



Фонд «Институт экономики города»

"Планирование и управление устойчивым пространственным развитием городов и городских агломераций: обоснование необходимости перехода к интегрированной информационной модели территории"

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

17 сентября 2025 г.



# 1. Обоснование актуальности проблемы

# Формирование информационной модели территории (ИМТ) – это стратегическая инвестиция в устойчивое управление пространственным развитием городов?



## Предпосылки

- Централизация традиционно муниципальных полномочий (в сфере терр. и страт. планирования, град. отношений) на рег. уровень. С 1.01. 2027 все полномочия у регионов
- Ответственность за распределение фед. мер поддержки и приоритизацию инвестиций в пространственное развитие концентрируется на уровне субъектов РФ
- Ужесточение методов оценки эффективности использования бюджетных средств на инвестиционные проекты (см. п. 16 Плана реализации СПР\*)
- Возможность пересмотра пространственных приоритетов бюджетных инвестиций в соответствии со стратегией пространственного развития Российской Федерации (СПР) (см. пп. 17-19, 21-23, 37-41 Плана реализации СПР\*)
- Документы стратегического и территориального планирования, градостроительного зонирования постоянно подвергаются «воздействиям» (КРТ, мастер-планирование) и находятся в динамических корректировках



## Цель

Обеспечить городам достоверность знаний о процессах, происходящих на территории, для принятия эффективных решений



**Формирование информационной модели территории** – способ мониторинга, моделирования, прогнозирования и оценки влияния принимаемых пространственных решений на устойчивость города и его отдельных элементов и систем

Принципы цифровой платформы

Динамичность

Актуальность

Доступность

Операционность

# Актуальные проблемы, решение которых возможно с использованием информационной модели территории

Несмотря на динамично меняющиеся внешние условия, существо задач по рачительному использованию ресурсов территории, оперированию знанием о них в сложных экономических условиях и выстраиванию эффективного взаимодействия с всеми уровнями власти, сообществами и бизнесом во благо жизни граждан остается для городов не только неизменным, но и характеризует жизнеспособность города в целом



1. Выстраивание устойчивых моделей осуществления полномочий в сфере градостроительной деятельности и смежных с ней областях с 1.01.2027 г.



2. Развертывание и сопровождение деятельности по мастер-планированию (в случае принятия федерального закона)



3. Поддержка разработки решений о КРТ, внесения изменений в ГП, ПЗиЗ, НГП, документацию по планировке территории

# Выстраивание устойчивых моделей осуществления полномочий в сфере градостроительной деятельности и смежных с ней областях - обзор сложившейся практики. Тенденции к централизации

## Сложившиеся модели:

- По состоянию на 2025 год - **57%** субъектов РФ в той или иной степени перераспределили градостроительные полномочия
- Полномочия по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, перераспределены в **45%** регионов
- Проявлена практика **деления полномочия на части**, например, генеральный план - принятие решения, подготовка проекта, утверждение осуществляет субъект РФ, а согласование проекта, представление его на публичных слушаниях - орган местного самоуправления

37

«Классическая» - полномочия не перераспределялись, каждый уровень действует по ГрК РФ и 131-ФЗ

13

«Верхнеуровневая» - ключевые, полномочия на уровне субъекта (ГП, ПЗЗ, ППМ, РС, РВ), остальные (или часть) - в муниципалитете

8

«Тактическая» - избирательно часть полномочий перераспределена на уровень региона, за исключением ключевых

10

«Территориальная» - на уровень субъекта перераспределены все (или значительная часть) полномочий адм.центра и нескольких инвестиционно-активных муниципалитетов

12

«Сплошная» - 50% и более полномочий всех МО перераспределены на уровень субъекта

Исследование проведено Фондом «Институт экономики города» по 13 видам полномочий. В исследовании задействованы 82 субъекта Российской Федерации, за исключением городов федерального значения Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя, Запорожской, Херсонской областей, Луганской и Донецкой народных республик.

# Перераспределение полномочий по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения

Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» **статья 32, ч. 1-3**

К исключительным полномочиям муниципалитета (ч.1) относятся: издание правовых актов, утверждение бюджета, установление налогов и т.д.

