пешеходных коммуникаций, возможность безопасного, беспрепятственного и удобного передвижения людей, включая инвалидов и маломобильные группы населения, высокий уровень благоустройства и озеленения. В системе пешеходных коммуникаций необходимо выделять основные и второстепенные пешеходные связи».

Таким образом, Правила благоустройства Воронежа демонстрируют сдвиг от объектно ориентированного подхода к маршрутоцентричному. Регулируются не только сами здания, но и условия движения к ним, включая стыковку покрытий, перепады высот, скользкость и поддержание состояния пешеходных зон. Это позволяет говорить о стремлении города формировать полноценные элементы безбарьерного каркаса территории, а не просто адаптировать отдельные точки.

---

<sup>204</sup> Решение Воронежской городской думы от 19 июня 2008 года № 190-II «Об утверждении Правил благоустройства территорий городского округа город Воронеж».

Помимо наличия нормативного регулирования, в Воронеже проводится практическая работа по оценке и улучшению доступности городской среды. Важную роль в этом процессе играет региональный учебно-ресурсный центр «Доступная среда», при участии которого реализуется аудит пространств на соответствие потребностям маломобильных групп населения (см. рисунок 2.54).



**Рисунок 2.54 – Карта с аудитом улиц Воронежа на предмет их доступности для маломобильных групп населения**

Источник: 30 ключевых воронежских улиц будут полностью адаптированы для маломобильных горожан // Официальный сайт администрации Воронежа. URL: <https://voronezh-city.ru/communications/messages/detail/31262/> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.54 видно, что в процессе аудита на карту нанесены все выявленные барьеры на пути маломобильных групп населения, красными линиями отмечены маршруты аудита, а в красных кружках – выявленные участки разбитого дорожного покрытия. В рамках этой инициативы были обследованы 30 наиболее значимых улиц города, на которых было выделено около 1,5 тыс. точек контроля. Аудит включал не только фиксацию мест полного отсутствия пандусов, но и оценку их углов, ширины и других параметров, влияющих на фактическую проходимость. Кроме того, обследование охватывало дополнительные аспекты качества среды: наличие нарушений покрытия, поврежденных ограждений, стертой разметки, и все

данные были нанесены на карту, что обеспечивает визуализацию проблемных точек и повышает прозрачность процесса.

Такая работа демонстрирует, что в Воронеже обеспечение доступности воспринимается не только как нормативное требование, но и как комплексная задача по реальному изменению среды, включающая мониторинг, вовлечение экспертов и цифровую фиксацию нарушений. Это может служить примером практико-ориентированного подхода к реализации политики доступности.

### **Екатеринбург**

Правила благоустройства Екатеринбурга<sup>205</sup> содержат общие положения по доступности городской среды для маломобильных групп населения, но при этом не выстраивают необходимость регулирования доступных маршрутов в городской среде. На официальном сайте города и в открытых интернет-источниках не было обнаружено информации о приоритетных маршрутах непрерывной городской среды, полностью приспособленных для маломобильных групп населения. Низкая доля указанных объектов на карте доступности в Екатеринбурге также говорит о сниженном внимании города к этой теме.

### **Краснодар**

Правила благоустройства Краснодара<sup>206</sup> обеспечивают создание технической возможности беспрепятственного передвижения маломобильных групп населения по территории муниципального образования город Краснодар. Раздел 10 Правил благоустройства требует обеспечения беспрепятственного доступа маломобильных граждан к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктур в соответствии с требованиями норм градостроительного проектирования, однако требований к организации непрерывных безбарьерных маршрутов в документе обнаружено не было.

### **Красноярск**

---

<sup>205</sup> Решение Екатеринбургской городской думы Свердловской области от 26 июня 2012 года №29/61 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования «город Екатеринбург».

<sup>206</sup> Решение городской думы Краснодара Краснодарского края от 22 августа 2013 года № 52 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования город Краснодар».

В Правилах благоустройства<sup>207</sup> Красноярска требованиям к доступной городской среде отведен отдельный раздел 11.3, в соответствии с которым при проектировании объектов благоустройства жилой застройки, улиц и дорог, объектов культурно-бытового обслуживания необходимо предусматривать их доступность для маломобильных групп населения, в том числе оснащение указанных объектов элементами и техническими средствами, способствующими передвижению маломобильных групп населения. Но при этом в пункте 11.3.3 указано, что «проектирование, строительство, установка технических средств и оборудования, способствующих передвижению маломобильных групп населения, осуществляются при новом строительстве заказчиком в соответствии с утвержденной проектной документацией». Таким образом, в Красноярске мы наблюдаем скорее формальный подход к регулированию доступной городской среды, ориентированный больше на доступность отдельных объектов.

### **Калининград**

Правилами благоустройства Калининграда<sup>208</sup> введен отдельный раздел 10, посвященный обустройству территории Калининграда в целях обеспечения беспрепятственного передвижения людей с инвалидностью и других маломобильных групп населения. Важным в этом разделе следует отметить регулирование именно доступности территории муниципалитета, а не отдельных объектов, а также внедрение принципов универсального дизайна. Так, в соответствии с пунктом 10.2 при проектировании объектов благоустройства территории жилой застройки, улиц и дорог, объектов культурно-массового, бытового, социального, медицинского и спортивного назначения необходимо:

---

<sup>207</sup> Решение Красноярского городского совета депутатов Красноярского края от 25 июня 2013 года № В-378 «Об утверждении Правил благоустройства территории города Красноярска».

<sup>208</sup> Решение Городского совета депутатов города Калининграда Калининградской области от 30 июня 2021 года № 182 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа «Город Калининград»».

- обеспечивать для людей с инвалидностью и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения равные условия жизнедеятельности с другими категориями населения, основанные на принципах универсального проекта (дизайна);

- обеспечивать повышенное качество среды жизнедеятельности при соблюдении:

а) досягаемости для маломобильных групп населения кратчайшим путем мест целевого посещения и беспрепятственности перемещения внутри зданий и сооружений и на их территории;

б) безопасности путей движения (в том числе эвакуационных и путей спасения), а также мест проживания, обслуживания и приложения труда маломобильных групп населения.

Также присутствует норма о том, что пути движения маломобильных групп населения должны оборудоваться с учетом требований СП 140.13330.2012, СП 59.13330.2020 к доступности объектов для маломобильных групп населения.

Таким образом, Правила благоустройства Калининграда ориентированы в большей степени на обеспечение доступности именно городской территории, с акцентом на принципы универсального дизайна и нормативные требования к маршрутам передвижения маломобильных групп населения.

### **Нижний Новгород**

Правилами благоустройства Нижнего Новгорода<sup>209</sup> требования к обеспечению доступности городской среды для маломобильных групп населения выделены в отдельную главу 10, в которой сделан акцент на доступность не только отдельных объектов, но и маршрутов к ним. Так, в соответствии с пунктом 10.3, проектные решения, предназначенные для

---

<sup>209</sup> Решение Городской думы города Нижнего Новгорода Нижегородской области от 26 декабря 2018 года № 272 «О Правилах благоустройства территории муниципального образования городской округ город Нижний Новгород».

нужд инвалидов и иных маломобильных групп населения, должны обеспечивать повышенное качество их среды обитания при соблюдении:

- досягаемости ими кратчайшим путем мест целевого посещения и беспрепятственности перемещения внутри зданий и сооружений и на их территории;

- безопасности путей движения (в том числе эвакуационных и путей спасения), а также мест проживания, обслуживания и приложения ими труда;

- эвакуации людей из здания или в безопасную зону до возможного нанесения вреда их жизни и здоровью вследствие воздействия опасных факторов.

Также в правилах благоустройства указано, что «на территории общественных пространств все преграды (уступы, ступени, пандусы, деревья, осветительное, информационное и уличное техническое оборудование), а также край тротуара в зонах остановочных пунктов и переходов через улицу следует выделять полосами тактильного покрытия. Тактильное покрытие должно начинаться на расстоянии не менее чем за 0,8 м до преграды, края улицы, начала опасного участка, изменения направления движения. Если на тактильном покрытии имеются продольные бороздки шириной более 15 мм и глубиной более 6 мм, их не следует располагать вдоль направления движения».

Нижний Новгород можно выделить как единственный город в исследовании, в котором правилами благоустройства установлены основные элементы безбарьерного каркаса территории, в частности:

- выделенные посредством информационных, сигнальных устройств и средств связи, доступных для инвалидов, транспортные и пешеходные коммуникации и пространства, организованные по принципам непрерывности и доступности всех основных функциональных зон, зданий и сооружений различного назначения, прежде всего к учреждениям повседневного и периодического обслуживания населения, остановок городского наземного

общественного транспорта, станций метрополитена, а также обеспечения комфортабельности и безопасности передвижения инвалидов;

- средства визуальной информации и средства дублирования визуальной информации для ориентации: указатели улиц, домовые знаки, печатные носители статической информации (указатели, таблички, вывески, щиты, стенды, аппликации, в том числе с рельефным или графическим изображением), световые маячки, светофоры на придомовых и городских территориях;

- обустройство пандусов и элементов предупреждения и на пересечениях пешеходных коммуникаций безбарьерного каркаса. Системы и средства предупреждения должны обеспечивать инвалидов информацией и сигнализировать об опасности, быть комплексными и предусматривать дублирование визуальной, звуковой и тактильной информации;

- наличие сопряжений и подъемных и других устройств различного типа: пандусы, подъемники (лифты), поручни на входах во все жилые здания и здания культурно-бытового назначения;

- обеспечение доступности подвижного состава общественного транспорта. Отметка уровня площадок остановки общественного транспорта должна соответствовать уровню пола подвижного состава городского наземного общественного транспорта;

- элементы информационной системы для инвалидов, включая:

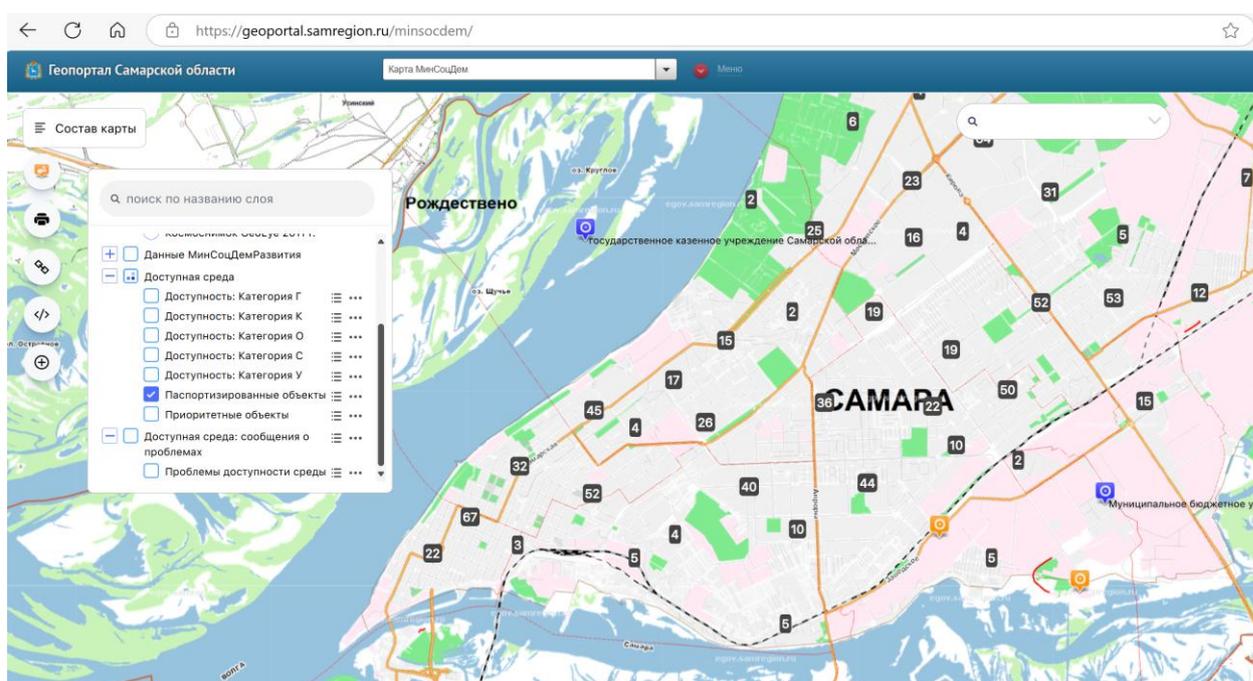
а) точечные (локальные) информационные средства или устройства, устраиваемые у входов в жилые и общественные здания, на участках путей движения, в зонах нерегулируемого движения;

б) линейные информационные средства, состоящие из одного или нескольких средств и (или) устройств, размещаемых на протяженных участках путей движения, в крупномасштабных территориях (рекреационных территориях), пространствах (площади перед общественными зданиями) и помещениях с регулируемыми потоками движения;

в) информационные узлы, размещаемые у входов в здания, сооружения, комплексы, в вестибюлях, в холлах, на пересекающихся путях движения, в специально отведенных зонах и помещениях зданий и сооружений, а также на участках таких зданий и сооружений. Это комплексные ориентиры и хранители информации, сочетающие множественные средства и устройства, размещенные компактно или связано в ограниченном пространстве.

## Самара

На сайте геопортала Самарской области представлена карта доступности объектов для маломобильных групп населения (рисунок 2.55).



**Рисунок 2.55 – Карта доступности объектов социальной инфраструктуры Самарской области**

Источник: геопортал Самарской области. URL: <https://geoportal.samregion.ru/minsocdem/> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.55 видно, что объекты разделены по категориям, среди них муниципальные и государственные объекты социальной инфраструктуры: учреждения образования, здравоохранения, культуры, спорта и т. д. Примечательно то, что отдельно по каждому объекту цветом обозначается степень его доступности для маломобильных групп населения, а также имеется возможность пользователям сообщить о доступности объекта

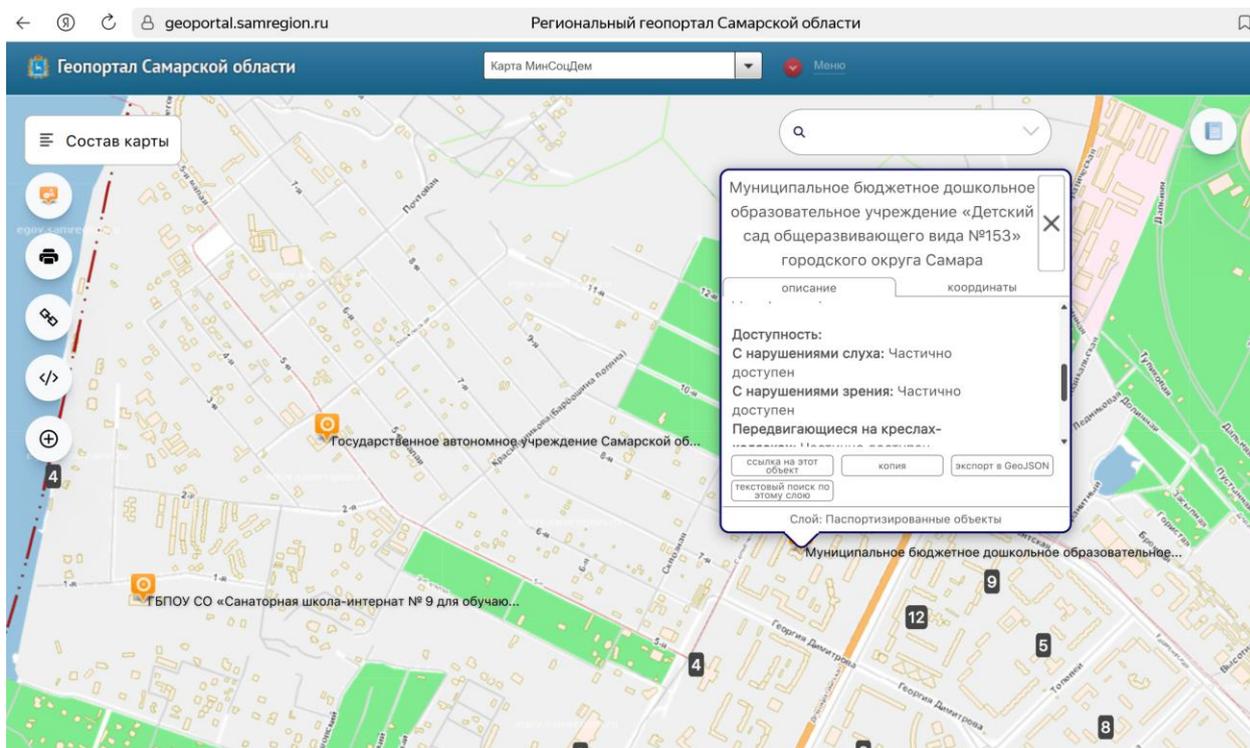
самостоятельно, тем самым наполняя информацию о состоянии объектов социальной инфраструктуры.

В Правилах благоустройства Самары<sup>210</sup> вопросы доступности городской среды для маломобильных групп населения встречаются редко, не содержат глубокой проработки и носят больше декларативный характер. В частности, пункт 3 устанавливает обобщенные требования о том, что «при проектировании объектов благоустройства жилой среды, дорог, объектов культурно-бытового обслуживания необходимо обеспечивать доступность городской среды для маломобильных групп населения, в том числе оснащение этих объектов элементами и техническими средствами, способствующими передвижению и ориентации маломобильных групп населения». Далее эти требования не разворачиваются в подробное регулирование.

При этом на уровне региона, в рамках работы геопортала Самарской области, работает карта доступности объектов социальной инфраструктуры (рисунок 2.56).

---

<sup>210</sup> Решение Думы городского округа Самара от 8 августа 2019 года № 444 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа Самара и территорий внутригородских районов городского округа Самара».



**Рисунок 2.56 – Карта доступности объектов социальной инфраструктуры на геопортале Самарской области**

Источник: геопортал Самарской области. URL: <https://geoportalsamregion.ru/minsocdem/> (дата обращения: 01.07.2025)

Из рисунка 2.56 видно, что по объекту социальной инфраструктуры можно посмотреть карточку с информацией о доступности такого объекта для маломобильных групп населения, но информация о состоянии маршрутов между такими объектами и остановками общественного транспорта на карте не представлена.

## Сочи

Правилами благоустройства Сочи<sup>211</sup> в главе 7 установлены основные требования к доступной среде, в них упоминается необходимость адаптации путей передвижения инвалидов, но более подробного регулирования этого вопроса правила благоустройства не содержат.

Также на официальном сайте города Сочи есть раздел<sup>212</sup>, посвященный веломаршрутам маршрутам, маршрутам для прогулок и пробежек, но среди

<sup>211</sup> Решение Городского собрания Сочи от 31 октября 2017 года № 194 «Об утверждении Правил благоустройства и санитарного содержания территории города Сочи».

<sup>212</sup> Карта веломаршрутов и беговых маршрутов // Администрация города Сочи. URL: <https://sochi.ru/map/routes/> (дата обращения: 01.07.2025).

них не было обнаружено маршрутов, адаптированных для маломобильных групп населения.

### **Якутск**

Правилами благоустройства города Якутска<sup>213</sup> вопросам доступности городской среды уделяется не много внимания, в основном это общие нормы декларативного характера о том, что собственники (правообладатели), заказчики строительства (реконструкции) зданий, строений, сооружений, объектов благоустройства территории (отдельных элементов благоустройства) обязаны обеспечить условия для беспрепятственного доступа к ним и их использования инвалидами и другими маломобильными группами населения в соответствии с требованиями СП 59.13330.2016.

Таким образом, в правилах благоустройства Якутска отсутствуют конкретные положения, касающиеся организации безбарьерных маршрутов, территориальной связанности или требований к доступности городской инфраструктуры в целом, что свидетельствует о формальном подходе и недостаточной проработке темы на муниципальном уровне.

### **3. Оценка фактических процессов развития пилотных городов с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития**

В настоящем разделе представлен анализ некоторых показателей муниципальной статистики за 2010–2024 годы, которые прямо или косвенно характеризуют состояние устойчивости пространственного развития исследуемых городов. Как было отмечено в разделе 1 настоящего отчета, для анализа отобраны следующие десять городов:

- 1) Воронеж,
- 2) Вологда,
- 3) Калининград,
- 4) Краснодар,

---

<sup>213</sup> Решение Якутской городской думы от 30 июня 2021 года № 477-НПА «Правила благоустройства территории городского округа “город Якутск”».

- 5) Сочи,
- 6) Нижний Новгород,
- 7) Самара,
- 8) Екатеринбург,
- 9) Красноярск,
- 10) Якутск.

В рамках настоящего исследования под термином «город» подразумевается территория внутри административных границ соответствующего городского округа.

В разделе проанализированы статистические показатели, сгруппированные по четырем целям устойчивого развития города (см. таблицу 1.2 в разделе 1). В таблице 3.1 представлены временные интервалы, за которые доступны исходные данные для каждого из перечисленных показателей, максимальный общий интервал наличия исходных данных для всей выборки городов и процент доступности исходных данных (доля городов, в которых есть данные за весь выбранный период наблюдений). Перечень включает те показатели, которые на момент исследования (май – июнь 2025 года) доступны в Базе данных показателей муниципальных образований Росстата и, по экспертной оценке, могут характеризовать фактические процессы городского развития с точки зрения критериев устойчивого развития. Таким образом, данный перечень показателей не является исчерпывающим и позволяющим дать комплексную оценку развитию городов с позиций устойчивого развития. Отметим, что для целей настоящего исследования могли бы использоваться и иные показатели Базы данных показателей муниципальных образований Росстата, однако по ним доступна лишь фрагментарная информация.

В целом аналитика процессов развития городов с позиций устойчивого развития существенно затруднена ввиду отсутствия полноценного наблюдения и официальных данных (в первую очередь данных, характеризующих экологическую, инфраструктурную и социальную устойчивость). Так, например, отсутствуют данные по качеству воздуха или

другим показателям качества окружающей среды, по эффективности обращения с твердыми коммунальными, строительными отходами, по доступности озелененных пространств, доступности среды для маломобильных групп населения и т. п. По этим направлениям отмечается дефицит не только официальных, но и других доступных данных в разрезе городов по какому-либо временному периоду. Поэтому в рамках настоящего исследования пришлось ограничиться весьма узким кругом показателей, которые не позволяют получить полноценные выводы по поставленной задаче.

Более широкий набор показателей доступен в отношении субъектов Российской Федерации, однако такие данные неприменимы к городам.

