ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

Подходы к оценке индексов качества градостроительного регулирования на примере 17 крупнейших городских агломераций России

Е. В. Игуменов
Ведущий юрисконсульт-координатор проектов
Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

Кострома, 2025 г.

Миссия и направления деятельности ИЭГ

Миссия: содействие социально-экономическому развитию территорий городов и регионов России

ИЭГ - некоммерческая организация, созданная в 1995 году.
За 30 лет деятельности мы оказали поддержку по направлениям развития законодательства, разработки документов стратегического планирования, концепций и программ в градостроительной сфере и сфере ЖКХ более чем 70 городам России

Разработка концепций и проектов нормативных правовых актов в градостроительной и жилищной сферах

Комплексная аналитика городских процессов, оценка эффективности управления городскими территориями с использованием стандартных и больших данных, подготовка рекомендаций по повышению такой эффективности

Разработка рекомендаций по скоординированному управлению социально-экономическим развитием на территориях городских агломераций, в том числе по координации документов стратегического планирования, территориального планирования

Пространственно-экономическое моделирование проектов по КРТ

Разработка дорожных карт (планов) мероприятий по реализации проектов КРТ и организационно-методическое обеспечение реализации строительных проектов

Актуальные вопросы на повестке градостроительного развития городов в мире – новое издание ИЭГ

- ✓ Сравнение показателей строительной отрасли по 16 странам
- ✓ Системы документов градостроительного регулирования
- ✓ Подходы к установлению ограничений использования земельных участков в зонах с особыми условиями использования территории
- ✓ Координация развития сетей инженерно-технического обеспечения с градостроительным развитием
- ✓ Установление инфраструктурных сборов при реализации градостроительных проектов,
- ✓ Внедрение электронных административных процедур
- ✓ Применение геоинформационных систем в строительстве
- ✓ Правовые и финансовые механизмы обеспечения ответственности участников строительной деятельности за качество построенных объектов
- ✓ Регулирование многофункционального использования зданий.

Полный текст доступен бесплатно на сайте ИЭГ:

В 2025 г. Институт экономики города опубликовал новое исследование состояния экономики, жилищной и градостроительной сфер на территориях основных российских городских агломераций

- Исследование:
  - ✓ охватывает 17 крупнейших городских агломераций и период 14 лет (с 2010 по 2023/2024 гг.)
  - ✓ включает 35 индикаторов экономики, жилищной и градостроительной сфер крупнейших городских агломераций

- Результаты исследования позволяют увидеть место каждой агломерации среди других российских крупнейших агломераций, а по отдельным показателям - сравнить с зарубежными агломерациями

МЕТОДОЛОГИЯ И РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Методика формирования выборки муниципальных образований в составе рассматриваемых агломераций для оценки индексов базового градостроительного регламента и согласованности градостроительной политики

- В каждой из 17 агломераций определена выборка муниципальных образований для проведения анализа документов градостроительного регулирования в соответствии со специально разработанными методиками

- Наряду с муниципальным образованием, являющимся ядром агломерации, в анализе рассматриваются по 2 (а в Московской и Санкт-Петербургской агломерациях – по 5) периферийных муниципальных образования, являющихся лидерами по показателю среднего за последние 5 лет (2019-2023 гг.) ввода жилья

- Аналогичный анализ проводился в отношении тех же 17 агломераций в 2022 г. (исследование опубликовано в 2023 году). В некоторых агломерациях состав периферийных муниципальных образований в исследовании 2025 г. изменен (справочно в таблице справа приведены данные о доле ввода жилья в исследуемых муниципальных образованиях от ввода жилья в агломерации)

Наименование агломерации	Доля ввода жилья представленных в выборке МО агломераций от общего ввода жилья всех МО в составе агломерации, %	
	Исследование 2023 г. (за период 2018-2022 гг.)	Исследование 2025 г. (за период 2019-2023 гг.)
Владивостокская	68 %	84 %
Волгоградская	71 %	85 %
Воронежская	65 %	79 %
Екатеринбургская	66 %	80 %
Казанская	55 %	70 %
Краснодарская	76 %	86 %
Красноярская	72 %	79 %
Московская	48 %	69 %
Нижегородская	55 %	69 %
Новосибирская	61 %	72 %
Пермская	60 %	76 %
Ростовская	61 %	71 %
Самарско-Тольяттинская	50 %	51 %
Санкт-Петербургская	58 %	70 %
Саратовская	95 %	94 %
Уфимская	60 %	70 %
Челябинская	59 %	73 %