Полномочия ОМС, которые регион может забрать себе (ч.2) касаются организации ЖКХ, образования, жилищного и земельного контроля.

К полномочиям, которые регион может передать муниципалитету (ч.3) относятся градостроительная, дорожная деятельность, ПКРы, организация сбора отходов, гражданская оборона и др.

Исключительные полномочия  
ОМС, которые нельзя  
передать субъекту  
Российской Федерации

**18**

Полномочия ОМС,  
которые регион может  
забрать себе

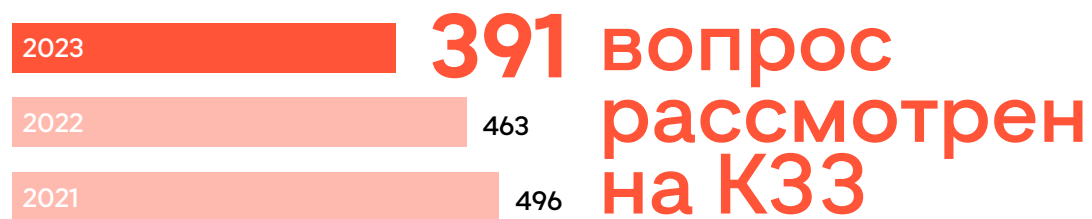
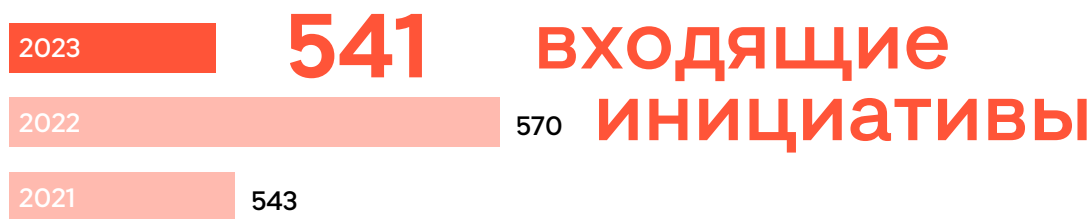
**29**

Полномочия субъекта  
РФ, которые регион  
может передать  
муниципалитету

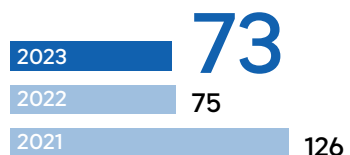
**18**

# Поддержка разработки решений о КРТ, внесения изменений в ГП, ПЗиЗ, НГП, документацию по планировке территории

Количество градостроительных инициатив в границах Нижегородской агломерации, рассмотренных на комиссии по землепользованию и застройке в 2021 - 2023 год