В качестве целевого временного интервала для анализа показателей определен интервал с 2010 по 2024 год. Большинство показателей охватывают каждый из десяти рассматриваемых городов на всем интервале наблюдений (19 из 22 показателей). При этом в остальных (3 из 22) данные представлены не за весь период или не доступны на момент исследования:

- в Воронеже, Вологде, Калининграде и Самаре отсутствовали данные о количестве населенных пунктов, не имеющих водопроводов и канализаций за большую часть временного интервала, поэтому данные города не рассматривались при анализе показателя;

- в Сочи данные по доле общей площади жилых помещений, оборудованной одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда, не были доступны до 2023–2024 годов, поэтому город не был включен в анализ. Для Якутска последнее наблюдение по аналогичному показателю было в 2023 году, поэтому для этого города взят интервал 2010–2023 годы;

- данные по вывезенному за год объему ТКО на объекты для переработки отходов не были доступны практически на всем временном интервале (2013–2023 годы) в Сочи, Краснодаре, Калининграде и Якутске, что не позволило

провести анализ показателя прироста (и среднего значения) доли ТКО, вывезенных на объекты по переработке отходов, от общего объема вывезенных ТКО в таких городах;

- данные о количестве выданных разрешений на строительство и на ввод объекта в эксплуатацию не были доступны за 2022–2024 годы по Вологде и за 2019–2024 годы по Якутску.

**Таблица 3.1 – Временные интервалы, по которым доступны данные по показателям устойчивого развития городов**

№	Показатель	Исходные данные	Краснодар	Воронеж	Вологда	Калининград	Нижний Новгород	Красноярск	Сочи	Самара	Екатеринбург	Якутск	Макс. временной интервал	Доля городов, по которым доступны данные за максимальный временной интервал, % городов
<b>Социальная устойчивость</b>														
1	Численность населения, тыс. чел., и его прирост, %	Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009–2025	2010–2025	2009–2025	2007–2025	2008–2025	2011–2025	2009–2025	2008–2025	2009–2025	2009–2025	2010–2025	100
2	Отношение естественного прироста населения за год к численности населения на начало соответствующего года, %	Естественный прирост населения, чел.	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	2012–2023	100
		Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009–2025	2010–2025	2009–2025	2007–2025	2008–2025	2011–2025	2009–2025	2008–2025	2009–2025	2009–2025	2009–2025	2010–2025
3	Обеспеченность жильем на одного человека, кв. м, и прирост показателя, кв. м	Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009–2025	2010–2025	2009–2025	2007–2025	2008–2025	2011–2025	2009–2025	2008–2025	2009–2025	2009–2025	2010–2025	100
		Общая площадь жилых помещений на конец года, кв. м	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024
4	Доля индивидуальных жилых домов в ежегодном объеме ввода жилых домов на территории муниципальных образований	Объем ввода индивидуальных жилых домов на территории муниципального образования, кв. м	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	100
		Объем ввода жилых домов на территории муниципального образования, кв. м	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024
5	Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, тыс. ед., и их прирост за период, %	Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, ед.	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	100
6	Соотношение числа семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года к числу семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в отчетном году, раз, и его рост за период, раз	Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, ед.	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	100
		Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия, ед.	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023	2006–2023
<b>Экономическая устойчивость</b>														
7	Среднемесячная заработная плата работников организаций без субъектов малого предпринимательства, руб.	Среднемесячная заработная плата работников организаций (без СМП), руб.	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	100
8	Объем ввода в действие жилых домов, тыс. кв. м, и его рост, раз	Объем ввода жилых домов на территории муниципального образования, кв. м	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	100
9	Объем ввода в действие жилых домов на душу населения, кв. м, и его прирост, кв. м	Объем ввода жилых домов на территории муниципального образования, кв. м	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	2010–2024	100
		Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009–2025	2010–2025	2009–2025	2007–2025	2008–2025	2011–2025	2009–2025	2008–2025	2009–2025	2009–2025	2009–2025	2010–2025

10	Общее количество выданных разрешений на строительство (РНС) и разрешений на ввод (РНВ) объектов в эксплуатацию, тыс. шт., и их отношение, раз	Количество выданных РНС, ед.	2009-2024	2009-2024	2009-2021	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2017-2024	2009-2018	2009-2024	80	
		Количество выданных РНВ, ед.	2009-2024	2009-2024	2009-2021	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2018	2009-2024	80
11	Общее количество выданных РНС на 1000 чел. населения, шт., и его прирост, шт.	Количество выданных РНС, ед.	2009-2024	2009-2024	2009-2021	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2017-2024	2009-2018	2009-2024	80	
		Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009-2025	2010-2025	2009-2025	2007-2025	2008-2025	2011-2025	2009-2025	2008-2025	2009-2025	2009-2025	2009-2025	2010-2025	100
12	Общее количество выданных РНВ на 1000 чел. населения, шт., и его прирост, шт.	Количество выданных РНВ, ед.	2009-2024	2009-2024	2009-2021	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2024	2009-2018	2009-2024	80	
		Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009-2025	2010-2025	2009-2025	2007-2025	2008-2025	2011-2025	2009-2025	2008-2025	2009-2025	2009-2025	2009-2025	2010-2025	100
<b>Инфраструктурная устойчивость</b>															
13	Доля общей площади жилых помещений, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда, %, и ее прирост, п. п.	Общая площадь жилых помещений, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, тыс. кв. м	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2023-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2023	2010-2024	80
		Общая площадь жилых помещений на конец года, кв. м	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024
14	Отношение объема ввода в действие жилых домов к жилищному фонду, %, и его прирост, п. п.	Объем ввода жилых домов на территории муниципального образования, кв. м	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	100
		Общая площадь жилых помещений на конец года, кв. м	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	2010-2024	100
15	Количество населенных пунктов без водопроводов и канализаций, ед., и прирост их количества, ед.	Количество населенных пунктов, не имеющих водопроводов (отдельных водопроводных сетей), ед.	2017-2023	2017, 2018, 2023	2018-2019	н/д	2017-2023	2017-2023	2017-2023	н/д	2017-2023	2017-2023	2017-2023	2017-2023	60
		Количество населенных пунктов, не имеющих канализаций (отдельных канализационных сетей), ед.	2017-2023	2017-2020, 2023	2018-2019	н/д	2017-2023	2017-2023	2017-2023	2017-2023	2017-2023	2017-2023	2017-2023	2017-2023	60
16	Протяженность дорог общего пользования местного значения на конец года, км, и ее прирост, %	Протяженность дорог общего пользования местного значения, км	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	100
17	Протяженность дорог общего пользования местного значения на конец года на душу населения, м на чел., и ее прирост, %	Протяженность дорог общего пользования местного значения, км	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	2006-2023	100
		Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009-2025	2010-2025	2009-2025	2007-2025	2008-2025	2011-2025	2009-2025	2008-2025	2009-2025	2009-2025	2009-2025	2010-2025	100
<b>Экологическая устойчивость</b>															
18	Прирост доли ТКО, вывезенных за год на объекты, используемые для обработки отходов, в общем объеме вывезенных ТКО, п. п.	Вывезено за год твердых коммунальных отходов, тыс. куб. м	2013-2023	2013-2023	2012-2023	2013-2023	2017-2023	2013-2023	2013-2023	2017-2023	2013-2023	2013-2023	2013-2023	2013-2023	100
		Вывезено твердых коммунальных отходов на объекты, используемые для обработки отходов, тыс. куб. м	2015-2017	2016-2023	2015-2023	2021	2019-2023	2015-2023	2015-2017	2017-2023	2015-2023	0	2015-2023	2015-2023	80
19	Средняя доля ТКО, вывезенных за год на объекты, используемые для	Вывезено за год твердых коммунальных отходов, тыс. куб. м	2013-2023	2013-2023	2012-2023	2013-2023	2017-2023	2013-2023	2013-2023	2017-2023	2013-2023	2013-2023	2013-2023	2013-2023	100

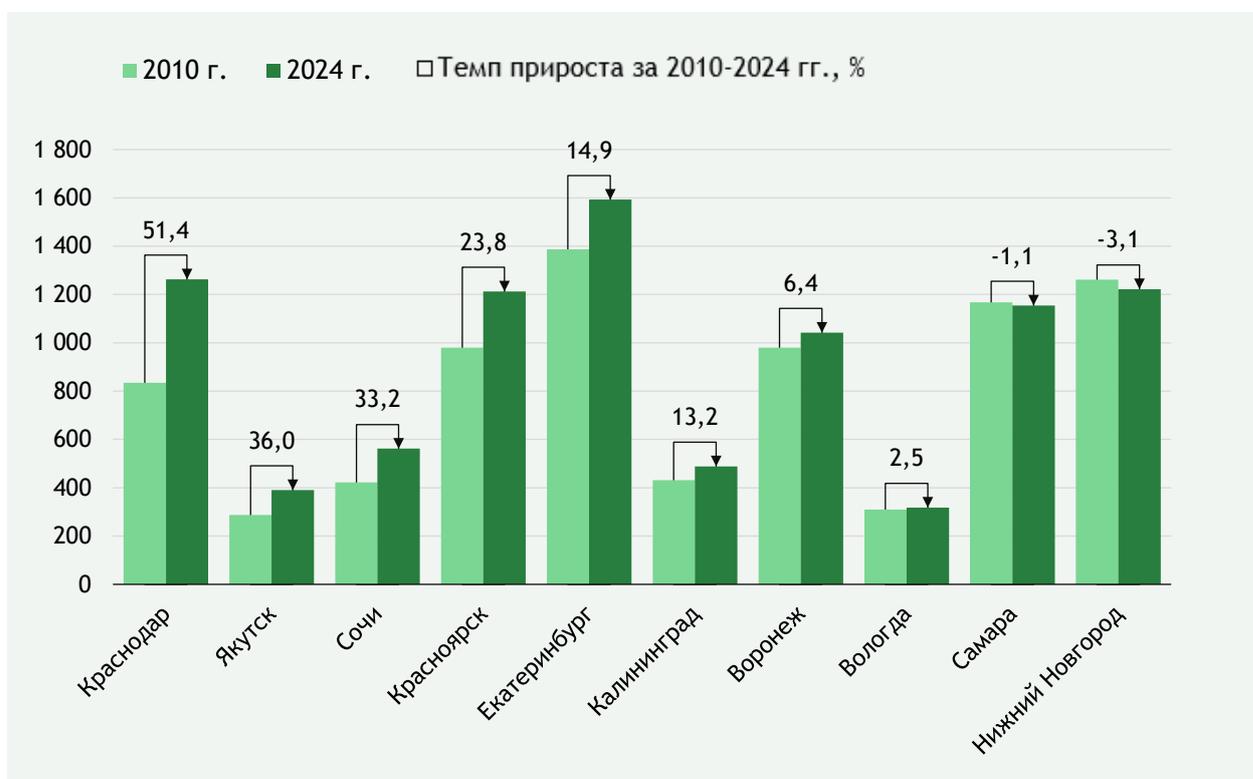
	обработки отходов, в общем объеме вывезенных ТКО, %	Вывезено твердых коммунальных отходов на объекты, используемые для обработки отходов, тыс. куб. м	2015–2017	2016–2023	2015–2023	2021	2019–2023	2015–2023	2015–2017	2017–2023	2015–2023	0	2015–2023	80
20	Объем вывезенных ТКО на душу населения, куб. м на чел., и его рост за период, раз	Вывезено за год твердых коммунальных отходов, тыс. куб. м	2013–2023	2013–2023	2012–2023	2013–2023	2017–2023	2013–2023	2013–2023	2017–2023	2013–2023	2013–2023	2013–2023	100
		Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009–2025	2010–2025	2009–2025	2007–2025	2008–2025	2011–2025	2009–2025	2008–2025	2009–2025	2009–2025	2009–2025	2010–2025
21	Текущие (эксплуатационные) затраты предприятий на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения, млрд руб., и их рост, раз	Текущие (эксплуатационные) затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения (с 2012 г. включая индивидуальных предпринимателей), тыс. руб.	2008–2023	2008–2024	2008–2024	2008–2024	2009–2024	2008–2024	2008–2023	2009–2024	2008–2024	2008–2024	2008–2024	100
22	Текущие (эксплуатационные) затраты предприятий на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения, на душу населения, млрд руб., и их рост, раз	Текущие (эксплуатационные) затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения (с 2012 г. включая индивидуальных предпринимателей), тыс. руб.	2008–2023	2008–2024	2008–2024	2008–2024	2009–2024	2008–2024	2008–2023	2009–2024	2008–2024	2008–2024	2008–2024	100
		Оценка численности населения на 1 января текущего года, чел.	2009–2025	2010–2025	2009–2025	2007–2025	2008–2025	2011–2025	2009–2025	2008–2025	2009–2025	2009–2025	2009–2025	2010–2025

Источник: составлено экспертами Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

### 3.1. Социальная устойчивость

#### *Численность населения и естественный прирост населения в городах за период 2010–2024 годов*

На конец 2024 года крупнейшим из десяти городов выборки по численности населения был Екатеринбург (1,6 млн чел.), население которого выросло на 15 % за последние 15 лет (см. рисунок 3.1). Такие города, как Краснодар, Нижний Новгород, Красноярск, Самара и Воронеж, имели сопоставимую численность населения – от 1 до 1,3 млн чел. К городам с наименьшей численностью постоянных жителей можно отнести Сочи, Калининград, Якутск и Вологду (менее 600 тыс. чел.).



**Рисунок 3.1 – Численность населения в 2010 и 2024 годах, тыс. чел., и темп ее прироста за 2010–2024 годы\*, %**

Города упорядочены по убыванию прироста показателя

\* Показан над столбцами абсолютных значений

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Оценка численности населения на 1 января текущего года». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

Наиболее заметный прирост численности населения с 2010 года произошел в Краснодаре (+51 %), Якутске (+36 %), Сочи (+33 %) и Красноярске (+24 %). В остальных городах с положительным приростом постоянного населения значения составили менее 15 % за последние 15 лет.

В двух из десяти городов (Нижем Новгороде и Самаре) зафиксирована слабо отрицательная динамика численности населения ( $-3,1\%$  и  $-1,1\%$  соответственно). Таким образом, мы видим, что большинство исследуемых городов – это динамично растущие города, задача управления градостроительным развитием которых имеет большое значение для устойчивого развития в целом.

По уровню и динамике естественного прироста все рассматриваемые города можно разделить на несколько групп. В 2012–2019 годах коэффициент естественного прироста<sup>214</sup> населения в Якутске составлял более  $7\%$  от общей численности населения города (среднегодовое значение  $0,8\%$ ), а после 2020 года составлял более  $5\%$ . Исключением был 2021 год, когда значение показателя снизилось до  $0,4\%$  после кризисного 2020 года (см. рисунок 3.2).

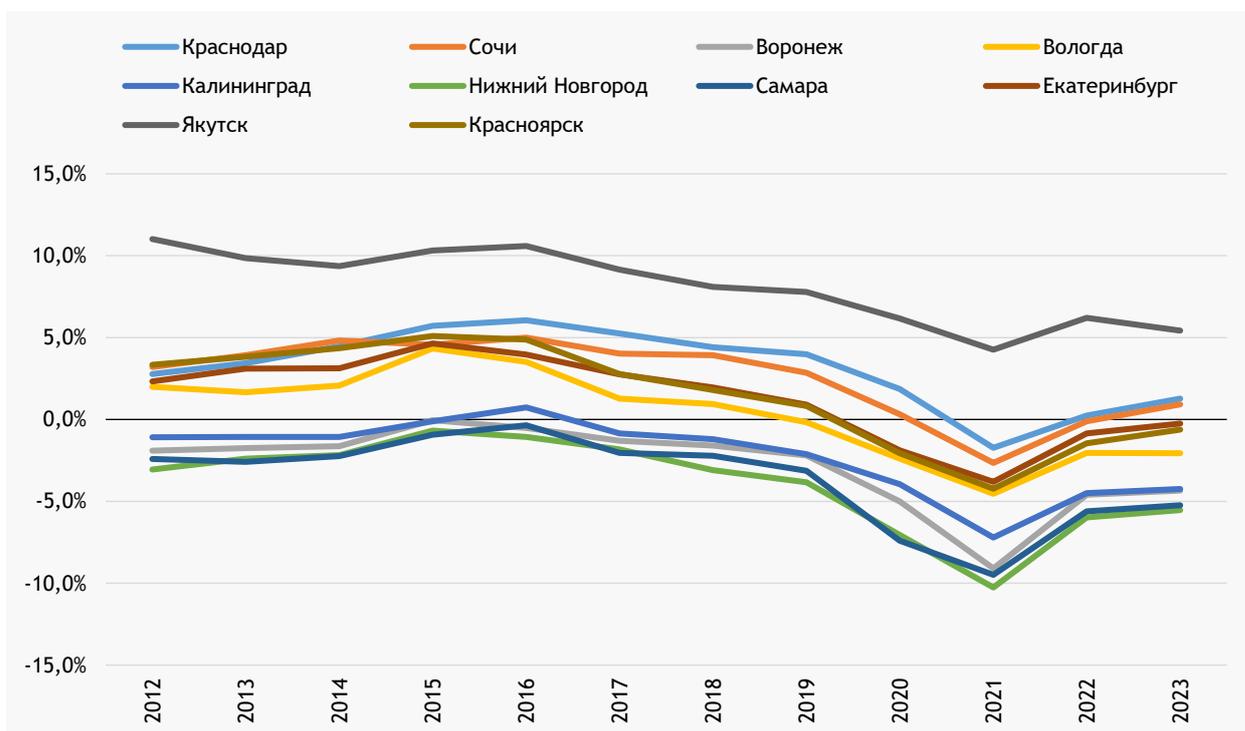
Более низкие значения естественного прироста на протяжении аналогичного периода были в Краснодаре, Сочи, Екатеринбурге, Красноярске и Вологде (среднегодовое значение от  $0,4$  до  $3,1\%$ ). Причем во всех пяти городах после 2020 года зафиксирована естественная убыль населения, которая для Екатеринбурга, Красноярска и Вологды оставалась актуальной вплоть до 2023 года. Лучше всего в данной группе городов ситуация была в Краснодаре и Сочи, которые вышли к 2023 году на положительную траекторию, хуже всего – в Вологде, где средний естественный прирост за весь период был практически нулевым, а естественная убыль населения в 2022-м и 2023 году составляла  $2\%$  ежегодно.

К третьей группе относятся города, которые за 2012–2023 годы постоянно испытывали отрицательный естественный прирост населения (среднегодовое значение от  $-4$  до  $-2\%$ ): Калининград (за исключением 2016 года), Воронеж, Самара и Нижний Новгород. Наилучшая ситуация в группе относительно остальных городов была у Калининграда

---

<sup>214</sup> Коэффициент естественного прироста населения – разница между числом родившихся и умерших за определенный период времени, деленная на численность населения и умноженная на 1000 (измеряется в промилле).

(среднегодовое значение за период  $-2\text{ ‰}$ ), наихудшая – в Нижнем Новгороде и Самаре ( $-4\text{ ‰}$ ).



**Рисунок 3.2 – Коэффициент естественного прироста населения\* за год, 2012–2023 годы, ‰**

\* Расчет отношения разницы между числом рождений и смертей за год к численности населения на конец года, умноженной на 1000

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Естественный прирост (убыль)». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

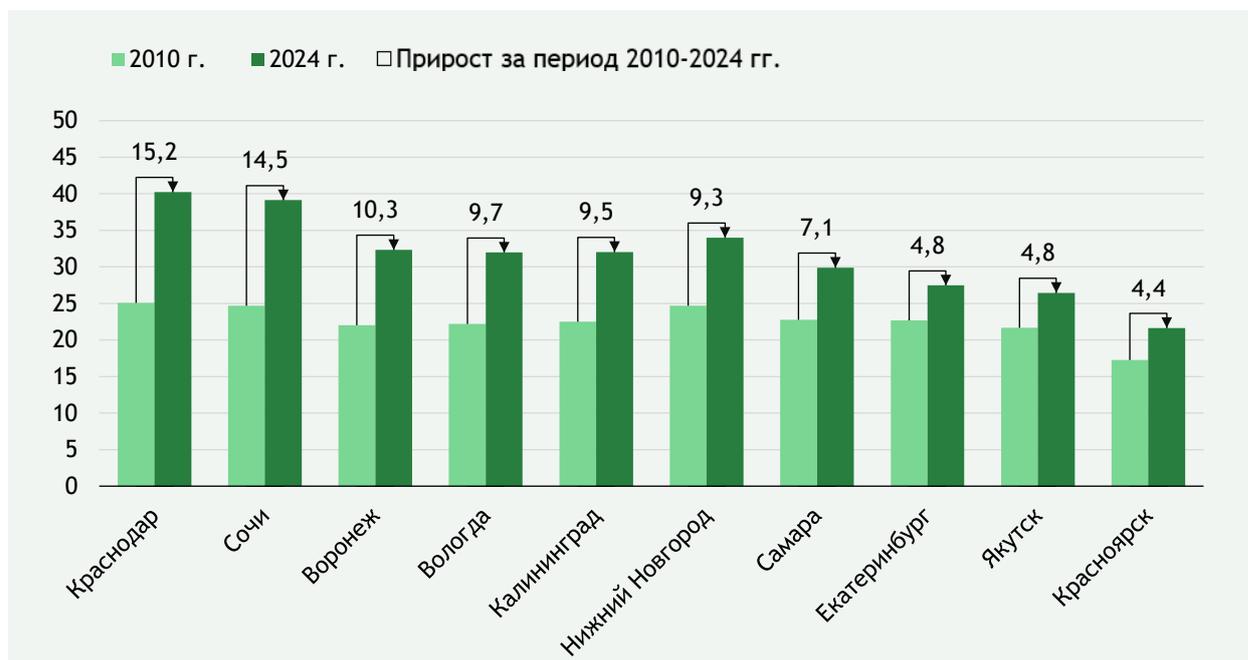
### ***Обеспеченность населения жильем в городах за период 2010–2024 годов***

В 2024 году наиболее высокая обеспеченность жильем среди рассматриваемых городов зафиксирована в Краснодаре и Сочи (40,2 и 39,1 кв. м на душу населения соответственно), что в 1,5 раза больше среднего показателя по стране (29,4 кв. м) и по городской местности (28,8 кв. м в 2024 году) <sup>215</sup>. Эти же города лидируют по приросту данного показателя за последние 14 лет: в Краснодаре обеспеченность выросла на 15,2 кв. м (+61 %), в Сочи – на 14,5 кв. м (+59 %). В целом по всей выборке городов прослеживается положительная взаимосвязь между темпом прироста

<sup>215</sup> Основные показатели жилищных условий населения // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/jkh39.xlsx> (дата обращения: 22.10.2025).

обеспеченности жильем и достигнутым к 2024 году уровнем такой обеспеченности.

Около 30–35 кв. м на человека составляет обеспеченность жильем в таких городах, как Воронеж, Вологда, Калининград, Нижний Новгород, Самара, что также превышает среднероссийский уровень. Екатеринбург, Якутск и Красноярск – города с наименьшими показателями обеспеченности жильем (не более 30 кв. м в расчете на 1 чел.) и ее прироста за период 2010–2024 годов (см. рисунок 3.3).