* В соответствии с результатами исследования, проведенном в 2023 году.
См. Долгосрочные тренды в экономике, жилищной и градостроительной сферах крупнейших городских агломераций России (https://www.urbaneconomics.ru/publications-ieg/dolgosrochnye-trendy-v-ekonomike-zhilishchnoy-i-gradostroitelnoy-sferah-krupneyshih)

Методика расчета индекса базового градостроительного регламента

Расчет индекса базового градостроительного регламента произведен по следующей формуле:

$$И^{Гр} = (П^{ЭтЯ} + П^{ЭтП} + П^{РЗУ}) / 3,$$ *где*

ПЭтЯ - наличие или отсутствие предельной (максимальной) этажности в зоне застройки МКД* в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра агломерации (*0 баллов – макс. показатель этажности не установлен, 1 балл – макс. показатель этажности установлен)*

$П^{ЭтП}$ - наличие или отсутствие предельной (максимальной) этажности в зоне застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ периферийных МО, а также значение такой этажности (*0 баллов – этажность превышает 10 этажей или не установлена; 0,5 балла – этажность в диапазоне 4-10 этажей, 1 балл - этажность менее 4 этажей)*

$П^{Рзу}$ - наличие или отсутствие предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков в зоне застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных МО *(0 баллов – отсутствует и мин., и макс. размер ЗУ или установлено «фактическое использование»; 0,5 балла – установлен только один из них; 1 балл- установлены оба показателя)*

** В качестве территориальной зоны застройки МКД рассматривается тип зоны застройки МКД, предусмотренный ПЗЗ, в которой допускается возведение МКД максимальной этажности по сравнению с другими территориальными зонами застройки МКД*

Чем ближе значение индекса к 1, тем более полным является базовый градостроительный регламент на территории агломерации

Источник данных: Сведения об этажности, размерах земельных участков заимствовались из действующих документов градостроительного зонирования (ПЗЗ) рассматриваемых муниципальных образований в соответствии с информацией, представленной в составе Федеральной государственной информационной системой территориального планирования https://fgistp.economy.gov.ru/, в составе справочной правовой базы http://www.consultant.ru/, а также на официальных сайтах рассматриваемых МО

Ни в одной из 17 крупнейших агломераций до сих пор не установлен полный набор требований базового градостроительного регламента (этажность, размеры земельного участка), хотя за 3 года (2022 – 2024 гг.) в 6 агломерациях качество регулирования существенно* улучшилось

Индекс базового градостроительного регламента (БГР)

Агломерация	2022	2025
Новосибирская	0,61	0,75
Краснодарская	0,64	0,69
Пермская	0,5	0,67
Уфимская	0,53	0,64
Волгоградская	0,61	0,58
Самарско-Тольяттинская	0,53	0,58
Владивостокская	0,5	0,5
Казанская	0,56	0,44
Нижегородская	0,39	0,44
Саратовская	0,33	0,42
Ростовская	0,44	0,39
Санкт-Петербургская	0	0,39
Екатеринбургская	0,31	0,31
Московская	0,08	0,28
Челябинская	0,17	0,14
Воронежская	0,22	0,11
Красноярская	0,19	0,11

Чем ближе значение индекса к 1, тем более полным является базовый градостроительный регламент на территории агломерации