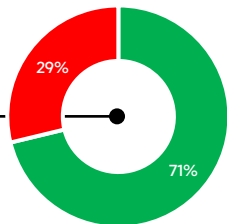


↓  
О целесообразности изменений ГП

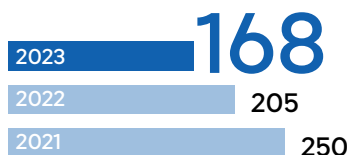


**52 / 21**

инициативы  
✓ поддержанные  
× отклонённые

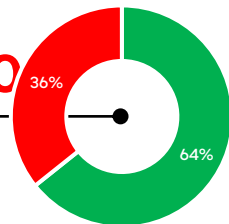


↓  
О целесообразности изменений в ПЗЗ

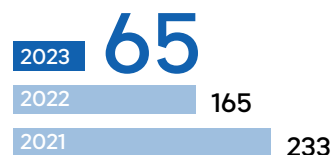


**108 / 60**

инициативы  
✓ поддержанные  
× отклонённые

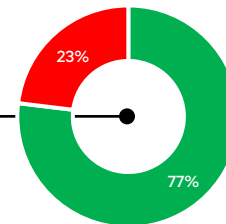


↓  
Разрешения на условно разрешённый вид использования



**50 / 15**

инициативы  
✓ поддержанные  
× отклонённые

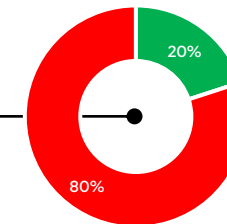


↓  
Получение разрешения на отклонение от предельных параметров



**4 / 16**

инициативы  
✓ поддержанные  
× отклонённые



# Запуск и сопровождение деятельности по мастер-планированию (в случае принятия федерального закона)

Города и городские агломерации с привлечением специализированных организаций создали за последние 7-10 лет по разным подсчетам от 150 до 180 мастер-планов в целях формирования видения стратегий преобразований и расчета необходимых ресурсов на качественные изменения среды для жизни и работы в городах и опорных населенных пунктах

**Тенденция: города и регионы** создают/возрождают свои местные институты, занимающиеся задачами пространственного планирования и развития, понимая мастер-планирование как «деятельность», а не столько «результат» в виде документа

## Национальный стандарт мастер-планов от ВЭБ.РФ (рекомендации):

- 1 от качества исходных данных по городу/территории зависит качество МП – сбор на стороне заказчика
- 2 ~200 вопросов для анализа по направлениям развития города (общество, экономика, природа, городская среда), на которые у городов должны быть ответы. До 80% данных имеют пространственный аспект
- 3 Мониторинг реализации мастер-плана и целевых показателей может проводиться также в цифровом формате (подробнее см. пример Бостона, с. 228, книга 3)

# Практики городов и регионов по созданию инструментов поддержки принятия и реализации пространственных решений



## Сахалин

Мастер-план – КИПРР – интеграция с ФГИС ЕЦП НСПД



## Татарстан

Мастер-план Казанской агломерации – цифровой двойник Казани



## Москва

Мониторинг ГП - Цифровой двойник города



## Башкирия

Платформа Территория – 3Д-Башкирия



## Московская область

Цифровые РНГП - динамический мониторинг реальных процессов на территории – встраивание в ГИСОГД/РГИС



## Нижний Новгород

бесшовные генпланы – цифровая модель агломерации на базе ГИСОГД + 3Д-город

КИПРР - комплексный инфраструктурный план регионального развития; ФГИС ЕЦП НСПД - федеральная государственная информационная система Единая цифровая платформа Национальная система пространственных данных; РНГП - региональные нормы градостроительного проектирования

Общее число ГИС на федеральном уровне превысило 800 систем (по состоянию на 2019 г.) и 4 000 (по состоянию на 2025 г.)


В 2019 году общее число ГИС на федеральном уровне превысило 800 систем\*.

Одной из причин такого разнообразия и множества ГИС является **разобщённость** между ведомствами. Федеральные органы власти и их подведомственные организации создают и управляют собственными информационными системами, которые часто дублируют функции друг друга.

**На федеральном уровне разрабатываются цифровые решения для управления территориями вместо кардинального пересмотра концепции региональных ГИСОГД как баз достоверных данных в машиночитаемом формате**