**Рисунок 3.3 – Обеспеченность жильем на одного человека, кв. м, и прирост показателя за период 2010–2024 годов\*, кв. м**

Города упорядочены по убыванию прироста показателя

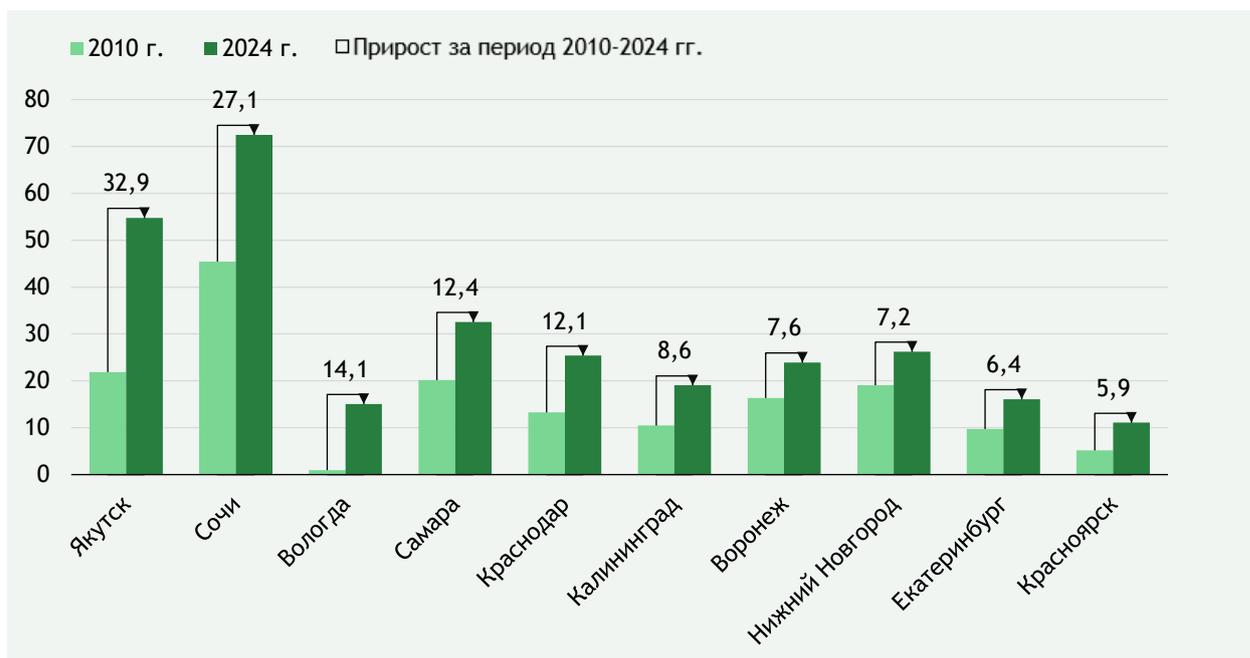
\* Показан над столбцами абсолютных значений

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Общая площадь жилых помещений», «Оценка численности населения на 1 января текущего года». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

В последние годы в России произошел заметный рост объемов индивидуального жилищного строительства. На рисунке 3.4 представлено изменение доли индивидуальных жилых домов в общем объеме ввода жилых домов за 2010–2024 годы по городам выборки. Можно заметить, что доля ИЖС больше всего выросла в Якутске и Сочи (на 33 п. п. до 54,8 %, и на 27 п. п. до 72,5 % соответственно). Такой активный рост показателя является следствием роста запроса населения на более просторное жилье и также процессов по

государственной регистрации ранее построенных индивидуальных домов. Соответствующая динамика наблюдается и в целом по стране, где доля ИЖС во вводе жилья увеличилась в 2010–2014 годах, по данным Росстата, с 43,7 % до 57,8 %<sup>216</sup>.

В четырех городах доля ИЖС во вводе жилья в 2024 году не превысила 20 % (Вологда, Калининград, Екатеринбург, Красноярск), еще в четырех составила порядка 25–30 % (Самара, Краснодар, Воронеж, Нижний Новгород), что все-таки существенно ниже, чем в среднем по стране.



**Рисунок 3.4 – Доля индивидуальных жилых домов в ежегодном объеме ввода жилья за 2010 и 2024 годы, %, и ее прирост за период 2010–2024 годов\*, п. п.**

Города упорядочены по убыванию прироста показателя

\* Показан над столбцами абсолютных значений

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Введено в действие жилых домов», «Введено в действие индивидуальных жилых домов». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

Если рассмотреть структуру построенного жилья в течение всего периода, то максимальные значения ИЖС в общем объеме ввода жилья среди всех десяти городов за последние пять лет были именно в Сочи и Якутске (см. рисунок 3.4). В Сочи значение показателя в 2022 году достигло

<sup>216</sup>Ввод в действие жилых домов в Российской Федерации // Росстат. URL: [https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Stroi\\_131\\_2024.xls](https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Stroi_131_2024.xls) (дата обращения: 22.10.2025).

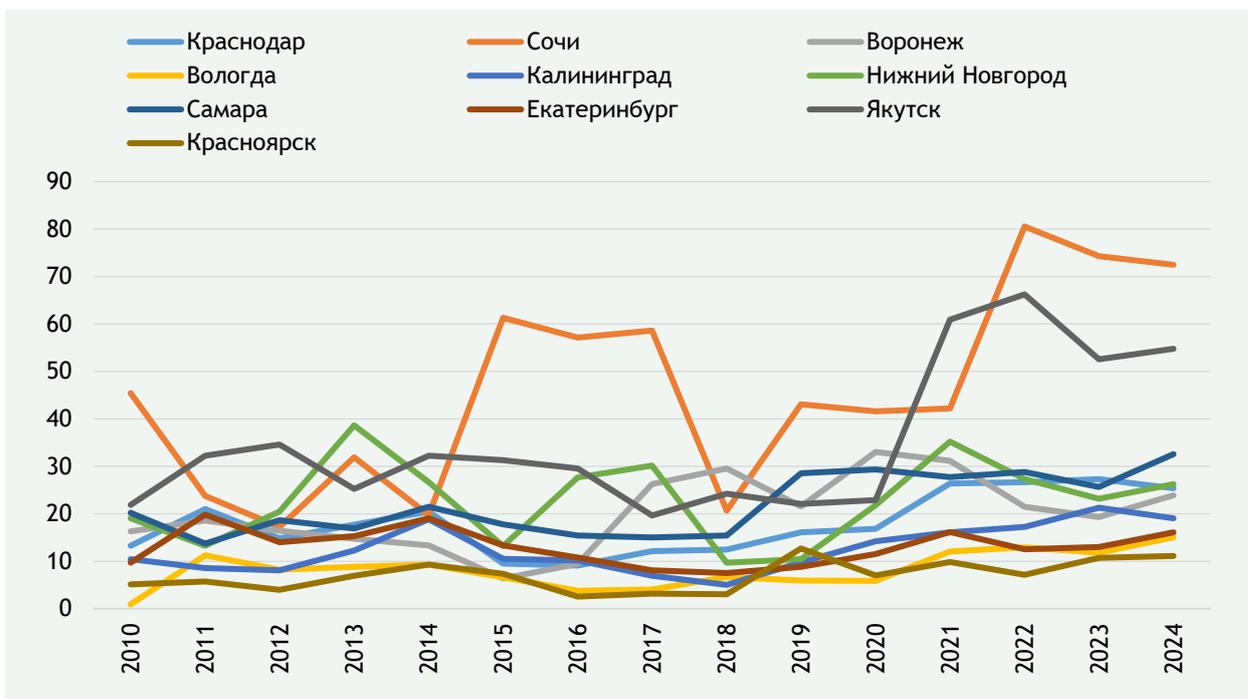
рекордного 81 % и в 2023–2024 годах сохранялось на уровне выше 70 %, что происходит впервые за всю историю наблюдений. Согласно официальному заявлению<sup>217</sup> администрации города Сочи, причинами такой активности послужили «упрощение процедуры регистрации ранее построенных домов, получение разрешительной документации на ввод в эксплуатацию индивидуальных домов, включая садовые дома, а также подача заявлений (уведомлений) в электронном виде». Дополнительным фактором, поспособствовавшим данной положительной динамике, стали краевые «мероприятия по обеспечению газоснабжением населенных пунктов в рамках программы “Развитие газоснабжения и газификации Краснодарского края”, которые требовали регистрации права собственности на ИЖС, в том числе и садовых домов».

В Якутске резкий рост ввода ИЖС в 2021–2024 годах способствовал обновлению максимумов по общему объему ввода жилья в городе (0,4 млн кв. м за 2024 год). В остальных городах за весь рассматриваемый период доля ИЖС занимала не более 35–40 % от общего объема ввода жилья.

В половине городов выборки (Екатеринбург, Нижний Новгород, Краснодар, Сочи, Якутск) рост объемов ввода ИЖС после 2019 года произошел на фоне роста общего объема ввода жилья, что говорит о том, что рост доли ИЖС в данных городах произошел именно за счет увеличения объемов строительства населением. В остальных городах рост доли ИЖС в общем объеме ввода жилья за последние пять лет был обусловлен другими факторами. Например, в Вологде, Калининграде и Самаре рост доли ИЖС произошел за счет сокращения объемов ввода МКД и стабильных объемов ввода жилья на территории городов в целом. В Воронеже в период 2019–2024 годов общий объем ввода и объем ввода ИЖС в частности снизились, что привело к сокращению доли ИЖС в структуре ввода до 24 %.

---

<sup>217</sup> В 2023 году в Сочи ввод нового индивидуального жилья сократился почти в два раза // Администрация города Сочи. URL: <https://sochi.ru/press-sluzhba/novosti/67/213512/> (дата обращения: 24.06.2025).



**Рисунок 3.5 – Доля индивидуальных жилых домов в ежегодном объеме ввода жилья за период 2010–2024 годов, %**

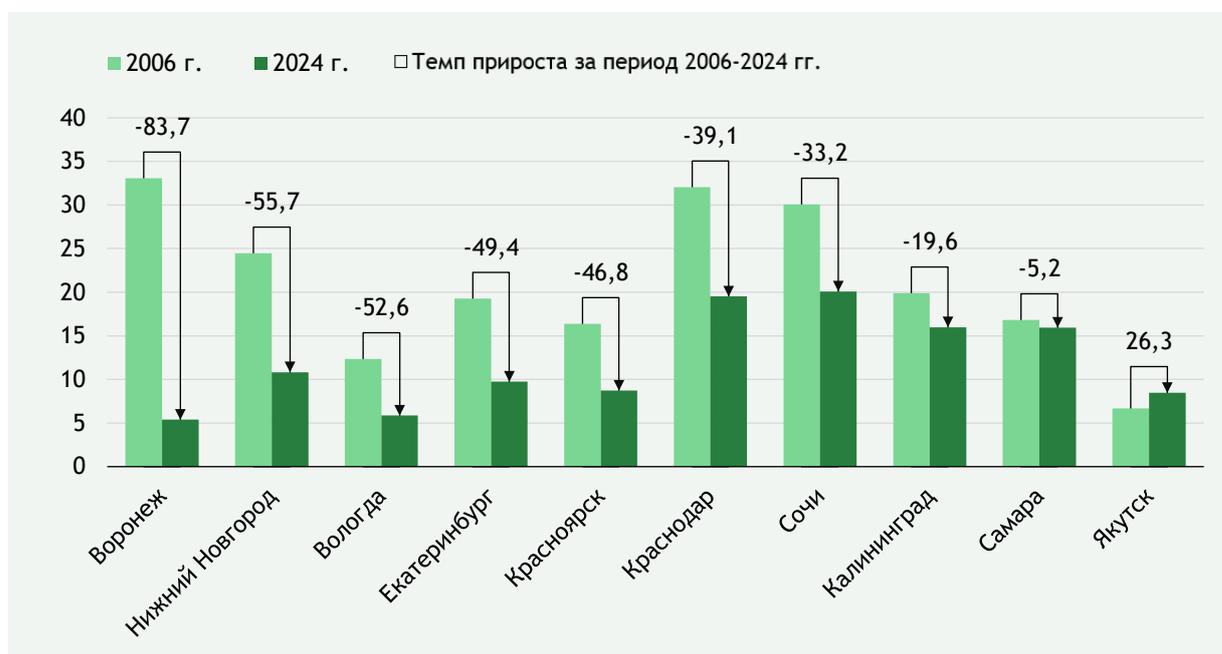
Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Введено в действие жилых домов», «Введено в действие индивидуальных жилых домов». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

***Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях в городах за период 2006–2024 годов***

Если обратить внимание на динамику числа нуждающихся семей, официально состоящих на учете (см. рисунок 3.6), то можно заметить, что Воронеж, Нижний Новгород и Вологда существенно сократили число таких семей за период 2006–2024 годов (более чем на 50 %). Высоких результатов в этом направлении также достигли Екатеринбург, Красноярск, Краснодар и Сочи, которым удалось сократить число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, на 30–50 %. Остальные города показали сравнительно более низкие результаты: Калининград и Самара добились снижения числа таких семей на 20 % и 5 % соответственно, а в Якутске, наоборот, произошел рост показателя на 26 % за тот же период.

Впрочем, нельзя исключать из рассмотрения и общее число семей, которое состоит на учете на конец 2024 года. В том же Якутске, несмотря на рост семей за весь рассматриваемый период, их общее число одно из самых низких среди всех десяти городов (8,5 тыс.). Меньше только у Вологды

(5,9 тыс.) и Воронежа (5,4 тыс.). Шесть из десяти городов имеют до 10–11 тыс. нуждающихся в жилье семей, два города (Самара и Калининград) – по 16 тыс. семей, и еще два города (Краснодар и Сочи) – около 20 тыс. семей каждый.



**Рисунок 3.6 – Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, тыс. ед., и темп прироста показателя за период 2006–2024 годов\*, %**

\* Показан над столбцами абсолютных значений

Источник: Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

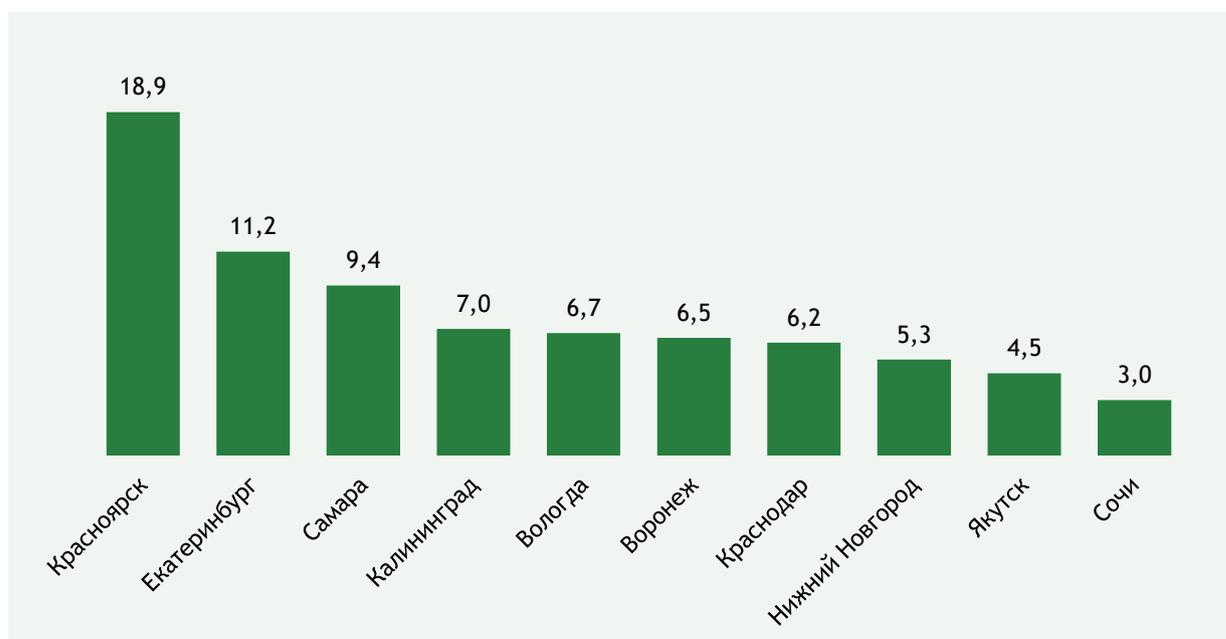
*Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия, и средний срок ожидания получения жилого помещения семьями, состоящими на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в 2006–2024 годах*

Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия, сильно различается в зависимости от города и рассматриваемого периода. Согласно методике Росстата<sup>218</sup>, в данном значении учитываются семьи, получившие жилье и улучшившие условия проживания как в новостройках, так и за счет освободившейся за выездом площади (вне зависимости от порядка очередности). Данные для показателя включают «решения органов местного самоуправления, договоры социального найма,

<sup>218</sup> Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия // Росстат. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31611#> (дата обращения: 23.07.2025).

договоры на приобретение жилых помещений, договоры найма специализированных жилых помещений при предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Наибольшее число таких семей (с большим отрывом от остальных городов) за период 2006–2024 годов оказалось в Красноярске – 18,9 тыс. (рисунок 2.7). Вторым по данному показателю стал Екатеринбург (11,2 тыс.), третьим – Самара (9,4 тыс.). Далее следуют города с сопоставимым количеством семей, улучшивших свои жилищные условия: Калининград, Вологда, Воронеж и Краснодар. Наименьшее число семей оказалось в Нижнем Новгороде, Якутске и Сочи.



**Рисунок 3.7 – Общее число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия за период 2006–2024 годов, тыс. ед.**

Города упорядочены по убыванию значения показателя

Источник: Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в отчетном году // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

В таблице 3.2 показано изменение соотношения между предыдущими двумя показателями, которое характеризует среднее время ожидания получения жилья (в годах). Видно, что наибольшее сокращение среднего числа лет ожидания жилого помещения произошло в Воронеже, Краснодаре

и Самаре. В половине городов за 2011–2024 годы среднее время ожидания в очереди возросло более чем в десять раз (в Якутске – в 75 раз).

При этом в среднем от 15 до 25 лет среднее время ожидания жилья составляет в 2024 году в Вологде, Красноярске и Якутске, менее 15 лет – только в Воронеже, а в других городах этот срок составляет более 30 лет (Краснодар – 111 лет, Сочи – 126 лет, Нижний Новгород – 80 лет).

**Таблица 3.2 – Средний срок ожидания получения жилого помещения семьями, состоящими на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях\*, лет, и его прирост за период 2011–2024 годов, лет**

Город	2011	2024	Прирост за период 2011–2024
Краснодар	745	111	-634
Воронеж	376	7	-368
Самара	259	32	-227
Якутск	94	22	-72
Вологда	58	16	-42
Екатеринбург	24	38	14
Красноярск	2	19	17
Калининград	45	66	21
Нижний Новгород	55	80	25
Сочи	51	126	75

Города упорядочены по возрастанию прироста показателя

\* Соотношение числа семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года, к числу семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в отчетном году

Источник: расчеты экспертов Фонда «Институт экономики города» на основе данных Базы данных показателей муниципальных образований Росстата («Число семей, состоящих на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец года», «Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия в отчетном году»). URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

### **3.2. Экономическая устойчивость**

#### ***Среднемесячная номинальная и реальная заработная плата работников организаций без субъектов малого предпринимательства и ее динамика в городах за период 2013–2024 годов***

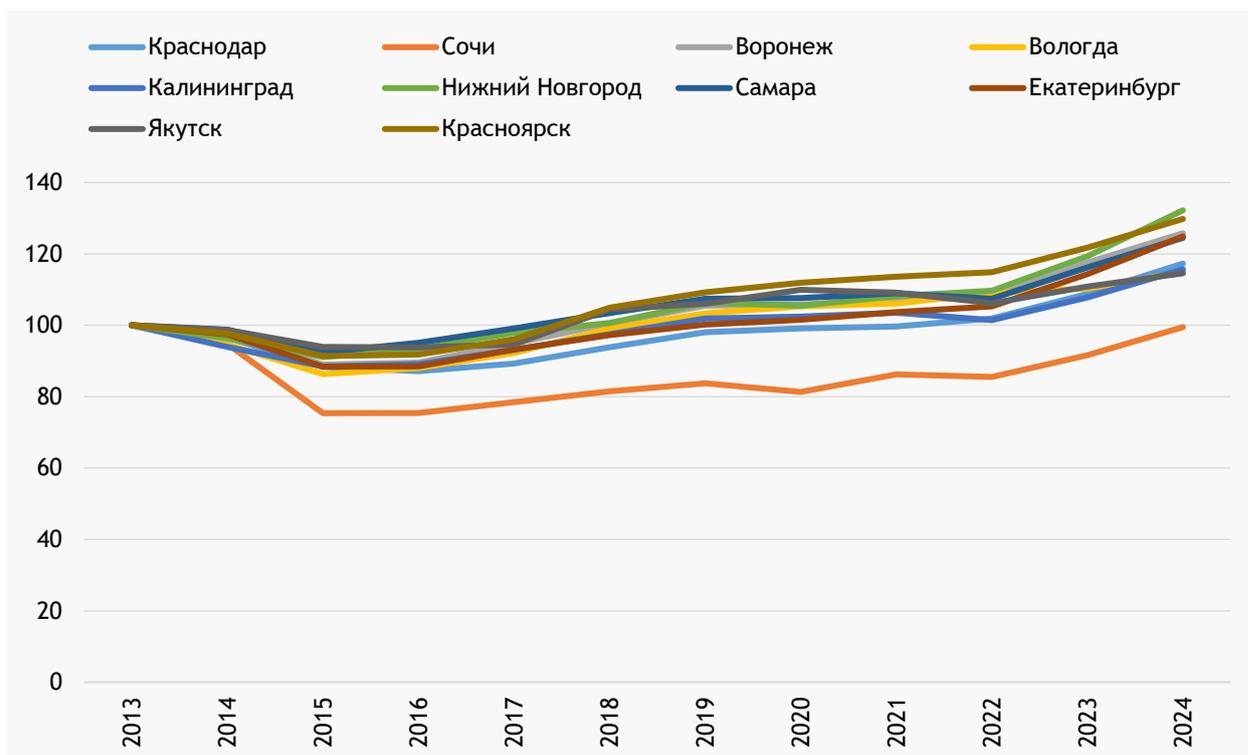
Среднемесячные заработные платы работников организаций (без субъектов малого предпринимательства (далее – СМП)) за 2013–2024 годы в среднем выросли в 2,6 раза в номинальном выражении по всем рассматриваемым городам. При этом реальные заработные платы за аналогичный период выросли в этих же городах в среднем на 20 % (рисунок 3.8).

Только в Сочи среднемесячная заработная плата в реальном выражении осталась практически неизменной за десять лет (–1 %), что, скорее всего,

говорит о недостаточно достоверном отражении фактической ситуации в статистике (например, ввиду наличия теневой экономики в сфере услуг).

В Воронеже и Красноярске реальная заработная плата возросла соответственно на 26 % и 30 %, во всех остальных городах рост составил от 15 до 25 %. Отрицательный прирост реальной заработной платы в 2015–2016 годах был зафиксирован во всех исследованных городах, после чего наблюдалась устойчивая положительная динамика.