Пример детализации расчета индекса БГР

Агломерации	Значение индикаторов, учитываемых при расчете индекса БГР (2025 г.)			Итоговое значение индекса
	Наличие/отсутствие макс. этажности в зоне застройки МКД* в ПЗЗ ядра агломерации	Наличие/отсутствие макс. этажности в зоне застройки МКД в ПЗЗ периферийных МО, значение такой этажности	Наличие/отсутствие макс./мин. размеров ЗУ в зоне застройки МКД в ПЗЗ ядра и периферийных МО	
Краснодарская	1 (в ядре агломерации установлена максимальная этажность)	0,25 (в одном периферийном МО макс. этажность составляет 9 этажей, в другом – 16 этажей)	0,89 (во всех МО, кроме одного, установлены макс./мин. размеры ЗУ)	**0,69**
Нижегородская	1 (в ядре агломерации установлена максимальная этажность)	0 (в обоих периферийных МО макс. этажность превышает 10 этажей)	0,33 (в ядре и одном периферийном МО установлены только мин. размеры ЗУ)	**0,44**
Воронежская	0 (в ядре агломерации максимальная этажность не установлена)	0 (в обоих периферийных МО макс. этажность не установлена)	0,33 (в ядре не установлены мин./макс. размеры ЗУ, в периферийных МО не установлены макс. размеры ЗУ)	**0,11**

Примечание: в целях расчета индекса БГР осуществлялась оценка следующих индикаторов:
1) наличие/отсутствие максимальной этажности в территориальной зоне застройки МКД в составе градостроительного регламенте в ПЗЗ ядра агломерации*
2) наличие/отсутствие максимальной этажности в территориальной зоне застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ периферийных МО, а также значение такой этажности*
3) наличие/отсутствие минимальных/максимальных размеров земельных участков в зонах застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных МО агломерации*
** В качестве территориальной зоны застройки МКД рассматривался тип зоны застройки МКД, предусмотренный ПЗЗ, в которой допускается возведение МКД максимальной этажности (высотности) по сравнению с другими территориальными зонами застройки МКД*

* Под существенным улучшением значения индекса БГР в рассматриваемом случае понимается изменение значения индекса в большую сторону более чем на 0,05

Источник данных: оценки экспертов ИЭГ содержания документов градостроительного регулирования, опубликованных в ФГИС ТП, СПС «КонсультантПлюс»

Методика индекса согласованности градостроительной политики

Расчет индекса согласованности градостроительной политики произведен по следующей формуле:

$$ИС = (П^{ПДЭт} + П^{ПДУ})/ 2$$

$П^{ПДЭт}$ - пространственная дифференциация предельных (минимальных и максимальных) значений этажности разрешенного строительства в зоне застройки МКД* в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных МО (1 балл – этажность от центра к периферии дифференцированно снижается во всех периферийных МО; 0,2 бала – этажность от центра к периферии понижается всех периферийных только по одному виду параметра)

$П^{ПДУ}$ – пространственная дифференциация предельных (минимальных и максимальных) размеров земельных участков в зонах застройки МКД и ИЖС в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных МО агломерации (1 балл – размеры земельных участков от центра к периферии дифференцированно увеличиваются во всех МО; 0,2 балла - размеры земельного участка от центра к периферии повышаются только по одному виду параметра (минимальному или максимальному)

Если отсутствует информация об одном из предельных параметров этажности/размеров ЗУ в ядре агломерации либо по всем периферийным МО, то соответствующие значения показателей МО умножаются на понижающий коэффициент 0,5

** В качестве территориальной зоны застройки МКД рассматривался тип зоны застройки МКД, предусмотренный ПЗЗ, в которой допускается возведение МКД максимальной этажности (высотности) по сравнению с другими территориальными зонами застройки МКД*

Чем ближе значение индекса к 1, тем более согласованной можно считать градостроительную политику на территории агломерации

Источник данных: Сведения об этажности, размерах земельных участков заимствовались из действующих документов градостроительного зонирования (ПЗЗ) рассматриваемых муниципальных образований в соответствии с информацией, представленной в составе Федеральной государственной информационной системой территориального планирования https://fgistp.economy.gov.ru/ , а также в составе справочной правовой базы http://www.consultant.ru/

Уровень согласованности градостроительной политики за 3 года (2022 – 2024 гг.) существенно снизился в 13 крупнейших агломерациях (исключения - Волгоградская и Санкт-Петербургская (зафиксировано увеличение), а также Краснодарская и Московская агломерации (несущественное увеличение)

Индекс согласованности градостроительной политики (СГП)