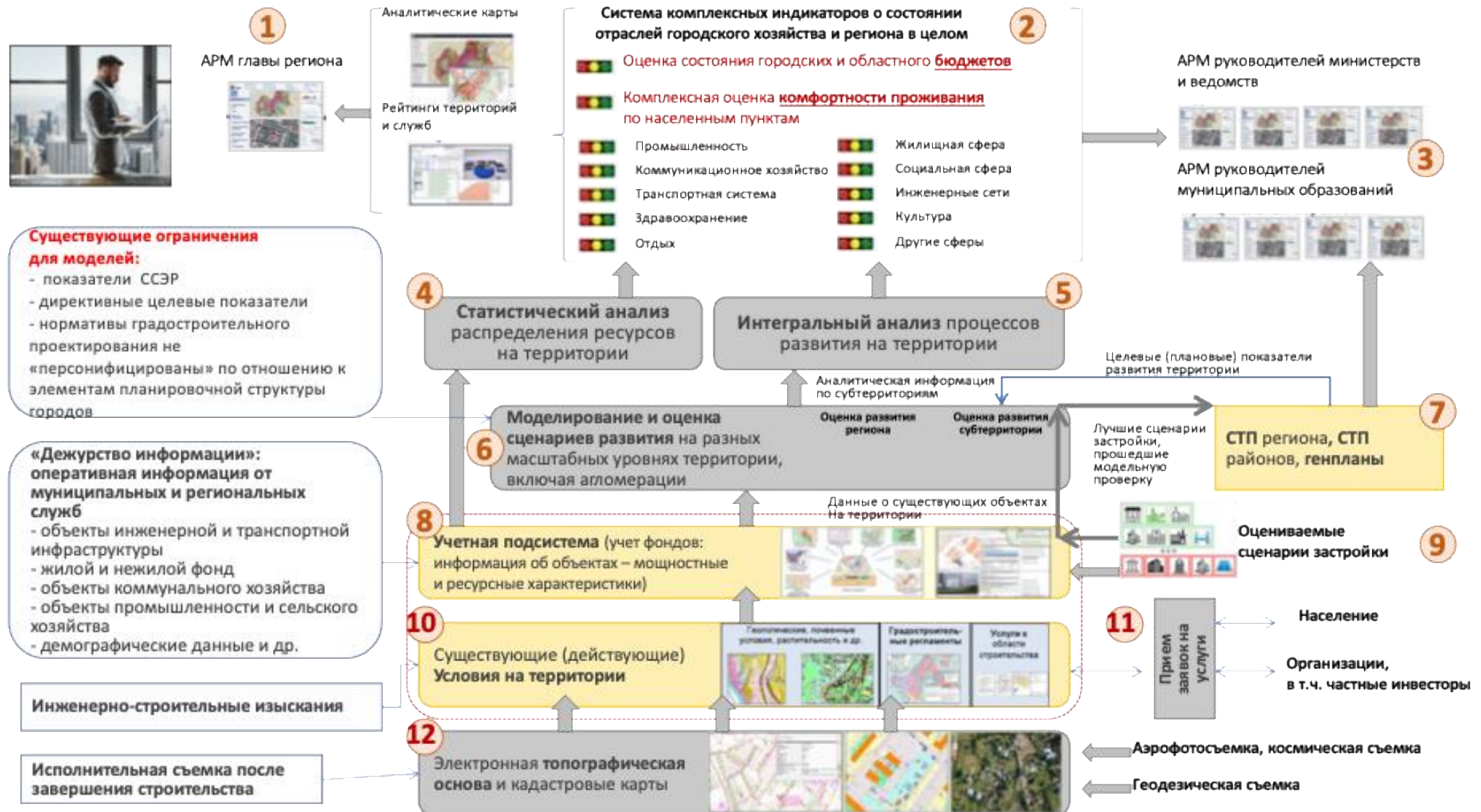
**Количество ГИС федеральных органов исполнительной власти, информация которых может использоваться для градостроительной деятельности (по состоянию на 2019г.)**

Федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ), включая уже упраздненные	Кол-во ГИС в Реестре Роскомнадзора		Кол-во ГИС в федеральной государственной информационной системе координации информатизации (ФГИС КИ) (2019 г.)		
	2015 г.	2019 г.	всего	уникальные	дублирования
Минэкономразвития России	31	31	56	56	0
Росавтодор	6	6	25	25	0
Минтранс России	4	4	72	42	30
Минкультуры России	4	4	28	28	0
Росреестр	15	13	30	23	7
Минсельхоз России	10	10	27	23	4
Роснедра	6	6	11	11	0
Россельхознадзор	9	6	23	10	13
Минприроды России	1	1	10	8	2
Минстрой России	2	2	9	8	1
Рослесхоз	0	0	8	5	3
Росводресурсы	11	6	7	5	2



**2. Видение архитектуры региональной системы управления устойчивым пространственным развитием и место информационной модели территории в такой системе**

# Видение архитектуры региональной системы управления устойчивым пространственным развитием



# Информационная модель территории должна обеспечивать возможности имитационного моделирования процессов развития территорий