По уровню средней заработной платы лидируют Якутск, Екатеринбург и Красноярск (соответственно 121, 101 и 98 тыс. руб. в месяц в 2024 году). Далее следуют Краснодар и Нижний Новгород (90 и 92 тыс. руб. в месяц в 2024 году). В остальных городах уровень средней заработной платы составил в 2024 году порядка 80 тыс. руб. в месяц.



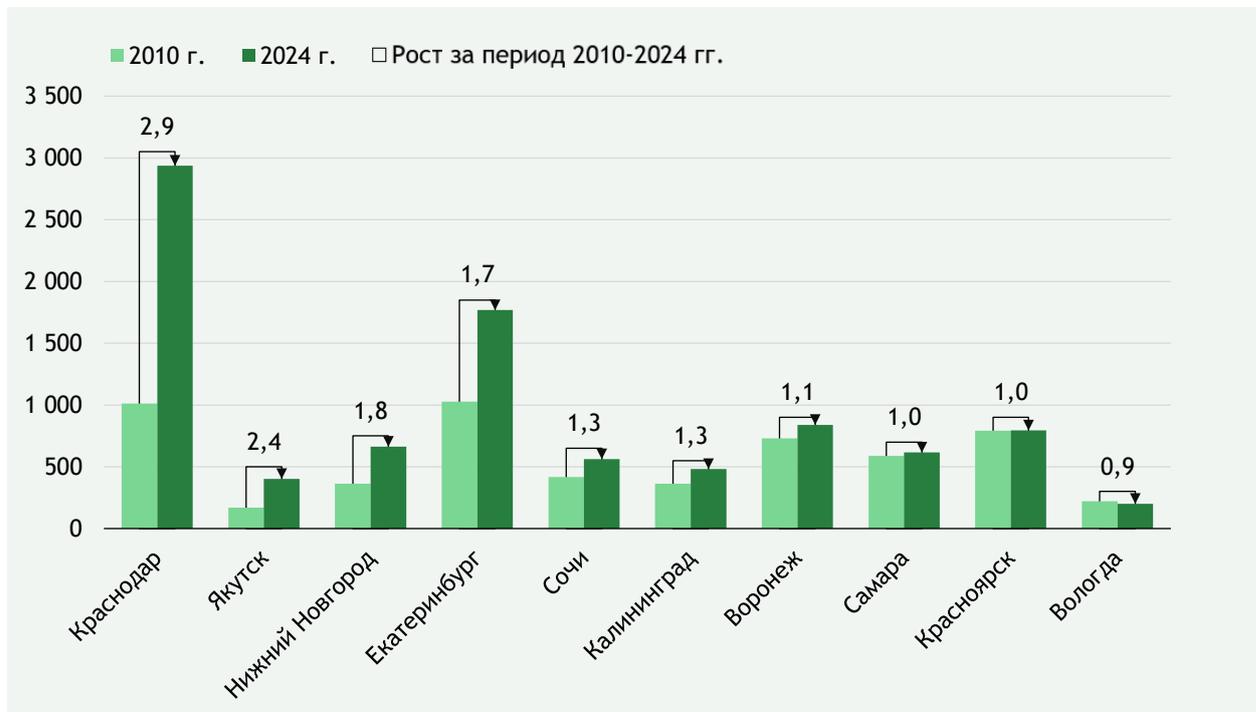
**Рисунок 3.8 – Индекс реальной заработной платы работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) в период 2013–2024 годов, %**

2013 год = 100 %

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства) (с 2017 года)», «Среднемесячная заработная плата работников организаций (по 2016 год)». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025); по данным Росстата «Индексы потребительских цен на товары и услуги по Российской Федерации, федеральным округам и субъектам

### Объем ввода жилья в городах за период 2010–2024 годов

Рассматриваемые города различаются по объемам ежегодно строящегося жилья. Безусловным лидером по вводу в 2024 году был Краснодар: в городе было завершено строительство почти 3 млн кв. м жилья (см. рисунок 3.9). Значение показателя с 2010 года выросло в 2,9 раза. На втором месте Екатеринбург с объемом ввода 1,8 млн кв. м (рост в 1,7 раза к 2010 году). В остальных городах в 2024 году было введено не более 1 млн кв. м жилой недвижимости. Несмотря на то, что в Якутске и Нижнем Новгороде объемы ввода жилья не самые высокие в выборке городов, они продемонстрировали высокие темпы роста показателя за 2010–2024 годы (в 2,4 и 1,8 раза соответственно), что выше показателей городов с сопоставимыми объемами строительства в 2010 году (Сочи, Калининград, Самара, Вологда). Среди всех городов сокращение объема ввода по отношению к базовому 2010 году произошло только в Вологде (–10 %).



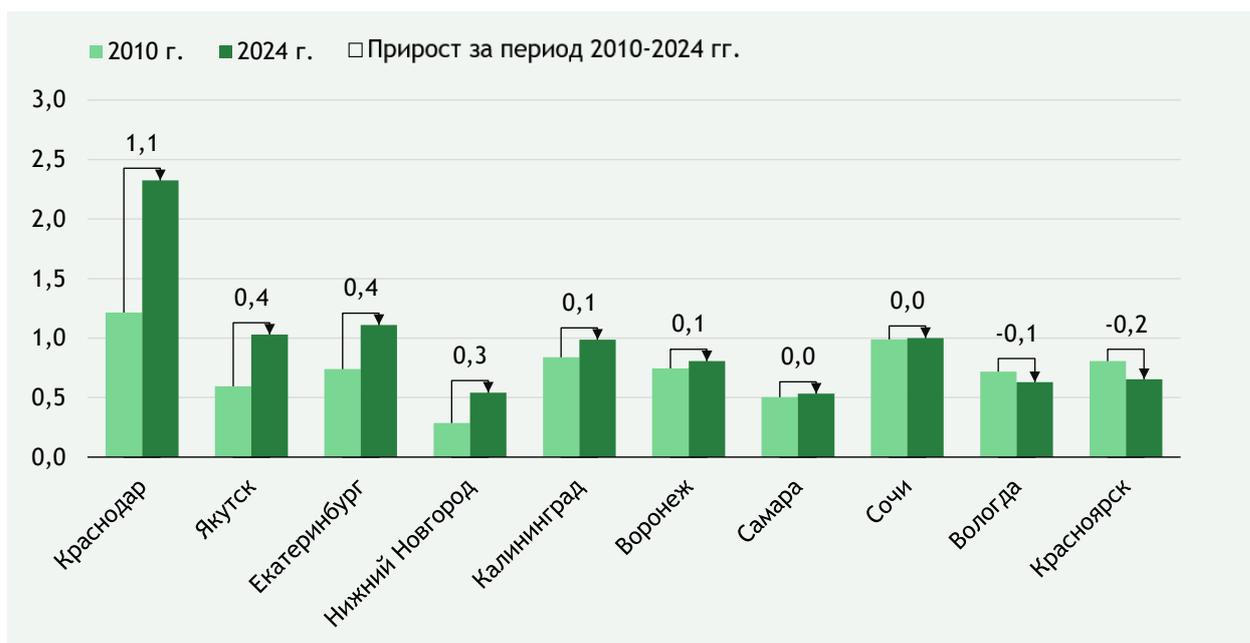
**Рисунок 3.9 – Объем ввода жилья в 2010 и 2024 годах, тыс. кв. м, и его рост за период 2010–2024 годов\*, раз**

Города упорядочены по убыванию роста показателя

\* Значения роста показаны над столбцами абсолютных значений показателя

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Введено в действие жилых домов». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

Если брать во внимание объем ввода жилья на душу населения в рассматриваемых городах за период 2010–2024 годов (рисунок 3.10), то лидеры не сильно меняются. В Краснодаре за данный промежуток времени объем ввода на душу населения вырос на 1,1 кв. м на чел. и достиг 2,3 кв. м на чел. в 2024 году. В Якутске и Екатеринбурге рост был сопоставим (+0,4 кв. м на чел.), и за последний год в городах в среднем ввелось соответственно 1,0 и 1,1 кв м на одного жителя. Несколько меньше рост был в Нижнем Новгороде (+0,3 кв. м на чел. по отношению к 2010 году). Незначительный прирост показателя за аналогичный период произошел в Калининграде, Воронеже, Самаре и Сочи (0–0,1 кв. м на чел.). В Вологде и Красноярске объем ввода на душу населения сократился на 0,1 и 0,2 кв. м на чел. соответственно.



**Рисунок 3.10 – Объем ввода жилья на душу населения в 2010 и 2024 годах, кв. м на чел., и его прирост за период 2010–2024 годов\*, кв. м**

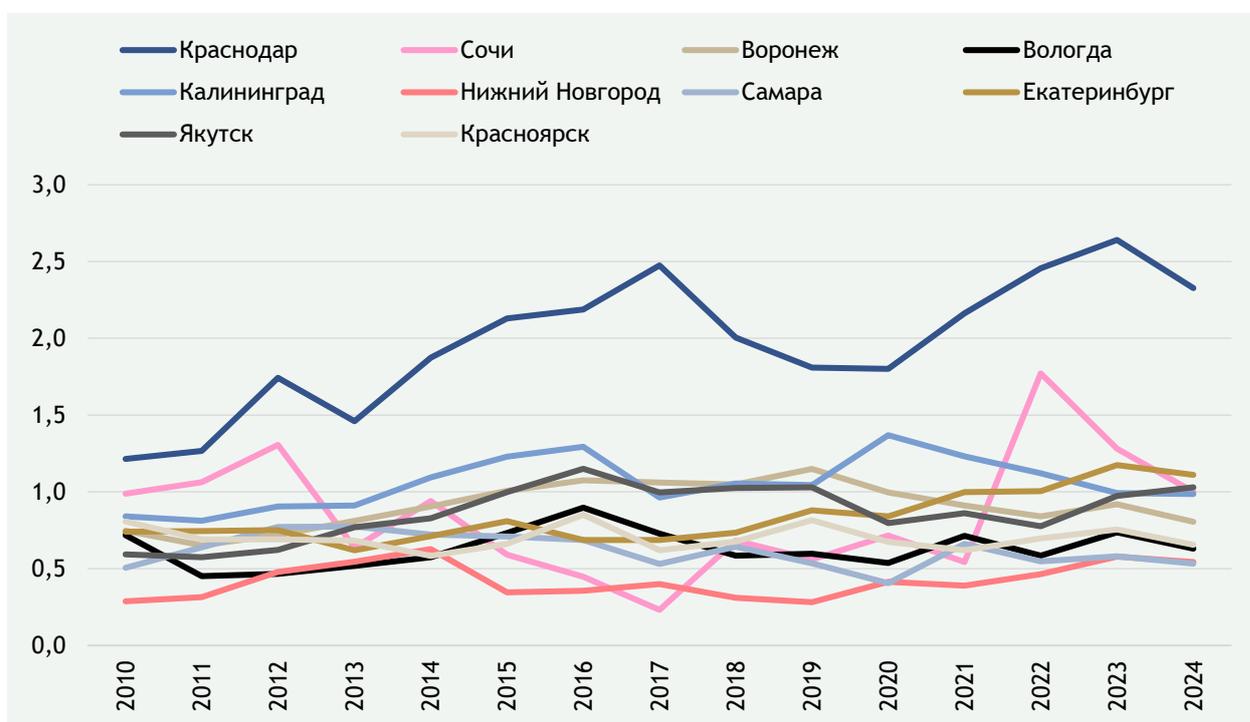
Города упорядочены по убыванию прироста показателя

\* Значения прироста показаны над столбцами абсолютных значений показателя

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Введено в действие жилых домов», «Оценка численности населения на 1 января текущего года». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

Важно понимать и то, как менялась интенсивность ввода жилья за рассматриваемый период и насколько устойчивой была данная динамика. На

рисунке 3.11 представлена динамика объема ежегодного ввода жилых домов среди рассматриваемых городов. В Краснодаре за последние 15 лет ежегодные объемы ввода жилой недвижимости составляли в среднем 2 млн кв. м, а за последние пять лет – более 2,5 млн кв. м. В Екатеринбурге средние объемы ввода каждый год составляли около 1,2 млн кв. м и также устойчиво росли в течение всего периода. В остальных городах ежегодный объем ввода жилья не превышал 1 млн кв. м. Среди остальных городов такого уровня ввода удавалось достичь только Воронежу в период 2015–2020 годов (показатель составлял 1–1,2 млн кв. м).



**Рисунок 3.11 – Объем ввода жилья в 2010-2024 годах, тыс. кв. м**

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Введено в действие жилых домов». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

Жилищная политика с точки зрения темпов строительства также различается в каждом из городов. В Краснодаре, Екатеринбурге, Сочи, Якутске и Нижнем Новгороде заметен рост активности в жилищном строительстве после 2019 года, в то время как в остальных городах объемы ввода жилья сохранились на прежнем уровне либо произошло их снижение. Во всех городах, кроме Краснодара, Екатеринбурга и Воронежа, ежегодные

объемы ввода жилья не превышали 1 млн кв. м за рассматриваемый период, то есть в них строительство жилья было более сдержанным.

### **3.3. Инфраструктурная устойчивость**

#### ***Количество выданных разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию в городах за 2010–2024 годы***

Активность градостроительной политики города характеризуют количество выданных разрешений на строительство и количество выданных разрешений на ввод объектов в эксплуатацию. Соотношение этих показателей также может говорить о том, насколько эффективно и своевременно происходит управление застройкой территорией города.

На рисунке 3.12 представлены абсолютные и относительные значения общего количества выданных РНС (РНВ) за 2010–2024 годы по рассматриваемой выборке городов. Видно, что наиболее активные градостроительные процессы характерны для Екатеринбурга, Краснодара, Сочи и Красноярска (количество РНС и РНВ, выданных в 2010–2024 годах, составляет около 10 тыс. шт.). Однако города существенно различаются по соотношению между выданными РНС и РНВ.

Так, в Сочи количество выданных РНС за последние 15 лет превышает количество выданных РНВ за аналогичный период в 7,4 раза. Данная ситуация однозначно не является благоприятной для города, поскольку увеличивается вероятность роста объема долгостроев и деформации градостроительной среды.

В Екатеринбурге, Вологде, Калининграде и Якутске количество выданных РНС превышает количество выданных РНВ примерно в 1,6–2,4 раза (по Якутску и Вологде данные за 2010–2018 годы и 2010–2021 годы соответственно). Такая политика свидетельствует о более эффективном управлении процессами по началу и завершению строительства различных объектов на территории городов и контроле за продолжительностью инвестиционно-строительного цикла. Своевременное завершение строительства объектов, особенно в условиях активных градостроительных

процессов, важно с точки зрения не только эффективности строительной отрасли, но и с точки зрения минимизации негативного влияния строительства на комфорт и качество условий жизни в городе, так как стройка влияет на качество воздуха, загруженность дорог и пробки, комфортное и безопасное перемещение пешеходов.

Сопоставимое количество разрешений на строительство и на ввод объектов в эксплуатацию за 15 лет выдано в Самаре, Краснодаре, Нижнем Новгороде, Красноярске и Воронеже, что говорит о наиболее осторожной и сдержанной градостроительной политике.



**Рисунок 3.12 – Общее количество выданных разрешений на строительство и разрешений на ввод объектов в эксплуатацию за 2010–2024 годы, тыс. шт., и их отношение, раз**

Города упорядочены по убыванию отношения

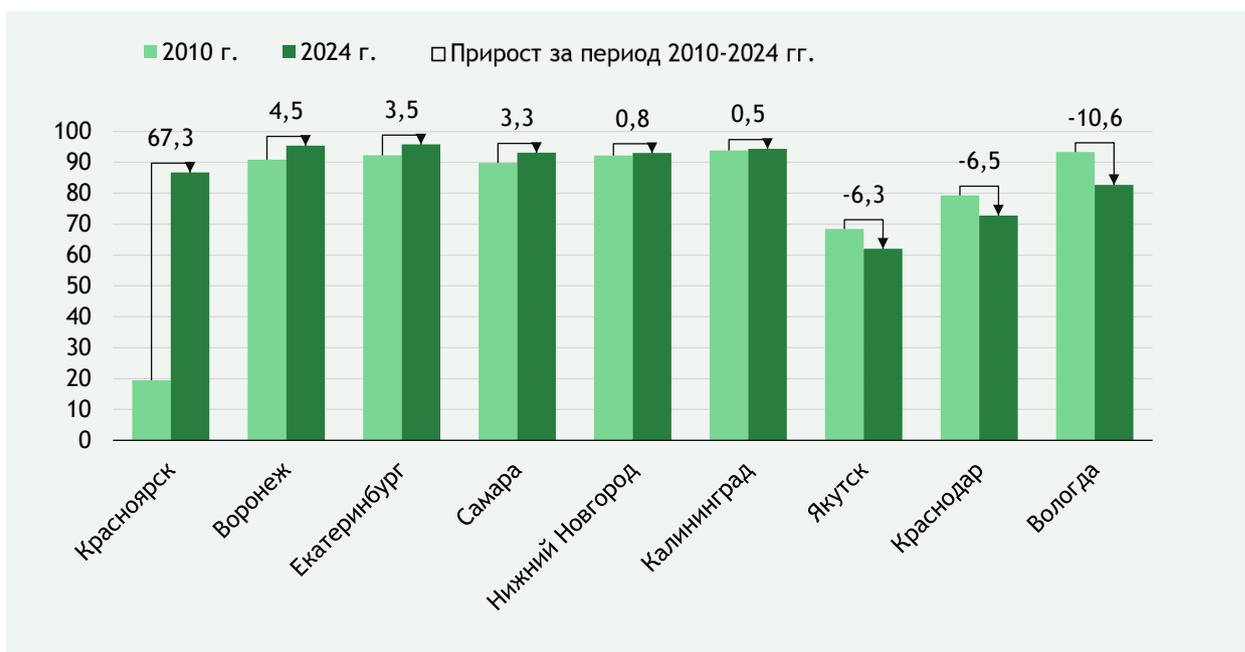
\* Ввиду отсутствия данных за весь временной интервал, по Якутску и Вологде приведены расчеты за 2010–2021 годы и за 2010–2018 годы соответственно

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Количество выданных разрешений на строительство», «Количество выданных разрешений на ввод объектов в эксплуатацию». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

**Доля жилых помещений, оборудованных одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда в городах за период 2010–2024 годов**

В 2024 году наибольшая доля жилищного фонда, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, была в Екатеринбурге (95,8 %), Воронеже (95,4 %), Калининграде (94,4 %), Самаре (93,1 %) и Нижнем Новгороде (93 %). Наименьшая доля среди всех городов выборки – в Якутске (62,1 %).

Наибольший прирост доли обустроенного коммунальными удобствами жилья от общей площади жилищного фонда города за период 2010–2024 годов произошел в Красноярске (+67,3 п. п.). Снижение показателя за аналогичный период времени было в Якутске (–6,3 п. п.), Краснодаре (–6,5 п. п.) и Вологде (–10,6 п. п.) (рисунок 3.13).



**Рисунок 3.13 – Доля общей площади жилых помещений, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда в 2010 и 2024 годах, %, и ее прирост за 2010–2024 годы, п. п.**

Города упорядочены по убыванию прироста показателя

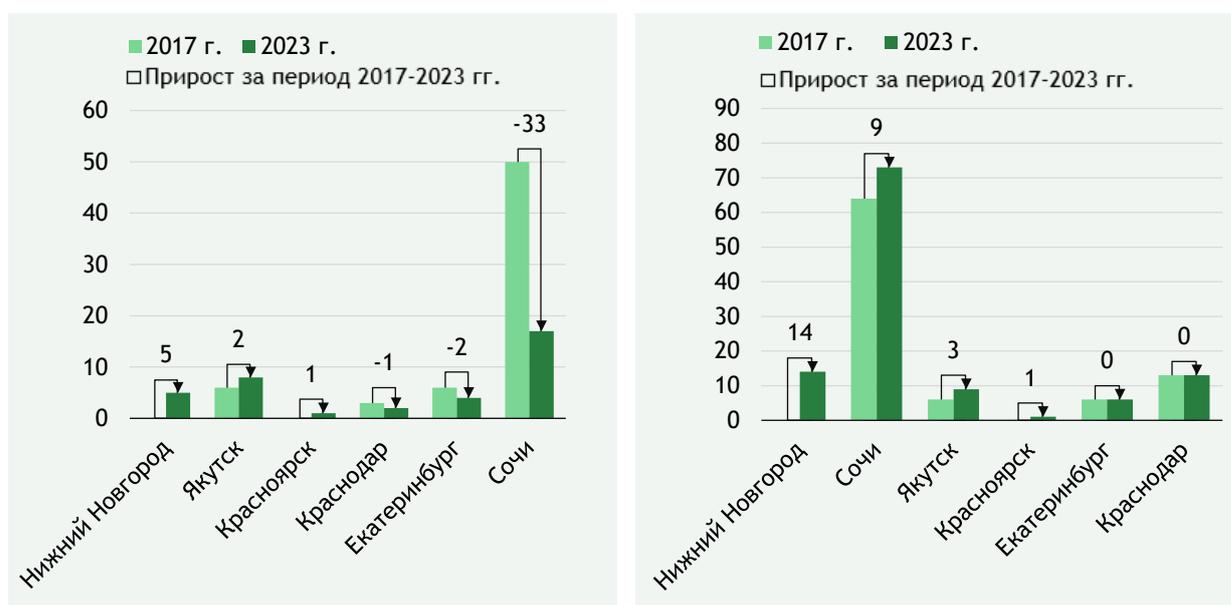
Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Общая площадь жилых помещений, оборудованная одновременно водопроводом,

водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами», «Общая площадь жилых помещений». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025); данные форм статистической отчетности Росстата «1-жилфонд» за 2010 и 2024 годы

### ***Количество населенных пунктов без водопроводов и без канализаций в городах за 2017–2023 годы***

Среди городов, где такие населенные пункты без водопроводов и без канализаций были выявлены, больше всех находится на территории Сочи (в 17 нет водопровода, в 73 – канализации) (рисунок 3.14). За рассматриваемый промежуток времени в черте городского округа количество населенных пунктов без водопроводов сократилось на 33, но при этом появилось девять населенных пунктов без канализаций.

Ни в одном из городов не произошло одновременного сокращения необорудованных водопроводными и канализационными сетями населенных пунктов. Наилучшие результаты у Краснодара и Екатеринбурга, в которых общее число населенных пунктов без водопроводов и без канализаций сократилось до 15 и 10 соответственно (рисунок 3.14).



**Рисунок 3.14 - Количество населенных пунктов без водопроводов (слева) и без канализаций (справа), ед., и прирост их количества за период 2017–2023 годов\*, ед.<sup>219</sup>**

<sup>219</sup> На основе данных Общероссийского классификатора территорий муниципальных образований за 2014 и 2025 годы можно сделать вывод об изменении количества населенных пунктов, входящих в состав муниципальных образований: Воронеж 0, Вологда 0, Калининград 0, Самара 0, Нижний Новгород +7, Якутск 0, Красноярск 0, Краснодар 0, Екатеринбург –11, Сочи +1. Для примера приводятся ссылки на Том № 1 классификаторов: Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований ОК 033-2013 (принят и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и

Городские округа упорядочены по убыванию прироста показателя, по Воронежу, Вологде, Калининграду и Самаре данные отсутствуют

\* Значения прироста показаны над столбцами абсолютных значений показателя

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Количество населенных пунктов, не имеющих водопроводов (отдельных водопроводных сетей)», «Количество населенных пунктов, не имеющих канализаций (отдельных канализационных сетей)». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

В таблице 3.3 представлено сравнение числа населенных пунктов в соответствии с Общероссийским классификатором территорий муниципальных образований в первоначальной редакции (2014 год) и в актуальной редакции (2025 год), разница между двумя периодами, изменения показателей по числу населенных пунктов с подведенными водопроводом и канализацией.

**Таблица 3.3 – Количество населенных пунктов в составе выбранных муниципальных образований в 2014 и 2025 годах, изменения в количестве населенных пунктов без водопроводов и канализаций в 2017–2023 годах**

Город	2014 <sup>220</sup>	2025 <sup>221</sup>	Разница по числу н. п. между 2025 и 2014 годами	Изменение числа н. п. без водопроводов (2017–2023)	Изменение числа н. п. без канализаций (2017–2023)
Воронеж	1	1	0	0	0
Вологда	2	2	0	0	0
Калининград	1	1	0	0	0
Самара	3	3	0	0	0
Нижний Новгород	14	21	7	5	14
Якутск	11	11	0	2	3
Красноярск	2	2	0	1	1
Краснодар	30	30	0	-1	0
Екатеринбург	30	19	-11	-2	0
Сочи	81	82	1	-33	9

Источник: составлено авторами по данным Росстата, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии

метрологии от 14 июня 2013 года № 159-ст), 2014// Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. URL: <https://protect.gost.ru/document.aspx?control=20&id=188165> (дата обращения: 26.09.2025); Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований ОК 033-2013, 2025 // КонсультантПлюс. URL: [https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=149911&rnd=UCOf7w#cZsvAyUXMFBI\\_Ty8C](https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=149911&rnd=UCOf7w#cZsvAyUXMFBI_Ty8C) (дата обращения: 26.09.2025).

<sup>220</sup> Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований ОК 033-2013 (принят и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 14 июня 2013 г. № 159-ст), 2014 // Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии. URL: <https://protect.gost.ru/document.aspx?control=20&id=188165> (дата обращения: 26.09.2025).

<sup>221</sup> Общероссийский классификатор территорий муниципальных образований ОК 033-2013 (с учетом Изменений 1/2013 – 841/2025), 2025 // КонсультантПлюс. URL: [https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=149911&rnd=UCOf7w#cZsvAyUXMFBI\\_Ty8C](https://cloud.consultant.ru/cloud/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=149911&rnd=UCOf7w#cZsvAyUXMFBI_Ty8C) (дата обращения: 26.09.2025).

Исходя из таблицы 3.3 можно сделать несколько выводов.

1. В состав городских округов Воронежа, Вологды, Калининграда и Самары входит на протяжении всего периода анализа всего 1–3 населенных пунктов, которые оборудованы водопроводом и канализацией, что объясняет отсутствие данных Росстата по соответствующим показателям в 2017 и 2023 годах.

2. В Якутске, Красноярске и Краснодаре изменения в показателях не были связаны с изменением числа населенных пунктов за рассмотренный период, то есть в отдельных населенных пунктах за этот период было установлено отсутствие водопровода и (или) канализации или выведение этих систем инфраструктуры из эксплуатации (выяснение причин требует дополнительного анализа).

3. В Нижнем Новгороде число населенных пунктов возросло на семь по сравнению с 2014 годом, тогда как число населенных пунктов без водопроводов увеличилось на пять, а число населенных пунктов без канализаций – на 14.

4. В Екатеринбурге число населенных пунктов сократилось за период 2014–2025 годов на 11, в том числе на два, в которых не было водопровода.

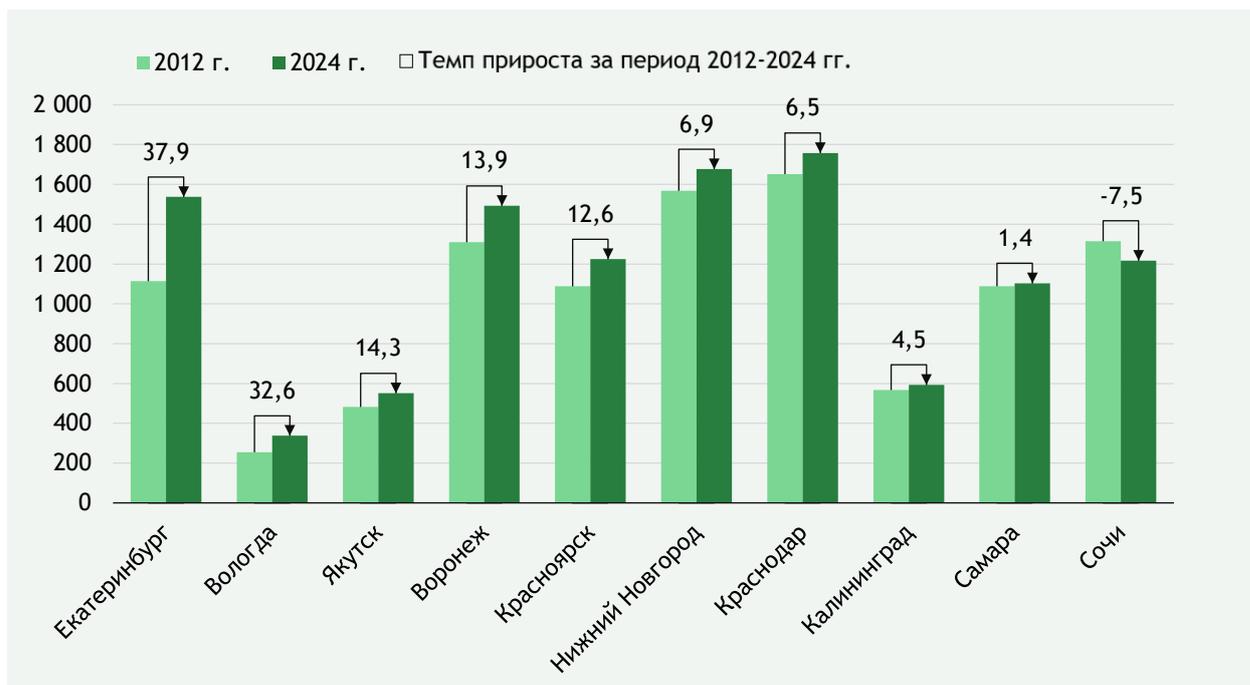
Интерпретация данных Росстата по представленным показателям крайне затруднена, однако мы полагаем важным представить данный анализ, показывающий, что даже по вопросу обеспеченности самой базовой коммунальной инфраструктурой состоятельные и достаточные данные для мониторинга не представлены в официальной статистике, а изучение ситуации требует существенных временных и трудовых затрат на сбор информации из разрозненных источников.

***Протяженность дорог общего пользования местного значения в городах за период 2012–2024 годов***

Транспортная инфраструктура является важным элементом городской застройки. Как показано на рисунке 3.15, наибольшая протяженность дорог местного значения в 2024 году была в Краснодаре, Нижнем Новгороде

и Екатеринбурге (более 1500 км). К городам с менее протяженной улично-дорожной сетью можно отнести Калининград, Якутск и Вологду (до 1000 км).

Наибольший прирост протяженности за последние 13 лет произошел в Екатеринбурге (+38 %), Вологде (+33 %), Якутске (+14 %), Воронеже (+14 %) и Красноярске (+13 %). Сокращение дорожного полотна за аналогичный период произошло только в Сочи на 7,5 % (см. рисунок 3.15).



**Рисунок 3.15 – Протяженность дорог общего пользования местного значения на конец года, км, и темп ее прироста за период 2012–2024 годов\*, %**

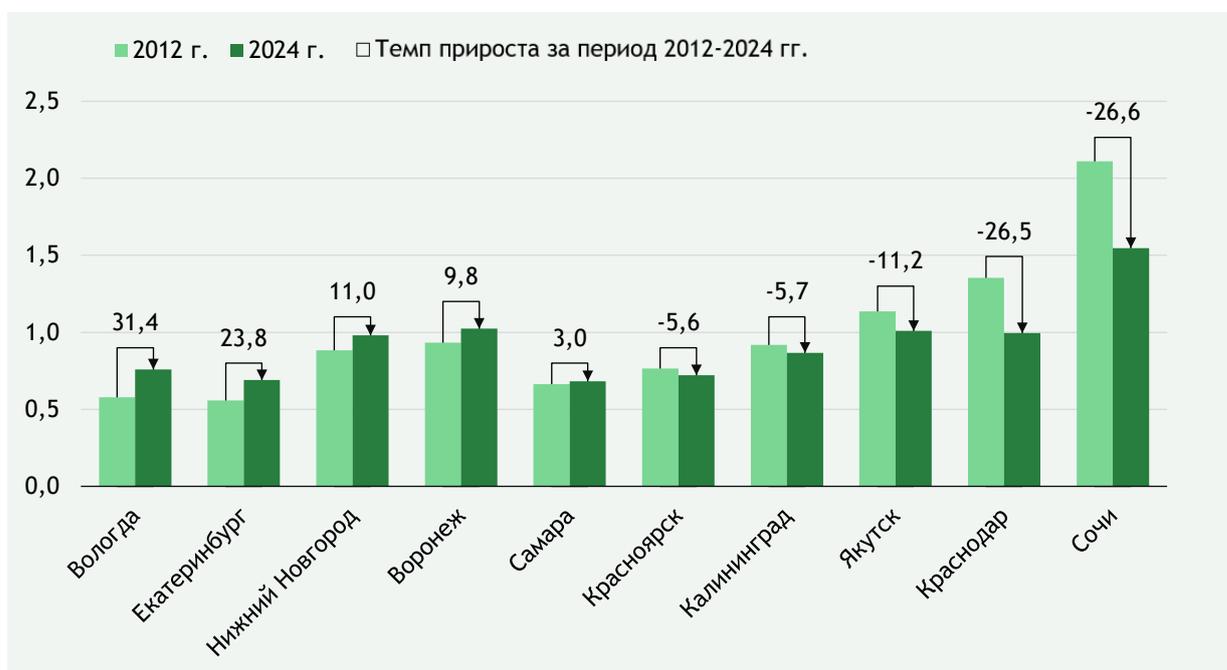
Города упорядочены по убыванию прироста показателя

\* Значения прироста показаны над столбцами абсолютных значений показателя

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Протяженность автодорог общего пользования местного значения на конец года». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025); данные по Екатеринбургу за 2012 год на основе постановления администрации города Екатеринбурга от 4 июня 2012 года № 2360 «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования “город Екатеринбург”». URL: <https://docs.cntd.ru/document/453118541> (дата обращения: 20.06.2025)

Если рассмотреть показатель обеспеченности населения дорожной инфраструктурой на одного человека (рисунок 3.16), то можно заметить, что в половине городов (Красноярск, Калининград, Якутск, Краснодар, Сочи) его значения сократились более чем на 5 % по отношению к 2012 году. В Краснодаре и Сочи рост населения превысил рост протяженности местных дорог на 27 % за рассматриваемый период. В другой половине городов (Вологда, Екатеринбург, Нижний Новгород, Воронеж, Самара), наоборот, был

зафиксирован рост показателя. Наиболее существенный прирост протяженности местных дорог на душу населения за последние 13 лет произошел в Вологде (+31 %) и Екатеринбурге (+24 %).



**Рисунок 3.16 – Протяженность дорог общего пользования местного значения на конец года на душу населения, м на чел., и темп ее прироста за период 2012–2024 годов, %**

Города упорядочены по убыванию прироста показателя

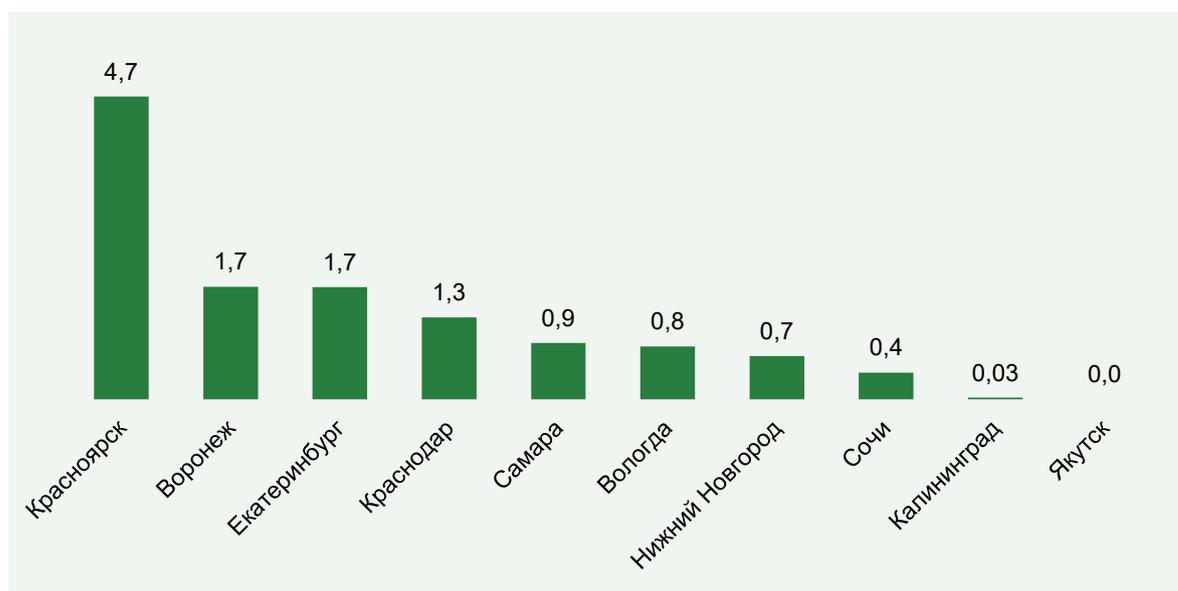
Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Протяженность автодорог общего пользования местного значения на конец года», «Оценка численности населения на 1 января текущего года». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025); данные по Екатеринбургу за 2012 г. на основе постановления администрации города Екатеринбурга от 4 июня 2012 года № 2360 «Об утверждении перечня автомобильных дорог общего пользования местного значения муниципального образования “город Екатеринбург”». URL: <https://docs.cntd.ru/document/453118541> (дата обращения: 20.06.2025)

### ***Доля выделенных полос для движения общественного транспорта от общей протяженности дорог общего пользования местного значения***

Одним из базовых показателей приоритизации общественного транспорта в транспортной системе города является доля обособленных маршрутов наземного транспорта по отношению к основной части автодороги. В большинстве случаев наносится специальная разметка на дорожную полосу, иногда – полное отделение маршрута с помощью ограждений или дорожных бордюров. Выделенные полосы для движения автобусов (электробусов) имеются в девяти из десяти рассматриваемых городов<sup>222</sup>, в восьми из них доля

<sup>222</sup> По данным на 2022 год в Якутске не было выделенных полос. В 2023 году сообщалось, что в городе появились выделенные полосы на остановках общественного транспорта вдоль проспекта Ленина (в сторону

обособления путей не превышает 2 % от протяженности дорог местного значения. Максимальное значение было зафиксировано в Красноярске, где доля выделенных полос составила 4,7 % от улиц и дорог города (рисунок 3.17).



**Рисунок 3.17 – Доля выделенных полос для движения общественного транспорта от общей протяженности автодорог общего пользования местного значения, %**

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным рейтинга Выделенных полос России<sup>223</sup> и Базы данных показателей муниципальных образований<sup>224</sup>

Второй используемый показатель – доля обособленных трамвайных путей в общей протяженности трамвайных путей в городе. Данный показатель может быть использован для дополнительного ранжирования городов, где работает трамвайная сеть. Среди десяти рассматриваемых городов к таким относятся шесть: Екатеринбург, Красноярск, Краснодар, Нижний Новгород, Самара и Калининград (рисунок 3.18). Самое высокое обособление трамвайной инфраструктуры среди рассматриваемых городов – в Екатеринбурге (91,8 %). Сопоставимые уровни обособленности зафиксированы между Красноярском, Краснодаром и Нижним Новгородом (73–83 %). Около 61 % трамвайных путей отделены от дорожной части в Самаре, 49 % – в Калининграде.

ул. Кулаковского), которые облегчают движение, но на момент 2024 года на картах Яндекса через сервис «Панорамы улиц и фотографии» выделенных полос или какой-либо специальной разметки не видно. Кроме того, считать сплошные полосы на остановках полноценным обособлением маршрута нельзя.

<sup>223</sup> Рейтинг Выделенных полос России. URL: <https://buslanes.ru/> (дата обращения: 16.05.2025).

<sup>224</sup> База данных показателей муниципальных образований // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 16.05.2025).



**Рисунок 3.18 – Доля обособленных трамвайных путей от общей протяженности трамвайных путей в городе, %**

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по данным рейтинга по обособлению трамвайных путей. URL: <https://tramlanes.ru/> (дата обращения: 08.08.2025)

### **3.4. Экологическая устойчивость**

*Доля твердых коммунальных отходов, вывезенных на объекты, используемые для обработки отходов, в общем объеме вывезенных твердых коммунальных отходов за 2013–2023 годы*

Одним из направлений повышения «циркулярности» городской экономики как одной из концепций устойчивого развития городов является повышение доли перерабатываемых отходов города и снижение доли захораниваемых отходов в общем объеме таких отходов<sup>225</sup>. Исходя из рисунка 3.19, лидерами по доле вывозимых ТКО на объекты переработки являются Воронеж, Нижний Новгород и Вологда: к 2023 она составляет более 90 % (среднее значение за весь период около 34 %). В Екатеринбурге, Красноярске и Самаре доля ТКО, вывозимых на объекты по переработке, в 2023 году составляет менее 40 %. При этом в Красноярске доля перерабатываемых отходов наиболее стабильна за рассматриваемый период среди остальных городов выборки – в среднем 38 %.

<sup>225</sup> «Зеленая повестка» устойчивого развития городов / Косарева Н. Б. (науч. ред.); Пузанов А. С., Попов Р. А., Алов И. Н., Полиди Т. Д., Гершович А. Я., Генцлер И. В., Лыкова Т. Б. М.а: Фонд «Институт экономики города», 2023.

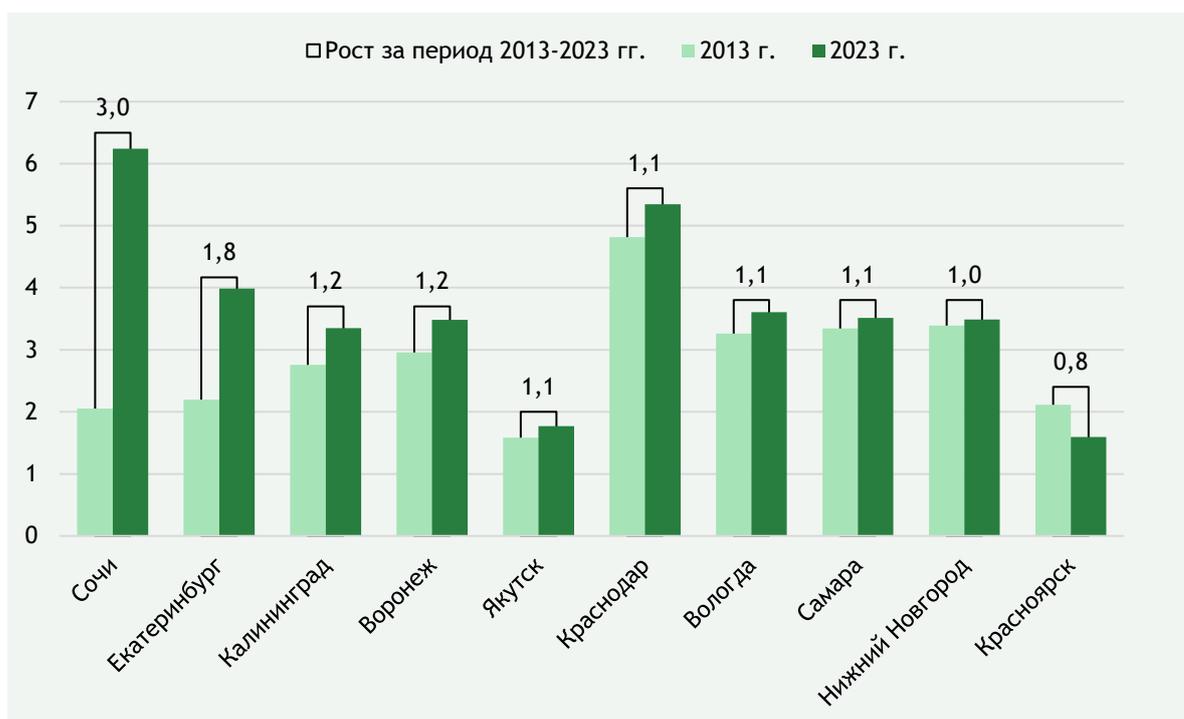


**Рисунок 3.19 – Доля ТКО, вывезенных за год на объекты, используемые для обработки отходов, в общем объеме вывезенных ТКО в 2023 году, %, и ее среднее значение за период 2013–2023 годов, %**

Города упорядочены по убыванию прироста показателя. По Калининграду, Якутску, Краснодару и Сочи данные отсутствуют

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Вывезено за год твердых коммунальных отходов (тыс. куб. м)», «Вывезено твердых коммунальных отходов на объекты, используемые для обработки отходов (тыс. куб. м)». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

По росту объема вывезенных отходов в пересчете на одного жителя города за 2013–2023 годы безусловным лидером является Сочи: показатель вырос в три раза, до 6,2 куб. м/чел. в 2023 году (рисунок 3.20). Сопоставимый между собой рост показателя (в 1,1–1,2 раза) произошел в таких городах, как Калининград, Воронеж, Якутск, Краснодар, Вологда, Самара и Нижний Новгород. Сократился объем выведенных ТКО на душу населения только в Красноярске. Таким образом, с точки зрения нагрузки на экологию, создаваемой жизнедеятельностью в городах, в большинстве выбранных городов наблюдалась отрицательная динамика: нагрузка в форме удельного объема ТКО возрастала, что может объясняться как ростом потребления домохозяйств, изменением структуры такого потребления и поведенческих моделей потребления (например, переход к заказу готовой еды ежедневно от традиционного приготовления пищи дома может вести к существенному росту утилизируемой упаковки), так и недостаточным вниманием корпораций – производителей потребительской продукции к оптимизации форматов упаковки такой продукции.



**Рисунок 3.20 – Объем вывезенных ТКО на душу населения, куб. м на чел., и его рост за период 2013–2023 гг., раз**

Города упорядочены по убыванию роста показателя

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Вывезено за год твердых коммунальных отходов (тыс. куб. м)», «Оценка численности населения на 1 января текущего года». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/>; по Екатеринбургу по показателю «Вывезено за год твердых коммунальных отходов (тыс. куб. м)» используются данные ЕМИСС за 2013–2019 годы и данные Росстата за 2014–2023 годы. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36702> (дата обращения: 20.06.2025)

***Текущие (эксплуатационные) затраты на охрану окружающей среды за счет средств предприятий и бюджетных средств в городах за период 2012–2024 годов***

«Затраты на охрану окружающей среды – сумма расходов предприятий (организаций, учреждений), индивидуальных предпринимателей, государства (бюджетов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований), имеющих целевое природоохранное назначение (сбор, очистка, уменьшение, предотвращение или устранение загрязняющих веществ, загрязнения как такового или любых других видов и элементов деградации окружающей среды, которые, в свою очередь, являются следствием предпринимательской активности), осуществляемых за счет всех источников финансирования.

В общий объем природоохранных расходов включаются инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды

и рациональное использование природных ресурсов, а также текущие расходы на охрану окружающей среды.

Текущие (эксплуатационные) затраты на охрану окружающей среды – все расходы по охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, осуществляемые за счет собственных или заемных средств предприятия либо средств государственного бюджета.

К ним относятся следующие затраты: по содержанию и эксплуатации основных фондов природоохранного назначения; на мероприятия по сохранению и восстановлению качества природной среды, нарушенной в результате производственной деятельности; на мероприятия по снижению вредного воздействия производственной деятельности на окружающую среду; по обращению с отходами производства и потребления; на организацию контроля за выбросами (сбросами), отходами производства и потребления в окружающую среду и за качественным состоянием компонентов природной среды; на научно-исследовательские работы и работы по экологическому образованию кадров»<sup>226</sup>.

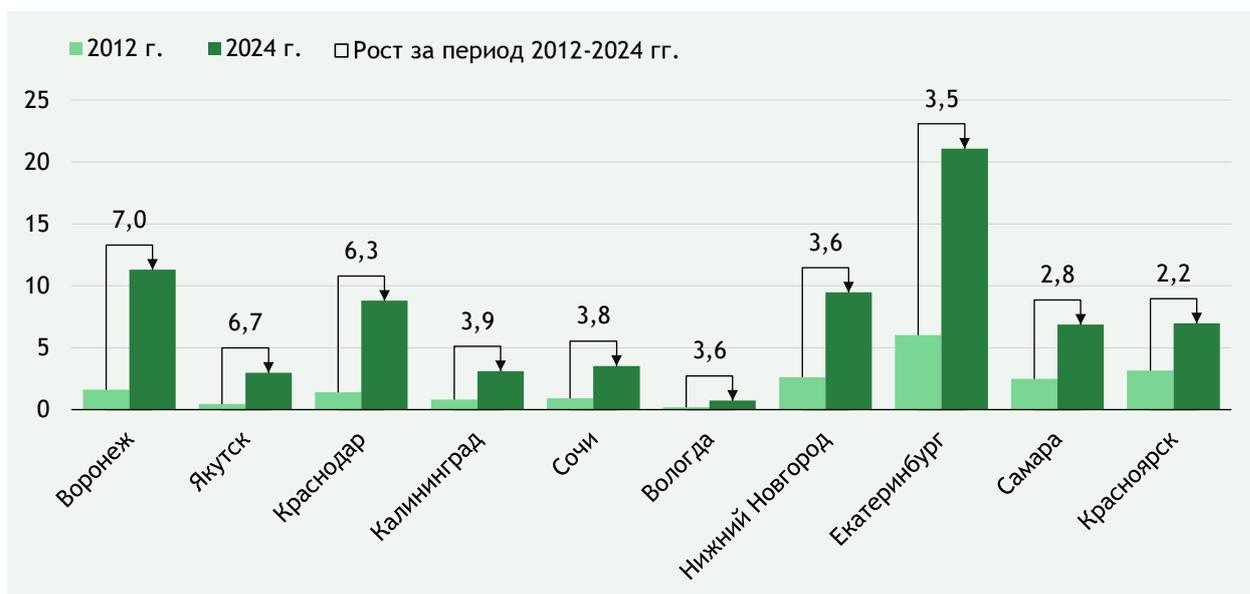
Таким образом, данный показатель позволяет оценить совокупные текущие затраты частного и бюджетного секторов на природоохранные мероприятия, за исключением капитальных вложений (инвестиций в основной капитал).

Как показано на рисунке 3.21, текущие расходы на охрану окружающей среды за счет собственных и бюджетных средств за последние 12 лет больше всего выросли в Воронеже, Якутске и Краснодаре (более чем в шесть раз). В Екатеринбурге, который является лидером по объему затраченных средств на сохранение окружающей среды в 2024 году, за аналогичный период рост был в 3,5 раза, что сопоставимо с Нижним Новгородом и Вологдой. Наименьший прирост по затратам произошел в Красноярске и Самаре (в 2,2

---

<sup>226</sup> [https://60.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/soi190626\\_1.htm](https://60.rosstat.gov.ru/storage/mediabank/soi190626_1.htm)

и в 2,8 раза соответственно). Во всех городах расходы на окружающую среду выросли по отношению к 2012 году.

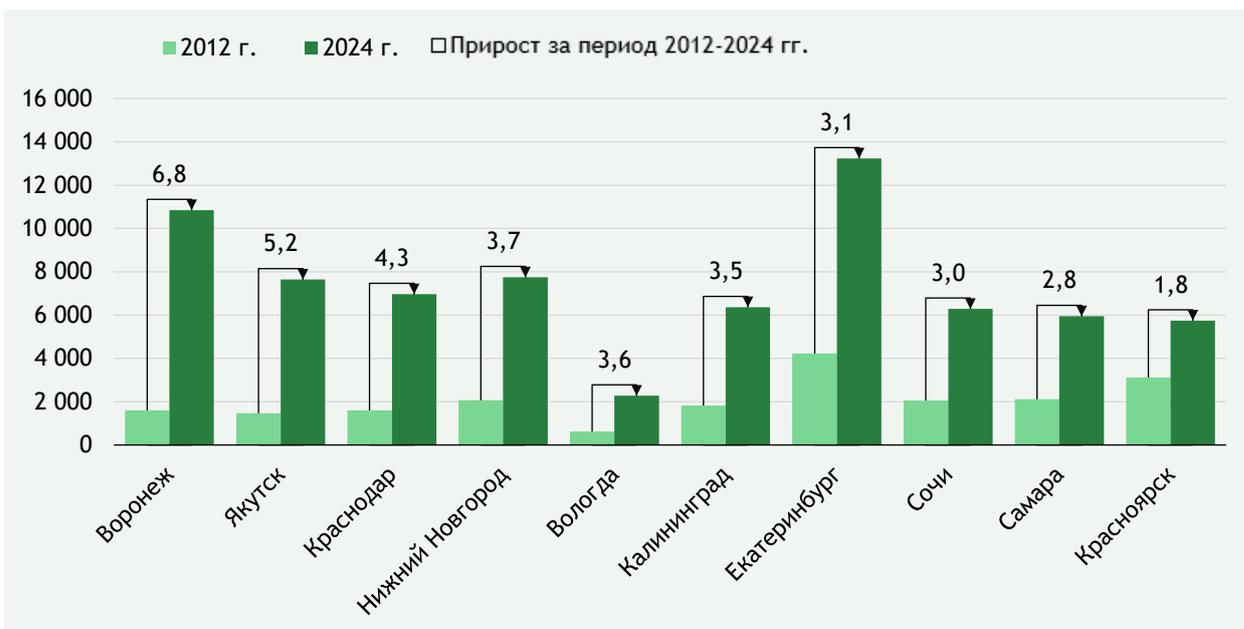


**Рисунок 3.21 – Текущие (эксплуатационные) затраты предприятий на охрану окружающей среды за счет средств предприятий и бюджетных средств, млрд руб., и их рост за период 2012–2024 годов, раз**

Города упорядочены по убыванию роста показателя

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Текущие (эксплуатационные) затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munsti/> (дата обращения: 20.06.2025)

На рисунке 3.22 представлены расходы на охрану окружающей среды за счет средств предприятий и бюджетных средств в пересчете на одного жителя города в 2012 и 2024 году. Самые высокие значения показателя в 2024 году были в таких городах, как Екатеринбург и Воронеж (более 10 тыс. руб. на человека), а самые низкие – в Вологде (2,3 тыс. руб. на человека). В остальных городах уровень подушевых эксплуатационных затрат на охрану окружающей среды в 2024 году был на уровне 6–8 тыс. руб. При этом наиболее заметный рост показателя по отношению к 2012 году произошел в Воронеже (в 6,8 раза), Якутске (в 5,2 раза) и Краснодаре (в 4,3 раза). За последние 13 лет меньше всего увеличились затраты на охрану окружающей среды в Красноярске (в 1,8 раза) и Самаре (в 2,8 раза).



**Рисунок 3.22 – Текущие (эксплуатационные) затраты на охрану окружающей среды за счет средств предприятий и бюджетных средств, на душу населения, руб., и их рост за период 2012–2024 гг., раз**

Города упорядочены по убыванию роста показателя

Источник: расчеты Института экономики города по данным Базы данных показателей муниципальных образований Росстата «Текущие (эксплуатационные) затраты на охрану окружающей среды, включая оплату услуг природоохранного назначения», «Оценка численности населения на 1 января текущего года». URL: <https://rosstat.gov.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 20.06.2025)

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

В соответствии с методологией исследования (см. раздел 1 настоящего отчета) в отношении десяти выбранных городов России были проведены:

1) оценка фактических процессов развития с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития на основе данных муниципальной статистики;

2) оценка градостроительной политики и применяемых в рамках такой политики инструментов на соответствие принципам и инструментам устойчивого развития на основе документов градостроительного регулирования, иных актов субъектов Российской Федерации и муниципалитетов, информации геоинформационных систем.

По итогам оценки по 11 показателям фактических процессов развития выбранных городов с точки зрения соответствия целям и принципам

устойчивого развития сформирована таблица 4.1, включающая сводные результаты оценки. В качестве метода упорядочивания полученных данных избран метод деления выборки анализируемых городов по каждому показателю на три группы:

- лидер;
- средний;
- отстающий.

Границы интервалов значений каждого показателя для целей такого деления определены с учетом разброса значений показателя по городам.

**Таблица 4.1 – 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
<b>Социальная устойчивость</b>			
1. Прирост численности населения, % за период 2010–2024	$\geq 20$	10–20	$\leq 10$
2. Коэффициент естественного прироста населения за год, %, в среднем за период 2012–2023	$\geq 1$	0–1	$\leq 0$
3. Прирост обеспеченности жильем на душу населения, кв. м за период 2010–2024	$\geq 10$	5–10	$\leq 5$
4. Средний срок ожидания получения жилых помещений семьями, состоящими на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях на конец 2024 года, лет	$\leq 10$	15–25	$\geq 25$
<b>Экономическая устойчивость</b>			
5. Среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), тыс. руб., 2024	$\geq 98$	80–98	$\leq 80$
6. Объем ввода жилья на душу населения в год, кв. м, 2024	$\geq 2$	1–2	$\leq 1$
<b>Инфраструктурная устойчивость</b>			
7. Доля общей площади жилых помещений, оборудованная одновременно водопроводом, водоотведением (канализацией), отоплением, горячим водоснабжением, газом или электрическими плитами, от общей площади жилищного фонда, %, 2024	$\geq 90$	80–90	$\leq 80$

8. Прирост протяженности дорог общего пользования местного значения на конец года на душу населения, % за период 2012–2024	$\geq 20$	0–20	$\leq 0$
9. Доля выделенных полос для движения общественного транспорта от протяженности улично-дорожной сети, %, 2025	$\geq 2,5$	1–2,5	$\leq 1$
<b>Экологическая устойчивость</b>			
10. Прирост объема вывезенных ТКО на душу населения, раз за период 2013–2023	$\leq 1$	1–1,5	$\geq 1,5$
11. Объем текущих (эксплуатационных) затрат предприятий, осуществляющих у себя природоохранные мероприятия (за счет собственных и бюджетных средств), на душу населения, руб., 2024	$\geq 10$	5–10	$\leq 5$

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

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Сводные результаты группировки выбранных городов по показателям, характеризующим фактические процессы их развития с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития, представлены в таблице 4.2.

В целях ранжирования городов используется балльная оценка для каждой группы:

- лидер – 3 балла;
- средний – 2 балла;
- отстающий – 1 балл.

Итоговый балл для города рассчитывается путем суммирования баллов по каждому показателю (например, если по десяти показателям город является лидером, а по одному аутсайдером, то итоговый балл равен 31) в зависимости от группы, к которой отнесен город. Индекс качества фактических процессов развития города рассчитан как частное от деления итогового балла на максимально возможное значение оценки (33 балла). Результаты ранжирования представлены в таблице 4.3.

**Таблица 4.2 – Сводные результаты группировки выбранных городов по показателям, характеризующим фактические процессы их развития с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития**

Показатель	Вологда	Воронеж	Екатеринбург	Калининград	Краснодар	Красноярск	Нижний Новгород	Самара	Сочи	Якутск
<b>Социальная устойчивость</b>										
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
<b>Экономическая устойчивость</b>										
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
<b>Инфраструктурная устойчивость</b>										
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
8. Прирост протяженности дорог общего пользования местного значения на конец года на душу населения, %, 2012–2024	Лидер 31,3	Средний 9,7	Лидер 23,8	Отстающий -5,6	Отстающий -26,5	Отстающий -5,5	Средний 11	Средний 2,9	Отстающий -26,6	Отстающий -11,2
9. Доля выделенных полос для движения общественного транспорта от УДС, %, 2025	Отстающий 0,8	Средний 1,7	Средний 1,6	Отстающий 0,0	Средний 1,3	Лидер 4,5	Отстающий 0,6	Отстающий 0,6	Отстающий 0,3	Отстающий 0,18
<b>Экологическая устойчивость</b>										
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	Отстающий 10850	Лидер 2276	Лидер 13236	Средний 6366	Средний 6963	Средний 5748	Средний 7743	Средний 5945	Средний 6284	Средний 7642

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города».

**Таблица 4.3 – Результаты ранжирования выбранных городов по показателям, характеризующим фактические процессы их развития с точки зрения соответствия целям и принципам устойчивого развития**

Город	Итоговый балл	Индекс качества фактических процессов развития города
Екатеринбург	24	0,46
Красноярск	24	0,40
Краснодар	23	0,30
Воронеж	21	0,46
Якутск	21	0,54
Калининград	19	0,71
Сочи	19	0,41
Вологда	18	0,66
Нижний Новгород	18	0,68

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Как видно из таблицы 4.3, максимальный балл (33 балла по всем 11 показателям) не набрал ни один город.

Наибольшее число баллов получили Екатеринбург и Красноярск (24 балла). Екатеринбург занял лидерские позиции по пяти показателям устойчивого развития (все такие показатели характеризуют инфраструктурную и экологическую устойчивость). Еще по четырем показателям (социальной и экономической устойчивости) город уверенно занимает средние позиции и только по двум показателям попал в группу отстающих (среднее время ожидания в очереди на предоставление жилого помещения, которое составило в Екатеринбурге в 2024 году 38 лет; прирост объема вывезенных ТКО на душу населения, раз за период 2013–2023 годов, который составил 80 %).

Красноярск в числе лидеров по следующим показателям:

- прирост численности населения за период 2010–2024 годов – 23,8 %;
- среднемесячная заработная плата работников организаций (без субъектов малого предпринимательства), 2024 год – 92 тыс. руб.;
- доля выделенных полос для движения общественного транспорта от УДС, 2025 год –4,5 %;

- объем вывезенных ТКО на душу населения снизился в 2013–2023 годах на 20 %.

С небольшим отрывом от Екатеринбурга и Красноярска следует город Краснодар (23 балла).

Так, Краснодар в числе лидеров по следующим показателям:

- прирост численности населения, %, 2010–2024 годы – 51,4 %;
- коэффициент естественного прироста в среднем за 2012–2023 годы – 3,1 ‰;
- ввод жилья на душу населения, 2024 год – 2,3 кв. м;
- прирост обеспеченности жильем на душу населения, кв. м, за период 2010–2024 годов – на 15,2 кв. м (до 40,2 кв. м в 2024 году);
- объем вывезенных для переработки ТКО на душу населения, куб. м на чел., 2023 год – 5,3 куб. м на чел.

По итогам оценки градостроительной политики в выбранных городах и применяемых в рамках такой политики инструментов на соответствие принципам и инструментам устойчивого развития сформирована таблица сводных результатов такой оценки (таблица 4.4).

**Таблица 4.4 – Сводные результаты оценки градостроительной политики в выбранных городах и применяемых в рамках такой политики инструментов на соответствие принципам и инструментам устойчивого развития**

Город	1. Инфраструктурная устойчивость						2. Экологическая устойчивость						3. Социальная устойчивость			Индекс качества градостроительной политики
	1.1. Сбалансированное развитие			1.2. Создание правовых условий для реализации устойчивых проектов КРТ	1.3. Формирование правовых основ ответственного землепользования и застройки	Средний балл	2.1. Повышение доступности озелененных территорий общего пользования	2.2. Формирование условий для развития систем ливневой канализации	2.3. Повышение энергоэффективности и вторичное использование строительных отходов		2.4. Сокращение отрицательных экстерналий при землепользовании	Средний балл	3.1. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров)	3.2. Повышение доступности среды для маломобильных групп населения	Средний балл	
Полнота содержания генерального плана	Полнота содержания ПЗЗ	Регулирование инфраструктурных обязательств	Оценка качества регулирования КРТ	Оценка качества межевания земельных участков в жилых кварталах	Оценка качества нормирования доступности озелененных территорий общего пользования и их правовой защиты		Оценка качества планирования и нормирования систем ливневой канализации, интеграции с зеленой инфраструктурой	Программы по повышению энергоэффективности	Перечень работ по капитальному ремонту МКД	Вторичное использование строительных отходов	Оценка качества зонирования размещения производственных объектов с учетом классов опасности и принципа буферизации		Оценка качества регулирования публичных слушаний, общественных обсуждений	Оценка качества регулирования требований к доступности среды		
Вологда	1	1	0	0,4	0,5	0,5	1	0,8	1	1	1	1,0	0,5	0,5	0,5	0,66
Воронеж	0	0	0	0,2	1	0,4	0,5	0,4	1	0	0	0,3	0,5	0,8	0,65	0,46
Екатеринбург	1	0,2	0	0,6	1	0,7	0,6	0,2	1	1	1	0,5	0	0,5	0,25	0,46
Калининград	1	0,5	0,5	0,1	0,5	0,4	0,6	0,8	1	1	0	0,8	1	0,9	0,95	0,71
Краснодар	1	1	0,5	0,2	0,1	0,4	0,5	0,4	1	0	0	0,3	0	0,4	0,2	0,30
Красноярск	1	0,2	0	0,5	0,1	0,3	1	0,8	1	0	1	0,7	0	0,4	0,2	0,43
Нижний Новгород	1	0,7	0	0,8	0,5	0,6	0,6	0,6	1	0	1	0,7	0,5	0,9	0,7	0,68
Самара	1	0,2	0	0,3	0,1	0,3	1,2	0,4	0,5	0	1	0,6	0,5	0,6	0,55	0,46
Сочи	1	0,5	0,5	0,2	0,1	0,3	0,65	0,4	1	0	0	0,6	0	0,6	0,3	0,41
Якутск	1	0,7	0	0,3	0,5	0,5	0,45	0,6	0,5	0	1	0,4	1	0,5	0,75	0,54

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города».

В целях ранжирования выбранных городов по качеству градостроительной политики рассчитан индекс качества градостроительной политики путем усреднения значений средних баллов, присвоенных городам по трем направлениям устойчивого развития (инфраструктурная, экологическая и социальная устойчивость). Как видно из таблицы 4.4, наиболее высокие оценки с существенным отрывом от других городов получили Калининград, Нижний Новгород и Вологда (0,71, 0,68 и 0,66 баллов соответственно), хотя и эти оценки далеки от максимального значения, равного единице.

Градостроительная политика Калининграда характеризуется сохранением полноты содержания генерального плана, высоким качеством зонирования размещения производственных объектов с учетом классов опасности и принципа буферизации, высоким качеством регулирования требований к доступности среды для маломобильных групп граждан, высоким качеством планирования и нормирования систем ливневой канализации, неприменением необоснованного сокращения случаев обязательного проведения публичных слушаний или общественных обсуждений при принятии градостроительных решений, а также наличием политики по повышению энергоэффективности новых и существующих зданий (детальное описание данных политик в городе см. в разделе 2.4 настоящего отчета). Вместе с тем можно выделить и некоторые более слабые стороны градостроительной политики Калининграда: недостаточно полноценное регулирование КРТ жилой застройки, некоторое сокращение инструментария ПЗЗ. Наиболее высоких оценок заслужили инструменты градостроительной политики, направленные на обеспечение социальной (0,95) и экологической устойчивости (0,7) развития Калининграда. Однако значительная часть полномочий муниципальных образований в градостроительной сфере перераспределена на уровень Калининградской области.

Вологда – безусловный лидер среди выбранных городов по направлению экологической устойчивости градостроительной политики, по

которому город получил максимальную оценку – 0,95 балла. В Вологде реализуются меры по всем шести поднаправлениям экологической устойчивости, включенным в настоящий анализ, а базовые градостроительные полномочия сохранены за муниципальными образованиями

На третьем месте по качеству градостроительной политики с точки зрения устойчивого развития – Нижний Новгород (оценка 0,68 балла). Качество градостроительной политики в этом городе является сбалансированным – по всем трем направлениям даны примерно одинаковые оценки. Особо стоит отметить сохранение в городе системного планирования градостроительного развития при помощи генерального плана и применении полноценного инструментария градостроительного зонирования. Примечательно, что значительная часть полномочий органов местного самоуправления в Нижнем Новгороде в градостроительной сфере перераспределена на региональный уровень<sup>227</sup>.

Далее следует Якутск (0,54 балла). Сильной стороной градостроительной политики Якутска является ее направленность на обеспечение социальной устойчивости, однако пока отмечается отставание по направлению экологической устойчивости. Нормативного акта о перераспределении полномочий в градостроительной сфере на территории Республика Саха (Якутия) не принималось.

Екатеринбург, Воронеж и Самара получили одинаковые оценки (по 0,46 балла). В Екатеринбурге в рамках градостроительной политики слабо артикулирована цель социальной устойчивости (недостаточное регулирование требований к доступности среды для маломобильных групп граждан, существенно сокращен перечень случаев проведения публичных слушаний и общественных обсуждений при принятии градостроительных решений), но весьма активно продвигается повестка инфраструктурной

---

<sup>227</sup> Закон Нижегородской области от 23 декабря 2014 года № 197-З «О перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Нижегородской области и органами государственной власти Нижегородской области».

и экологической устойчивости. В Воронеже и Самаре, наоборот, упор сделан на социальную устойчивость на фоне ослабления требований к сбалансированному градостроительному развитию и экологии.

Наиболее низкие оценки получили города Красноярск и Сочи.

Важно отметить, что сбалансированность мер политики по всем направлениям устойчивого развития наблюдается редко. Наиболее сбалансированной по трем видам устойчивости развития территории можно назвать градостроительную политику, реализуемую в Нижнем Новгороде, которая получила хотя и не самые высокие, но примерно одинаковые оценки по трем таким направлениям (социальная, инфраструктурная и экономическая устойчивость).

Как было отмечено во введении и при описании методологии исследования, нормативно оформленная градостроительная политика не всегда находит свое отражение в фактически протекающих процессах развития городов. Поэтому в рамках настоящего исследования предпринята попытка совместить нормативный и позитивный анализ в целях сравнения степени соответствия между заявленной или незаявленной градостроительной политикой и фактическими процессами и результатами развития. В таблице 4.5 представлено сравнение выбранных городов по значениям индекса качества градостроительной политики (таблица 4.4) и индекса качества фактических процессов развития города (таблица 4.3).

**Таблица 4.5 – Результаты расчета индекса качества градостроительной политики и индекса качества фактических процессов развития города с точки зрения достижений целей устойчивого развития в десяти выбранных городах**

Город	Индекс качества градостроительной политики	Индекс качества фактических процессов развития города
Калининград	0,71	0,58
Нижний Новгород	0,68	0,55
Вологда	0,66	0,55
Якутск	0,54	0,64
Екатеринбург	0,46	0,73

Воронеж	0,46	0,64
Самара	0,46	0,52
Красноярск	0,43	0,73
Сочи	0,41	0,58

Города проранжированы в порядке убывания значения индекса качества градостроительной политики

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Как следует из данных таблицы 4.5, можно судить о слабой корреляции между качеством нормативно оформленной градостроительной политики и качеством фактических процессов развития городов.

Так, Калининград, Нижний Новгород и Вологда, занявшие лидерские позиции по качеству градостроительной политики, имеют более низкие позиции по качеству фактических процессов развития по сравнению с Екатеринбургом, Красноярском и Воронежем, которые лидируют по качеству фактического развития, тогда как по качеству градостроительной политики они имеют относительно низкие оценки. В качестве города, который занимает в выборке рассмотренных городов сопоставимые (средние) позиции одновременно по двум индексам, можно привести Якутск.

При интерпретации полученных результатов важно учитывать то, что нормативно закрепленные инструменты градостроительной политики обращены в будущее и даже при должной реализации могут приносить плоды со значительным временным лагом. С другой стороны, на практике далеко не всегда реализуется политика, которая закреплена в документах. И наоборот, иногда происходят практические положительные изменения, которые не предусмотрены более долгосрочными градостроительными документами. Также следует учитывать, что наблюдаемые сегодня фактические результаты развития города, его территории, экономики, социальной сферы, экологии являются результатом реализованных в прошлом мер, мероприятий, причем не только в области градостроительной политики, но и в области иных сфер управления. Предложенный в настоящем исследовании инструментарий позволил получить интегральные (хотя, безусловно, не всеобъемлющие) оценки соответствия нормативной градостроительной политики

и фактических процессов городского развития целям и принципам устойчивого развития, а также сравнить их между собой.

Как показали результаты исследования, 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. И, наоборот, сильная градостроительная политика, преследующая цели устойчивого развития, может не давать ожидаемых результатов, по крайней мере быстрых результатов. На наш взгляд, это свидетельствует о том, что управление устойчивым развитием является комплексной задачей, которая должна включать в себя все необходимые элементы: формирование целей, приоритетов и задач на уровне политики (в рассматриваемом случае – градостроительной политики) и их трансляцию в конкретные инструменты реализации.

## **Заключение**

Целью настоящего исследования являлась оценка соответствия градостроительной политики, декларируемой в документах градостроительного регулирования, иных документах, а также процессов развития, характеризующих фактически реализуемую градостроительную политику в российских городах, целям и принципам устойчивого развития городов.

Крайняя ограниченность открытых и систематизированных данных об исследуемых процессах и связанная с этим трудоемкость сбора первичной информации для оценки определяют объективные ограничения для анализа и формирования полноценных выводов. Поэтому в рамках настоящего исследования и не ставилась задача однозначного определения, какая же именно политика, устойчивого или неустойчивого развития, реализуется или декларируется в выбранных городах, а ставилась задача предложить методологию оценки соответствия характеристик такой политики целям и принципам устойчивого развития городов.

На наш взгляд, по итогам исследования нам всё же удалось сформировать методологическую и эмпирическую базу, позволяющую любому городу или региону провести аудит собственной градостроительной политики в широком понимании, в котором такая политика рассмотрена в настоящем исследовании, сформулировать обоснованные предложения по ее корректировке.

Во-первых, как следует из представленной методологии, в контексте достижения целей устойчивого развития 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, например, 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.

Аналогично 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 возрастало, то есть увеличение темпов строительства не решало проблему обеспечения жильем нуждающихся граждан.)

Во-вторых, 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.

Представляется, что дальнейшее расширение направлений исследований по оценке качества градостроительной политики будет

способствовать совершенствованию такой политики в российских городах и более эффективному достижению целей устойчивого развития.

## Приложение 1

### Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Свердловской области, города Екатеринбурга по направлениям:

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 1

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>228</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения;	Генеральным планом Екатеринбурга соответствующих положений не предусмотрено

<sup>228</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

	- возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	
1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров	Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6 <sup>229</sup> ): - предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков; - максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС	В соответствии с разделом 5 статьи 32 ПЗЗ Екатеринбурга <sup>230</sup> в зонах многоэтажной жилой застройки (Ж-5) применительно к ВРИ «Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)» регламентированы следующие параметры: - минимальный размер земельного участка – 0,3 га; максимальный размер земельного участка не установлен; - предельная этажность не подлежит установлению
1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий	Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации	Не предусмотрены

<sup>229</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>230</sup> Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 10 июня 2022 года № 1597 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования “город Екатеринбург”».

2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах		
2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах	Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих: 1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ; 2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ; 3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах;	1. Урегулированы требования об обязательной градостроительной проработке территории и о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития <sup>231</sup> 2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ 3. Предусмотрены все рекомендуемые к нормативному закреплению дополнительные жилищные гарантии <sup>232</sup> 4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ не содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта <sup>233</sup>

<sup>231</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 23 сентября 2021 года № 619-ПП «Об установлении порядка определения границ территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию, требований к комплексному развитию территории жилой застройки в целях принятия решения о комплексном развитии территории жилой застройки Правительством Свердловской области или главой местной администрации муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области, и предельного срока для проведения общих собраний собственников помещений в многоквартирных домах, не признанных аварийными и подлежащими сносу или реконструкции, включенных в проект решения о комплексном развитии территории жилой застройки, по вопросу о включении многоквартирного дома в границы территории жилой застройки, подлежащей комплексному развитию в соответствии с решением о комплексном развитии такой территории».

<sup>232</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 25 ноября 2021 года № 835-ПП «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории жилой застройки, принимаемого Правительством Свердловской области или главой местной администрации муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области», статья 6 Закона Свердловской области от 19 марта 2021 года № 19-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере комплексного развития территорий в Свердловской области».

<sup>233</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 22 июля 2021 года № 442-ПП «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов (конкурса или аукциона) на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае, если решение о комплексном развитии территории принято Правительством Свердловской области или главой местной администрации муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области».

	<p>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</p> <p>5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)</p>	<p>5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ<sup>234</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальные отступы от границ земельных участков,</li> <li>- предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений;</li> <li>- максимальный процент застройки в границах земельного участка;</li> <li>- максимальный показатель плотности застройки в границах территории комплексного развития</li> </ul>
<p><i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i></p>		
<p>3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов</p>	<p>Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)</p>	<p>Соответствующий перечень был утвержден в 2022 году и продлен до конца текущего года<sup>235</sup>. Наряду с многочисленными обоснованными случаями отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов (изменение границ населенных пунктов в целях исключения пересечений границ земельных участков различных категорий, сведения о которых учтены в ЕГРН, размещение объектов</p>

<sup>234</sup> Приказ министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области от 8 апреля 2021 года № 230-П «Об определении перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».

<sup>235</sup> Постановление Правительства Свердловской области от 28 апреля 2022 года № 302-ПП «Об установлении на территории Свердловской области отдельных случаев утверждения органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, генеральных планов поселений, генеральных планов муниципальных округов, генеральных планов городских округов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории и внесения в них изменений без проведения в 2022, 2023, 2024 и 2025 годах общественных обсуждений или публичных слушаний по проектам указанных документов».

		<p>федерального, регионального и местного значения, размещение линейных объектов транспортной и инженерной инфраструктуры) предусмотрены необоснованные случаи отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений, в частности:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- реализация всех видов решений о КРТ, принятых главой местной администрации муниципального образования, расположенного на территории Свердловской области;</li> <li>- изменение функциональных зон (кроме предусмотренных для объектов социальной инфраструктуры) на функциональную зону рекреационного назначения;</li> <li>- изменение и (или) установление функциональных зон, предусматривающих жилищное строительство, в том числе многоэтажное, с объектами коммунальной, транспортной и социальной инфраструктуры взамен производственных и иных нежилых функциональных зон, по инициативе правообладателей земельных участков и (или) объектов капитального строительства, находящихся в границах этих зон (неиспользуемые, разрушенные и деградированные промышленные и производственные объекты, не подлежащие восстановлению, с устаревшей технологией и оборудованием), в том числе для последующего заключения договора о КРТ по инициативе указанных правообладателей</li> </ul>
--	--	--

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Калининградской области, города Калининграда по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 2

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>236</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	Генеральным планом Калининграда <sup>237</sup> соответствующих положений не предусмотрено

<sup>236</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<sup>237</sup> Решение Городского совета депутатов Калининграда от 6 июля 2016 года № 225 «Об утверждении Генерального плана городского округа «Город Калининград»».

<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>238</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков;</li> <li>- максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС</li> </ul>	<p>В соответствии с главой 3 ПЗЗ Калининграда<sup>239</sup> в зонах застройки многоэтажными жилыми домами (Ж-1) применительно к ВРИ «Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)» регламентированы следующие параметры:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальный и максимальный размер земельного участка не подлежат установлению;</li> <li>- предельная высотность составляет 56 м.</li> </ul> <p>Также установлено, что разработка проектной документации на объекты высотой более 30 м (более девяти этажей) должна осуществляться с учетом положительного заключения главного архитектора Калининградской области</p>
<p>1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий</p>	<p>Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации</p>	<p>Предусмотрены частично. В главе 3 ПЗЗ установлено, что разработка проектной документации на объекты высотой более 30 м (более девяти этажей) должна осуществляться с учетом положительного заключения главного архитектора Калининградской области, подготавливаемого по итогам рассмотрения предпроектных материалов, учитывающих обеспечение указанных объектов и прилегающих к ним территорий социальной, инженерной, транспортной инфраструктурой, на заседании архитектурно-градостроительного совета Калининградской области</p>

<sup>238</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>239</sup> Решение городского Совета депутатов Калининграда от 25 декабря 2017 года № 339 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа «Город Калининград».

<i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i>		
<p>2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</p>	<p>Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ;</li> <li>2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ;</li> <li>3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах;</li> <li>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</li> <li>5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Урегулировано только требование об обязательной градостроительной проработке территории (требование о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития предусмотрено исключительно для случаев заключения оператором КРТ соглашения с уполномоченным исполнительным органом Калининградской области или уполномоченным ОМСУ муниципального образования Калининградской области)<sup>240</sup></li> <li>2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ</li> <li>3. Дополнительные жилищные гарантии не предусмотрены</li> <li>4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ не содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта<sup>241</sup></li> <li>5. Предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ, не установлены</li> </ol>

<sup>240</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 26 октября 2021 года № 713 «О порядке осуществления в Калининградской области комплексного развития территории».

<sup>241</sup> Там же.

	земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)	
<i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i>		
3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов	Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)	Соответствующий перечень не утвержден

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Вологодской области, города Вологды по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 3

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>242</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	Генеральным планом Вологды соответствующих положений не предусмотрено

<sup>242</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>243</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков;</li> <li>- максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС</li> </ul>	<p>В соответствии с ПЗЗ Вологды<sup>244</sup> в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки Ж5 применительно к ВРИ, предусматривающему многоэтажную жилую застройку, установлены:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) минимальный (0,15 га) и максимальный размеры (5 га) земельного участка;</li> <li>2) предельная (максимальная) этажность (16 этажей) и высотность (60 м)</li> </ol>
<p>1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий</p>	<p>Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации</p>	<p>Не предусмотрены</p>

<sup>243</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>244</sup> Ст. 32 Правил землепользования и застройки городского округа города Вологды, утвержденных решением Вологодской городской думы от 26 июня 2009 года № 72.

<i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i>		
2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах	Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих: 1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ; 2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ; 3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах; 4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);	1. Урегулировано только требование об обязательной градостроительной проработке территории <sup>245</sup> 2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ 3. Предусмотрены некоторые из рекомендуемых к нормативному закреплению дополнительные жилищные гарантии <sup>246</sup> 4. В формуле определения начальной цены торгов <sup>247</sup> присутствует коэффициент инвестиционной привлекательности застроенной территории, но его величина фиксирована (0,3 %). Также одним из показателей, учитываемых в формуле, является средний уровень кадастровой стоимости, однако непонятно, в отношении чего рассчитывается такая кадастровая стоимость, земельных ли участков в границах территории и (или) объектов

<sup>245</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 27 сентября 2021 года № 1141 «Об утверждении Порядка согласования проекта решения о комплексном развитии территории жилой застройки, проекта решения о комплексном развитии территории нежилой застройки, подготовленного главой местной администрации (городского округа, муниципального округа, муниципального района) Вологодской области».

<sup>246</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 14 ноября 2023 года № 1265 «О регулировании некоторых вопросов в сфере обеспечения жилищных прав граждан при осуществлении комплексного развития территории жилой застройки».

<sup>247</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 27 сентября 2021 года № 1145 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае, если решение о комплексном развитии территории принято Правительством Вологодской области или главой местной администрации, а также размера арендной платы за земельные участки при заключении указанного договора».

	5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)	недвижимости, расположенных на таких земельных участках. 5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ <sup>248</sup> : - предельные (минимальные и максимальные) размеры земельных участков, включая их площадь; - минимальные отступы от границ земельных участков в целях определения мест допустимого размещения зданий, строений, сооружений; - предельное количество этажей и (или) предельная высота зданий, строений, сооружений; - максимальный процент застройки в границах земельного участка.
<i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i>		
3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов	Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка	На территории Вологодской области в период 2022–2024 годов действовал нормативный правовой акт, устанавливающий соответствующий перечень <sup>249</sup> . Все представленные в нем случаи оцениваются как обоснованные, например: - размещение объектов федерального, регионального и местного значения,

<sup>248</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 20 июня 2022 года № 770 «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории, на территории Вологодской области».

<sup>249</sup> Постановление Правительства Вологодской области от 25 июля 2022 года № 932 «Об установлении случаев утверждения проектов внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки муниципальных образований области, утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории и проектов внесения изменений в указанные документы без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

	содержания соответствующих случаев (оснований)	предусмотренных документами территориального планирования; - установление функциональных/территориальных зон, градостроительных регламентов, предусматривающих размещение объектов местного значения для производственной инфраструктуры, если характеристики ЗОУИТ не будут накладываться на селитебные территории
--	--	--

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Краснодарского края, города Краснодара по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 4

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>250</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	Генеральным планом г. Краснодара соответствующих положений не предусмотрено

<sup>250</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>251</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков;</li> <li>- максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС</li> </ul>	<p>В соответствии с Единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования Краснодарского края (далее – Единый документ)<sup>252</sup> в зоне многоэтажной жилой застройки Ж4 установлены следующие предельные параметры:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальный размер земельного участка – 0,7 га (такой размер не подлежит установлению только в случаях образования земельного участка под уже существующим ОКС);</li> <li>- максимальный размер земельного участка – 0,5 га;</li> <li>- предельная высотность – 33 м.</li> </ul> <p>Также предусмотрено, что возможно размещение высотных доминант до 18 этажей, но не более 35 % от площади застройки надземной части таких зданий и не более 63 м; при подсчете площади застройки для устройства высотных доминант площадь застройки стилобата не учитывается (раздел 5.4 ст. 5 Единого документа)</p> <p>Отдельно предусматривается, что предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, в том числе их площадь, не устанавливаются в случаях образования земельных участков:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) с единственным видом разрешенного использования «улично-дорожная сеть»</li> </ol>
---	---	---

<sup>251</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>252</sup> Решение Городской думы Краснодарского края от 27 ноября 2024 года № 82 п. 4 «О едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар».

		<p>(код 12.0.1), «благоустройство территории» (код 12.0.2);</p> <p>2) в зонах застройки многоэтажными жилыми домами с видами разрешенного использования «среднеэтажная жилая застройка» (код 2.5) и «многоэтажная жилая застройка» (код 2.6) в целях размещения плоскостной открытой стоянки открытого типа для технических и других средств передвижения инвалидов, а также из земель (территорий, не образованных в земельные участки), в целях эксплуатации существующих объектов капитального строительства в сложившейся застройке, не позволяющей образовать земельный участок с минимальными размерами (п. 14 ст. 1 Единого документа)</p>
<p>1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий</p>	<p>Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации</p>	<p>В составе Единого документа представлена норма, согласно которой при развитии <i>существующей</i> жилой застройки, реконструкции кварталов не допускается локальная реконструкция или точечная застройка жилыми домами при планируемом строительстве жилья, не обеспеченного объектами социальной, транспортной инженерно-коммунальной инфраструктуры, а также коммунальными и энергетическими ресурсами, в соответствии с установленными нормативами обеспеченности и доступности для населения (п. 7 ст. 8 Единого документа). Однако правовой механизм, обеспечивающий реализацию указанной нормы, в городе Краснодаре не обеспечен</p>

2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах		
2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах	Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих: 1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ; 2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ; 3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах; 4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);	1. Урегулированы требования об обязательной градостроительной проработке территории и о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития <sup>253</sup> 2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ 3. Дополнительные жилищные гарантии не предусмотрены 4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ не содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта <sup>254</sup> 5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ <sup>255</sup> : - предельное количество этажей, предельная высота зданий, строений, сооружений; - предельный коэффициент плотности жилой застройки

<sup>253</sup> Приказ департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 11 ноября 2021 года № 298 «Об утверждении Порядка согласования проекта решения о комплексном развитии территории жилой, нежилой застройки, подготовленного главой местной администрации муниципального образования Краснодарского края с департаментом по архитектуре и градостроительству Краснодарского края».

<sup>254</sup> Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 6 июля 2022 года № 410 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае принятия решения о комплексном развитии территории губернатором Краснодарского края или главой администрации муниципального образования Краснодарского края и внесении изменения в постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 28 октября 2021 г. № 751 “Об отдельных мерах по правовому регулированию в целях обеспечения комплексного развития территорий в Краснодарском крае”».

<sup>255</sup> Приказ департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 20 апреля 2022 года № 109 «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».

	5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)	
<i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i>		
3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов	Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)	Соответствующий перечень был утвержден в 2022 году и продлен до конца текущего года <sup>256</sup> . Наряду с многочисленными обоснованными случаями отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов (отображение ОКС местного значения, размещение которых предусмотрено утвержденным генеральным планом, приведение их в соответствие с утвержденными документами территориального планирования; отображение объектов капитального строительства местного значения, размещение которых предусмотрено утвержденным генеральным планом; приведение их в соответствие с утвержденными документами территориального планирования; установление графического описания местоположения границ территориальных зон и (или) устранения

<sup>256</sup> Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 9 июня 2022 года № 341 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»».

		пересечений устанавливаемых границ территориальных зон с границами земельных участков, населенных пунктов, других территориальных зон) предусмотрены необоснованные случаи отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений, а именно в целях реализации решений о КРТ
--	--	--

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Воронежской области, города Воронежа по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 5

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>257</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения;	На территории Воронежской области установлены следующие особенности содержания генерального плана <sup>258</sup> : 1) генеральный план может не содержать карту планируемого размещения объектов местного значения. Такая карта подлежит утверждению местной администрацией; 2) допускается вместо сведений о местоположении, характеристиках, видах и назначении планируемых объектов местного значения указывать сведения о потребности в таких объектах.

<sup>257</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<sup>258</sup> См. ч. 8, 9 ст. 10 Закона Воронежской области от 07.07.2006 № 61-ОЗ «О регулировании градостроительной деятельности в Воронежской области».

	<p>- возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий</p>	<p>В положении о территориальном планировании в составе генерального плана Воронежа<sup>259</sup> в отношении отдельной категории объектов местного значения (в частности, объектов социальной инфраструктуры) реализован соответствующий подход, а именно определены показатели планируемого развития, в составе которых в привязке к функциональным зонам ГП указывается лишь существующая емкость и расчет в потребности, но не указываются сами объекты, планируемые к созданию в границах соответствующих функциональных зон (см., например, таблицы 3.2.1, 3.2.2). В отношении всех остальных ОМЗ реализован классический подход, т. е. приведены наименования, местоположение и характеристики соответствующих объектов</p>
<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>260</sup>):</p>	<p>В соответствии со статьей 23 ПЗЗ Воронежа<sup>261</sup> в зонах застройки многоэтажными жилыми домами применительно к ВРИ «Многоэтажная жилая застройка (высотная застройка)» предельные максимальные параметры этажности и минимальный/максимальный размеры земельных участков не подлежат установлению</p>

<sup>259</sup> Решение Воронежской городской думы от 25 декабря 2024 года № 1166-V «Об утверждении Генерального плана городского округа город Воронеж».

<sup>260</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>261</sup> См. ст. 23 ПЗЗ г. Воронежа, утв. решением Воронежской городской думы от 20 апреля 2022 года № 466-V «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа город Воронеж».

	- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков; - максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС	
1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий	Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации	Не предусмотрены
<i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i>		
2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах	Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих: 1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ; 2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ; 3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений	1. Урегулированы требования об обязательной градостроительной проработке территории и о разработке архитектурно-градостроительной концепции в отношении территории комплексного развития <sup>262</sup> 2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ 3. Дополнительные жилищные гарантии не предусмотрены.

<sup>262</sup> Указ губернатора Воронежской области от 2 сентября 2021 года № 165-у «О комплексном развитии территорий в Воронежской области».

	<p>в соответствующих критериям многоквартирных домах;</p> <p>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</p> <p>5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)</p>	<p>4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ не содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта<sup>263</sup></p> <p>5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений, планируемых к строительству;</li> <li>- максимальный процент застройки в границах земельного участка.<sup>264</sup></li> </ul>
<p><i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i></p>		
<p>3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов</p>	<p>Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка</p>	<p>Соответствующий перечень был утвержден в 2022 году и продлен до конца текущего года<sup>265</sup>. Указанным перечнем предусмотрены только обоснованные случаи отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, например:</p>

<sup>263</sup> Постановление Правительства Воронежской области от 12 августа 2021 года № 470 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае принятия решения о комплексном развитии территории правительством Воронежской области или главой администрации муниципального образования Воронежской области».

<sup>264</sup> Указ губернатора Воронежской области от 2 сентября 2021 года № 165-у «О комплексном развитии территорий в Воронежской области».

<sup>265</sup> Постановление Правительства Воронежской области от 19 октября 2022 года № 753 «Об определении случаев принятия решений по вопросам градостроительной деятельности без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

	содержания соответствующих случаев (оснований)	<ul style="list-style-type: none"><li>- приведение в соответствие действующему законодательству, устранение технических ошибок, исполнение решений судов;</li><li>- реализация масштабного инвестиционного проекта в соответствии с законом Воронежской области от 2 марта 2016 года № 05-ОЗ</li></ul>
--	--	--

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Красноярского края, города Красноярска по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 6

Критерий сравнения	Предмет анализа	Содержание критерия
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>266</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	Особенности содержания генерального плана на территории Красноярского края не установлены. Следовательно, генеральным планом Красноярска соответствующих положений не предусмотрено

<sup>266</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров	Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6 <sup>267</sup> ): - предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков; - максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС	В соответствии с ПЗЗ Красноярска <sup>268</sup> в территориальных зонах многоэтажной жилой застройки применительно к ВРИ, предусматривающему многоэтажную жилую застройку, не подлежат установлению максимальный размер земельного участка и максимальная этажность Минимальный размер земельного участка 0,5 га
1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий	Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации	Не сформированы
<i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i>		
2.1. Оценка качества нормативного правового	Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации	1. Урегулированы требования об обязательной градостроительной проработке территории

<sup>267</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>268</sup> Решение Красноярского городского совета депутатов от 7 июля 2015 года № В-122 (ред. от 18.03.2025) «О Правилах землепользования и застройки городского округа город Красноярск Красноярского края и о признании утратившими силу отдельных решений Красноярского городского совета депутатов».

<p>регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</p>	<p>Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ;</li> <li>2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ;</li> <li>3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах;</li> <li>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</li> <li>5) установление базовых и средних предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные</li> </ol>	<p>и о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития<sup>269</sup></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ</li> <li>3. Предусмотрены некоторые из рекомендуемых к нормативному закреплению дополнительные жилищные гарантии<sup>270</sup></li> <li>4. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ<sup>271</sup>: <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельные (максимальные и минимальные) размеры земельных участков;</li> <li>- минимальные отступы от границ земельных участков;</li> <li>- предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений;</li> <li>- максимальный процент застройки в границах земельного участка</li> </ul> </li> </ol>
---	---	--

<sup>269</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2021 года № 691-п «Об утверждении Порядка заключения органами местного самоуправления муниципальных образований Красноярского края с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества договоров о комплексном развитии территории, на основании которых осуществляется комплексное развитие территории по инициативе правообладателей».

<sup>270</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2021 года № 708-п «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов (конкурса или аукциона) на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае, если решение о комплексном развитии территории принято Правительством Красноярского края или главой местной администрации муниципального образования Красноярского края».

<sup>271</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 30 сентября 2021 года № 707-п «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».

	размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)	
<i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i>		
3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов	Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)	Соответствующий перечень был утвержден в 2022 году и действовал до конца 2023 года <sup>272</sup> . Наряду с обоснованными случаями отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении (размещение объектов федерального, регионального и местного значения, предусмотренных государственными и муниципальными программами, исправление технических ошибок) данный перечень предусматривал необоснованные случаи, в частности, случаи реализации решений о КРТ

<sup>272</sup> Постановление Правительства Красноярского края от 25 октября 2022 года № 900-п «Об установлении Перечня случаев, при которых в 2022 и 2023 годах не требуется проведения общественных обсуждений или публичных слушаний в целях утверждения проектов генеральных планов, проектов правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, проектов межевания территории, проектов, предусматривающих внесение изменений в указанные документы».

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Краснодарского края, города Сочи по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 7

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>273</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	Генеральным планом Сочи соответствующих положений не предусмотрено

<sup>273</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>274</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков;</li> <li>- максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС.</li> </ul>	<p>В соответствии с ПЗЗ Сочи<sup>275</sup> в зоне многоэтажной жилой застройки Ж-6 применительно к ВРИ, предусматривающим многоэтажную жилую застройку, установлена только предельная этажность (76 м), минимальный и максимальный размеры земельного участка не регламентированы в принципе (даже не указано, что они не подлежат установлению)</p>
<p>1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий</p>	<p>Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации</p>	<p>В составе ПЗЗ Сочи представлены положения, согласно которым на территории Сочи запрещено строительство, реконструкция ОКС жилого назначения, за исключением следующих случаев:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) строительство индивидуальных жилых домов, садовых домов;</li> <li>2) строительство ОКС жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о КРТ при наличии соглашения, заключенного в целях восстановления прав граждан, включенных в единый реестр проблемных объектов, предусмотренный № 214-ФЗ;</li> </ol>

<sup>274</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>275</sup> Решение Городского собрания Сочи от 29 декабря 2009 года № 202 «Об утверждении Правил землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи».

		<p>3) строительство ОКС жилого назначения, осуществляемое в рамках реализации договоров о КРТ, заключенных до вступления в силу настоящего пункта;</p> <p>4) строительство ОКС жилого назначения, финансирование (софинансирование) которых осуществляется из средств федерального, регионального, местного бюджета;</p> <p>5) реконструкция существующих ОКС жилого назначения в существующих параметрах.</p> <p>Следовательно, при реализации точечных проектов жилищного строительства требование об инфраструктурной обеспеченности является обязательным (п. 12.1.2 ПЗЗ Сочи)</p>
<p><i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i></p>		
<p>2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</p>	<p>Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих:</p> <p>1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ;</p> <p>2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ;</p>	<p>1. Урегулированы требования об обязательной градостроительной проработке территории и о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития<sup>276</sup></p> <p>2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ</p> <p>3. Дополнительные жилищные гарантии не предусмотрены</p> <p>4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ не</p>

<sup>276</sup> Приказ департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 11 ноября 2021 года № 298 «Об утверждении Порядка согласования проекта решения о комплексном развитии территории жилой, нежилой застройки, подготовленного главой местной администрации муниципального образования Краснодарского края с департаментом по архитектуре и градостроительству Краснодарского края».

	<p>3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах;</p> <p>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</p> <p>5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)</p>	<p>содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта<sup>277</sup></p> <p>5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ<sup>278</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельное количество этажей, предельная высота зданий, строений, сооружений;</li> <li>- предельный коэффициент плотности жилой застройки</li> </ul>
<p><i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i></p>		
<p>3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при</p>	<p>Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов,</p>	<p>Соответствующий перечень был утвержден в 2022 году и продлен до конца текущего года<sup>279</sup>. Наряду с многочисленными обоснованными случаями отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых</p>

<sup>277</sup> Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 6 июля 2022 года № 410 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае принятия решения о комплексном развитии территории губернатором Краснодарского края или главой администрации муниципального образования Краснодарского края и внесении изменения в постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 28 октября 2021 года № 751 “Об отдельных мерах по правовому регулированию в целях обеспечения комплексного развития территорий в Краснодарском крае”».

<sup>278</sup> Приказ департамента по архитектуре и градостроительству Краснодарского края от 20 апреля 2022 года № 109 «Об утверждении Перечня предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, указываемых в решении о комплексном развитии территории».

<sup>279</sup> Постановление главы администрации (губернатора) Краснодарского края от 9 июня 2022 года № 341 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона от 14 марта 2022 года № 58-ФЗ “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”».

<p>принятии/изменении ключевых градостроительных документов</p>	<p>градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)</p>	<p>градостроительных документов (отображение ОКС местного значения, размещение которых предусмотрено утвержденным генеральным планом, приведение их в соответствие с утвержденными документами территориального планирования; отображение объектов капитального строительства местного значения, размещение которых предусмотрено утвержденным генеральным планом, приведение их в соответствие с утвержденными документами территориального планирования; установление графического описания местоположения границ территориальных зон и (или) устранение пересечений устанавливаемых границ территориальных зон с границами земельных участков, населенных пунктов, других территориальных зон) предусмотрены необоснованные случаи отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений, а именно в целях реализации решений о КРТ</p>
---	---	---

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Нижегородской области,  
города Нижнего Новгорода по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 8

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>280</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	В соответствии с частью 3 статьи 20 Закона Нижегородской области от 8 апреля 2008 года № 37-3 «Об основах регулирования градостроительной деятельности на территории Нижегородской области» генеральным планом могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются. Генеральным планом Нижнего Новгорода соответствующих положений не предусмотрено

<sup>280</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенным содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>281</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков;</li> <li>- максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС</li> </ul>	<p>В соответствии с ПЗЗ Нижнего Новгорода в зоне многоквартирной высокоплотной многоэтажной жилой застройки (ТЖм-3) применительно к ВРИ многоэтажной жилой застройки предусмотрены следующие предельные параметры:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальный размер земельного участка 0,35 га, максимальный размер не подлежит установлению;</li> <li>- максимальная этажность 30 этажей, при этом максимальная высотность не подлежит установлению (ст. 29.7, 29.8 ПЗЗ Нижнего Новгорода).</li> </ul> <p>Количество надземных этажей и высота объектов капитального строительства, размещаемых в центральной части Нижнего Новгорода, регулируется схемой высотного зонирования, выполненной в составе документации по планировке центральной части Нижнего Новгорода, утвержденной распоряжением Правительства Нижегородской области от 17 августа 2012 года № 1761-р</p>
<p>1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий</p>	<p>Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации</p>	<p>В составе ПЗЗ Нижнего Новгорода соответствующие положения не предусмотрены. На региональном уровне утверждена методика расчета платы застройщиком в областной бюджет в части компенсации затрат на строительство объектов социальной</p>

<sup>281</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

		инфраструктуры, но указанный механизм затрагивает только проекты КРТ <sup>282</sup>
<i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i>		
2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных градостроительных проектов в городах	Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих: 1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ; 2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ; 3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах; 4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ	1. Урегулированы требования об обязательной градостроительной проработке территории и о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития <sup>283</sup> 2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ 3. Предусмотрены все рекомендуемые к нормативному закреплению дополнительные жилищные гарантии <sup>284</sup> 4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ частично содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта, т. к. учитывает рыночную стоимость планируемых к возведению жилых и коммерческих объектов <sup>285</sup>

<sup>282</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 26 июня 2024 года № 377 «Об утверждении Методики расчета размера платы лица, заключившего договор о комплексном развитии территории, в областной бюджет в качестве компенсации затрат на строительство объектов социальной инфраструктуры».

<sup>283</sup> Раздел 2 Положения о комплексном развитии территории в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

<sup>284</sup> Раздел 8 Положения о комплексном развитии территории в Нижегородской области, утвержденного постановлением Правительства Нижегородской области от 13 июля 2021 года № 601 «Об особенностях комплексного развития территорий в Нижегородской области».

<sup>285</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 30 сентября 2021 года № 871 «Об утверждении Порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории при принятии решения о комплексном развитии территории Правительством Нижегородской области или главой администрации муниципального образования Нижегородской области».

	будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей); 5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)	5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ: - минимальные размеры земельных участков; - максимальная этажность ОКС; - максимальный процент в границах КРТ; - отступы от границ земельных участков, красной линии до ОКС
<i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i>		
3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов	Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)	Соответствующий НПА был принят в 2022 году и продлен до конца текущего года <sup>286</sup> . Наряду с многочисленными обоснованными случаями отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов (размещение объектов федерального, регионального и местного значения, линейных объектов, уточнение границ существующих объектов социальной инфраструктуры, приведение территориальных зон в соответствие с функциональными зонами) в перечне представлены необоснованные случаи, в частности, случаи реализации проектов КРТ

<sup>286</sup> Постановление Правительства Нижегородской области от 9 апреля 2022 года № 257 «Об установлении случаев утверждения изменений в генеральные планы, правила землепользования и застройки, утверждения проектов планировки территории, проектов межевания территории, а также внесения изменений в них без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Республики Саха (Якутия), города Якутска по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 9

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>287</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	Генеральным планом Якутска соответствующих положений не предусмотрено

<sup>287</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенное содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>288</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков;</li> <li>- максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС</li> </ul>	<p>В соответствии с ПЗЗ Якутска в зоне застройки средне- и многоэтажными МКД регламентированы следующие параметры:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальный размер 0,4 га, максимальный размер земельного участка не подлежит установлению;</li> <li>- предельная этажность 16 этажей</li> </ul>
<p>1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий</p>	<p>Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации</p>	<p>Не предусмотрены</p>
<p><i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i></p>		
<p>2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных</p>	<p>Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих:</p>	<p>1. Урегулированы требования об обязательной градостроительной проработке территории и о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития<sup>289</sup></p>

<sup>288</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>289</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 августа 2021 года № 316 «О комплексном развитии территорий в Республике Саха (Якутия)».

градостроительных проектов в городах	<p>1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ;</p> <p>2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ;</p> <p>3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах;</p> <p>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</p> <p>5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)</p>	<p>2. Нормативно не закреплён запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ</p> <p>3. Дополнительные жилищные гарантии не предусмотрены</p> <p>4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ не содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта<sup>290</sup></p> <p>5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ<sup>291</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальные отступы от границ земельных участков;</li> <li>- предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений;</li> <li>- максимальный процент застройки в границах земельного участка</li> </ul>
<i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i>		
3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев	Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от	Не установлен

<sup>290</sup> Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 26 августа 2021 года № 316 «О комплексном развитии территорий в Республике Саха (Якутия)».

<sup>291</sup> Там же.

отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов	проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)	
---	--	--

**Сведения о результатах анализа нормативных правовых актов Самарской области, города Самары по направлениям:**

- 1) наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную);
- 2) формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах;
- 3) расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений.

Таблица 10

Критерий сравнения	Предмет анализа	Результаты анализа
<i>1. Наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий без создания избыточной нагрузки на инфраструктуру (транспортную, социальную, коммунальную)</i>		
1.1. Установление муниципальным образованием особенностей содержания генерального плана <sup>292</sup>	Наличие или отсутствие в генеральном плане города положений, определяющих особенности содержания генерального плана в части (ч. 9 ст. 23 ГрК РФ): - замены сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах без указания их характеристик и местоположения; - возможности неустановления функциональных зон в генеральном плане в отношении отдельных территорий	Генеральным планом Самары соответствующих положений не предусмотрено

<sup>292</sup> См. ч. 9 ст. 23 ГрК РФ.

<p>1.2. Обеспечение муниципальным образованием прозрачных условий землепользования, делающих определенное содержание градостроительных регламентов в части базовых параметров</p>	<p>Регламентация или отсутствие регламентации в документе градостроительного зонирования муниципального образования (ч. 1 ст. 38 ГрК РФ) в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки, в которой допускается возведение многоквартирных домов, максимальной (относительно других территориальных зон) высотности применительно к виду разрешенного использования, предусматривающему многоэтажную жилую застройку (код 2.6<sup>293</sup>):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков;</li> <li>- максимальных предельных параметров этажности (высотности) ОКС</li> </ul>	<p>В соответствии со статьей 14 ПЗЗ Самары<sup>294</sup> в зоне застройки многоэтажными жилыми домами (Ж-4.1) регламентированы следующие параметры:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальный размер земельного участка 0 кв. м (фактически не установлен),</li> <li>максимальный размер земельного участка не ограничен (фактически не подлежит установлению);</li> <li>- предельная высотность 97,5 м</li> </ul>
<p>1.3. Правовые условия для вовлечения субъектов предпринимательской деятельности (застройщиков) к участию в инфраструктурном обеспечении застраиваемых территорий</p>	<p>Наличие или отсутствие специального регулирования инфраструктурных обязательств застройщиков при реализации проектов жилищного строительства (кроме проектов комплексного развития территории) в правилах землепользования и застройки или в иных нормативных правовых актах муниципального образования, субъекта Российской Федерации</p>	<p>Не предусмотрены</p>
<p><i>2. Формирование полноценной нормативной правовой базы по вопросам комплексного развития территории для реализации комплексных градостроительных проектов в городах</i></p>		
<p>2.1. Оценка качества нормативного правового регулирования вопросов КРТ для реализации комплексных</p>	<p>Наличие или отсутствие в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ, положений, закрепляющих:</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Урегулировано только требование о разработке мастер-плана в отношении территории комплексного развития</li> <li>2. Нормативно не закреплен запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не</li> </ol>

<sup>293</sup> См. приказ Росреестра от 10 ноября 2020 года № П/0412 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков».

<sup>294</sup> Постановление Самарской городской думы от 26 апреля 2001 года № 61 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа Самара».

<p>градостроительных проектов в городах</p>	<p>1) требование о предварительной градостроительной проработке территории, а также об обязательности разработки мастер-плана/концепции проекта КРТ на этапе, предшествующем реализации проекта КРТ;</p> <p>2) запрет принятия решения о КРТ в отношении территории, не предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ;</p> <p>3) систему дополнительных жилищных гарантий собственникам жилых помещений в соответствующих критериям многоквартирных домах;</p> <p>4) учет в формуле определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ будущих доходов и расходов по проекту (инвестиционной составляющей);</p> <p>5) установление базовых и средовых предельных параметров в решениях о КРТ в качестве предельных параметров разрешенного строительства (хотя бы одного из следующих параметров: предельные размеры земельного участка, минимальный отступ от границ земельного участка с целью определения мест допустимого размещения зданий)</p>	<p>предусмотренной в качестве территории комплексного развития в ПЗЗ</p> <p>3. Предусмотрены некоторые из рекомендуемых к нормативному закреплению дополнительные жилищные гарантии<sup>295</sup></p> <p>4. Формула определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ не содержит в себе оценку инвестиционной составляющей проекта<sup>296</sup></p> <p>5. Предусмотрены следующие предельные параметры, подлежащие включению в решение о КРТ<sup>297</sup>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- минимальные отступы от границ земельных участков;</li> <li>- предельное количество этажей или предельная высота зданий, строений, сооружений;</li> <li>- максимальный процент застройки в границах земельного участка,</li> <li>- максимальный коэффициент плотности застройки;</li> <li>- максимальная плотность застройки в границах территории комплексного развития;</li> <li>- минимальный процент озеленения в границах территории комплексного развития</li> </ul>
---	--	---

<sup>295</sup> Постановление Правительства Самарской области от 18 июня 2025 года № 340 «Об утверждении Положения об особенностях комплексного развития территорий в Самарской области и о признании утратившими силу отдельных постановлений Правительства Самарской области».

<sup>296</sup> Постановление Правительства Самарской области от 12 августа 2022 года № 660 «Об отдельных вопросах обеспечения жилищных прав граждан при осуществлении комплексного развития территории жилой застройки в Самарской области».

<sup>297</sup> Там же.

<i>3. Расширение практики выявления мнений различных групп интересов (стейкхолдеров) в городе при определении стратегии развития на будущее и при принятии текущих градостроительных решений</i>		
3.1. Анализ региональных нормативных правовых актов на предмет обоснованности случаев отказа от публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов	Наличие или отсутствие нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих случаи (основания) отказа от проведения публичных слушаний / общественных обсуждений при принятии/изменении ключевых градостроительных документов, градостроительных решений, а также оценка содержания соответствующих случаев (оснований)	Соответствующий перечень был утвержден в 2022 году и в этом же году закончил свое действие <sup>298</sup> . Предусматривал единственный случай, оцениваемый как обоснованный, – утверждение проектов ПЗЗ, проектов внесения изменений в ПЗЗ в случаях несоответствия ПЗЗ генеральному плану

<sup>298</sup> Постановление Правительства Самарской области от 20 мая 2022 года № 351 «Об установлении случаев утверждения проектов правил землепользования и застройки, внесения изменений в правила землепользования и застройки без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний».

**Источники**

*Перечень проанализированных нормативных правовых актов*

1. Решение Воронежской городской думы от 25 декабря 2024 года № 1166-V «Об утверждении Генерального плана городского округа город Воронеж».
2. Решение Воронежской городской думы от 20 апреля 2022 года № 466-V «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа город Воронеж».
3. Решение Вологодской городской думы от 29 декабря 2014 года № 171 «Об утверждении генерального плана городского округа города Вологды».
4. Решение Вологодской городской думы от 26 июня 2009 года № 72 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа города Вологды».
5. Приказ министерства строительства и развития инфраструктуры Свердловской области от 1 июня 2023 года № 335-П «Об утверждении Генерального плана городского округа – муниципального образования “город Екатеринбург” на период до 2045 года».
6. Постановление Администрации г. Екатеринбурга от 10 июня 2022 года № 1597 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования “город Екатеринбург”».
7. Решение Городского совета депутатов Калининграда от 6 июля 2016 года № 225 «Об утверждении Генерального плана городского округа “Город Калининград”».
8. Решение Городского совета депутатов Калининграда от 25 декабря 2017 № 339 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа “Город Калининград”».

9. Решение Городской думы Краснодара от 27 ноября 2024 года № 82 п. 4 «О едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар».

10. Решение Красноярского городского совета депутатов от 13 марта 2015 года № 7-107 «О Генеральном плане городского округа город Красноярск Красноярского края и о признании утратившими силу отдельных решений Красноярского городского совета».

11. Решение Красноярского городского Совета депутатов от 7 июля 2015 года № В-122 «О Правилах землепользования и застройки городского округа город Красноярск Красноярского края и о признании утратившими силу отдельных решений Красноярского городского совета депутатов».

12. Приказ департамента градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области от 30 марта 2018 года № 07-01-06/22 «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Нижнего Новгорода».

13. Постановление Городской думы г. Нижнего Новгорода от 17 марта 2010 года № 22 «О генеральном плане города Нижнего Новгорода».

14. Решение Думы городского округа Самара от 20 марта 2008 года № 539 «Об утверждении Генерального плана городского округа Самара».

15. Постановление Самарской городской думы от 26 апреля 2001 года № 61 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа Самара».

16. Решение Городского собрания Сочи муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края от 27 декабря 2023 года № 180 «Об утверждении генерального плана муниципального образования городской округ город-курорт Сочи Краснодарского края».

17. Решение Городского собрания Сочи от 29 декабря 2009 года № 202 «Об утверждении Правил землепользования и застройки на территории муниципального образования город-курорт Сочи».

18. Постановление Городского собрания депутатов г. Якутска от 16 марта 2005 года ПГС № 30-1 «Об утверждении генерального плана городского округа “город Якутск”».

19. Нормативный правовой акт Якутской городской Думы от 25 декабря 2013 года № 169-НПА «Правила землепользования и застройки городского округа “город Якутск”».