Агломерация	2022	2025
Новосибирская	0,88	0,56
Волгоградская	0,13	0,3
Пермская	0,38	0,275
Владивостокская	0,44	0,15
Нижегородская	0,3	0,125
Санкт-Петербургская	0,03	0,125
Саратовская	0,25	0,1
Уфимская	0,5	0,1
Краснодарская	0,05	0,075
Самарско-Тольяттинская	0,18	0,075
Воронежская	0,25	0,05
Московская	0	0,025
Ростовская	0,03	0
Казанская	0,21	0
Екатеринбургская	0,03	0
Красноярская	0,13	0
Челябинская	0,18	0

Чем ближе значение индекса к 1, тем более согласованной можно считать градостроительную политику на территории агломерации

Пример детализации расчета индекса СГП

Агломерации	Значение индикаторов, учитываемых при расчете индекса (2025 г.)			Итоговое значение индекса
	Пространственная дифференциация мин./макс. этажности в зоне МКД*	Пространственная дифференциация мин./макс. размеров ЗУ в зонах застройки МКД*	Пространственная дифференциация мин./макс. размеров ЗУ в зоне застройки ИЖС**	
Новосибирская	1 (во всех МО этажность от центра к периферии дифференцированно снижается)	0 (макс. размеры ЗУ от ядра агломерации к периферии не увеличиваются, а, напротив, уменьшаются)	0,25 (макс./мин. размеры ЗУ от ядра агломерации увеличиваются только в одном из периферийных МО (во втором - не установлены))	**0,56**
Пермская	1 (во всех МО этажность от центра к периферии дифференцированно снижается)	0 (отсутствие мин/макс. размеров ЗУ в периферийных МО)	0,1 (повышение размеров ЗУ относительно ядра агломерации только в одним из двух периферийных МО и только по одному из параметров – макс.)	**0,27**
Московская	0 (отсутствие предельных параметров этажности в ядре агломерации)	0 (отсутствие мин./макс. размеров ЗУ в ядре агломерации)	0,1 (одинаковое повышение только макс. размеров ЗУ в периферийных МО)	**0,025**

Примечание: в целях расчета индекса согласованности градостроительной политики осуществлялась оценка следующих индикаторов:
1) пространственная дифференциация мин./макс. значений этажности разрешенного строительства в зоне застройки МКД в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных МО
2) пространственная дифференциация минимальных и максимальных размеров земельных участков в зонах застройки МКД и ИЖС** в составе градостроительных регламентов в ПЗЗ ядра и периферийных МО агломерации*
** В качестве территориальной зоны застройки МКД рассматривался тип зоны застройки МКД, предусмотренный ПЗЗ, в которой допускается возведение МКД максимальной этажности (высотности) по сравнению с другими территориальными зонами застройки МКД*
*** В качестве территориальной зоны застройки ИЖС рассматривался тип зоны в ПЗЗ, предназначенной для размещения индивидуальных жилых домов (с количеством надземных этажей не более чем три), в том числе строений и сооружений вспомогательного использования, связанных с проживанием граждан*

Источник данных: оценки экспертов ИЭГ содержания документов градостроительного регулирования, опубликованных в ФГИС ТП, СПС «КонсультантПлюс»

Динамика качества градостроительного регулирования в 17 крупнейших агломерациях в 2022-2024 гг. по значениям градостроительных индексов

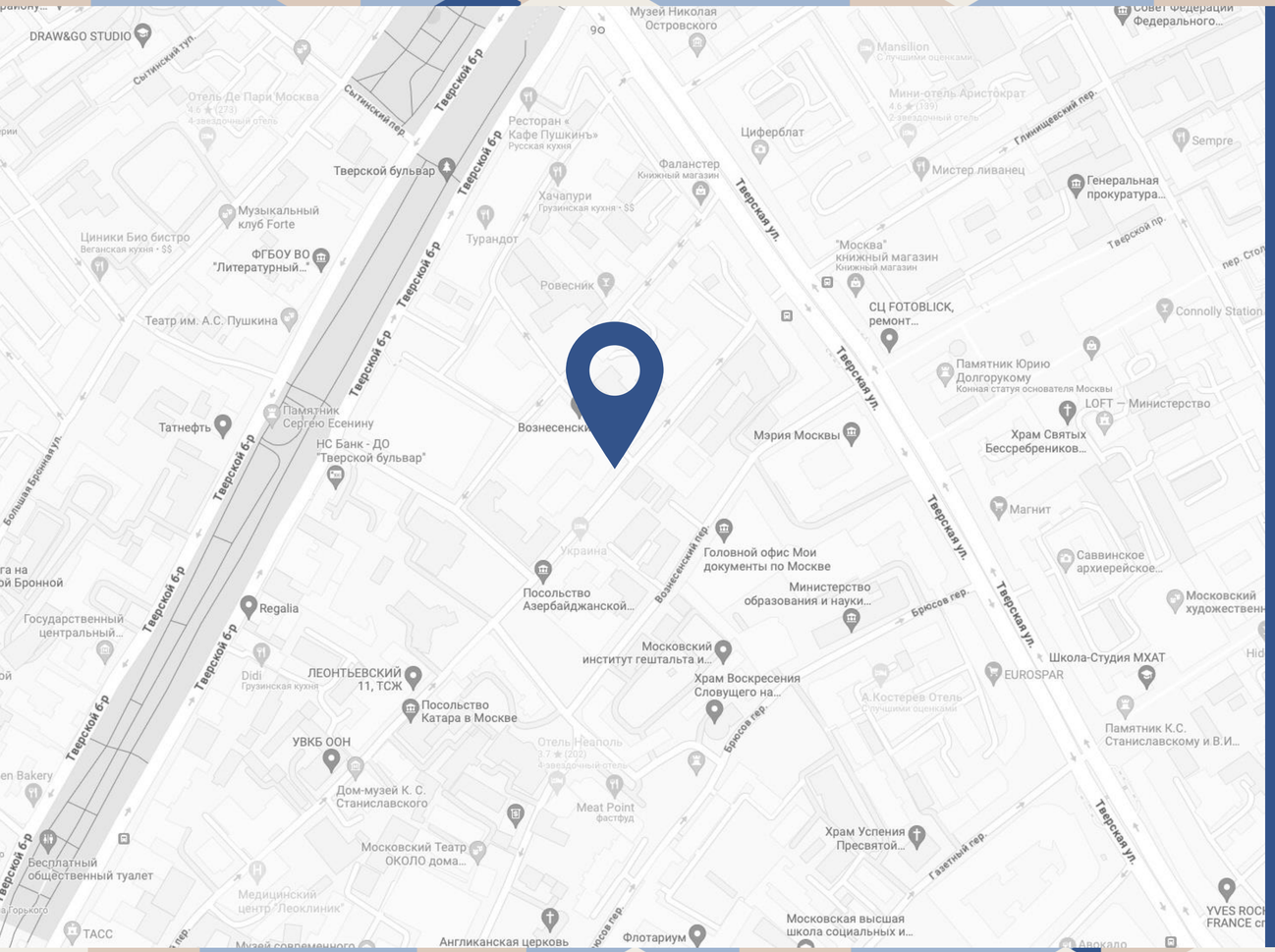
Индекс базового градостроительного регламента

Агломерации, значение индекса в которых увеличилось	Агломерации, значение индекса в которых уменьшилось	Агломерации, значение индекса в которых осталось прежним или изменилось несущественно
1. Новосибирская 2. Санкт-Петербургская 3. Саратовская 4. Уфимская 5. Московская 6. Пермская	1. Казанская 2. Воронежская 3. Красноярская	1. Владивостокская 2. Самарско-Тольяттинская 3. Ростовская 4. Екатеринбургская 5. Волгоградская 6. Нижегородская 7. Краснодарская 8. Челябинская

Индекс согласованности градостроительной политики

Агломерации, значение индекса в которых увеличилось	Агломерации, значение индекса в которых уменьшилось	Агломерации, значение индекса в которых осталось прежним или изменилось несущественно
1. Санкт-Петербургская 2. Волгоградская	1. Ростовская 2. Екатеринбургская 3. Красноярская 4. Челябинская 5. Самарско-Тольяттинская 6. Саратовская 7. Краснодарская 8. Воронежская 9. Казанская 10. Нижегородская 11. Владивостокская 12. Уфимская 13. Пермская 14. Новосибирская	1. Московская 2. Краснодарская

Источник данных: оценки экспертов ИЭГ содержания документов градостроительного регулирования, опубликованных в ФГИС ТП, СПС «КонсультантПлюс»



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

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

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

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru