

ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»



**Учет принципов устойчивого развития
российских городов и городских агломераций
в стратегических документах и практиках
муниципального управления**

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

Москва 2026

Оглавление

Введение	5
Раздел 1. Теоретические основы и институциональный контекст устойчивого развития городов	10
1.1. Эволюция концепции устойчивого развития применительно к городскому контексту	10
1.2. Устойчивость как компонент целеполагания в городском управлении	15
1.2.1. Аспекты устойчивости.....	15
1.2.2. Институциональные аспекты реализации	18
1.3. Система документов стратегического и территориального планирования в РФ как рамка для учета принципов устойчивого развития	22
Раздел 2. Подходы к оценке и анализу интеграции принципов устойчивого развития.....	30
2.1. Система критериев и показателей для оценки устойчивого развития городов	30
2.2. Методы сбора и анализа данных.....	48
2.3. Ограничения методологии	49
Раздел 3. Анализ направлений интеграции принципов устойчивого развития	54
3.1. Пространственное развитие и кооперация.....	54
3.1.1. Межмуниципальное агломерационное сотрудничество	55
3.1.1.1. Транспортная и инфраструктурная интеграция.....	56
3.1.1.2. Экологическое управление и охрана окружающей среды	64
3.1.1.3. Согласованная пространственная и экономическая политика..	74
3.1.1.4. Повышение качества и доступности социальных услуг	77
3.1.2. Межмуниципальное приграничное сотрудничество	81
3.2. Экономическая диверсификация.....	85
3.2.1. Развитие новых отраслей экономической деятельности.....	85
3.2.2. Развитие креативных индустрий	91
3.2.2.1. Креативные индустрии как драйвер устойчивого развития города	92

3.2.2.2. Инструменты поддержки креативных индустрий на муниципальном уровне	95
3.2.2.3. Модели развития креативных индустрий в российских городах	100
3.2.2.4. Барьеры развития креативных индустрий на муниципальном уровне	102
3.2.2.5. Условия и рекомендации по развитию креативных индустрий в российских городах	104
3.3. Управление активами муниципального образования как инструмент устойчивого развития	108
3.3.1. От фискальной к функционально-ориентированной модели управления активами	108
3.3.2. Стимулирование экономической диверсификации через управление муниципальной недвижимостью и землей	110
3.3.3. Формирование комфортной городской среды и повышение социальной сплоченности	112
3.3.4. Барьеры и возможности перехода к стратегическому управлению активами	114
3.4. Инновационные практики российских городов по типам инноваций	116
3.4.1. Институциональные инновации: новые формы управления и кооперации	116
3.4.2. Технологические инновации: умный город и зеленые технологии	119
3.4.3. Социальные инновации: вовлечение граждан и развитие сообществ	123
3.5. Противодействие социально-пространственной сегрегации как важнейший элемент устойчивого развития	128
3.5.1. Выравнивание качества городской среды	128
3.5.2. Совершенствование транспортного обслуживания	131
3.5.3. Развитие гибкого и доступного рынка арендного жилья	133
Раздел 4. Анализ интеграции принципов устойчивого развития в документы стратегического и территориального планирования российских городов и агломераций	138
4.1. Методика анализа	138

4.2. Критерии оценки интеграции принципов устойчивого развития в документы стратегического и территориального планирования	139
4.2.1. Документы стратегического планирования	139
4.2.2. Документы территориального планирования и градостроительного проектирования.....	150
4.3. Анализ документов стратегического и территориального планирования городов и агломераций	164
4.3.1. Документы стратегического планирования.....	164
4.3.2. Анализ документов территориального планирования и градостроительного проектирования	181
4.3.2.1. Инфраструктурная устойчивость	181
4.3.2.2. Экологическая устойчивость	206
4.3.2.3. Социальная устойчивость	248
Заключение.....	275

Введение

Современный мир сталкивается с беспрецедентным набором глобальных вызовов, которые в значительной степени фокусируются и находят свое проявление в городской среде. Политическая турбулентность и изменение геополитической конфигурации, демографические процессы и трансформация рынка труда, возникновение и, напротив, сжатие целых экономических отраслей требуют от городов и их экономик повышенной устойчивости и адаптивности. Климатические изменения, проявляющиеся в том числе и в учащении экстремальных погодных явлений (волны жары, наводнения), диктуют необходимость пересмотра подходов к инфраструктуре и градостроительству. Проблема исчерпания ресурсов ставит вопрос о переходе к циркулярной экономике и рациональном природопользовании.

Глобальная пандемия COVID-19 наглядно продемонстрировала уязвимость сложных городских систем, став стресс-тестом для здравоохранения, транспорта и социальной сферы городов.

Все эти вызовы носят системный характер и не могут быть решены в рамках сложившихся отраслевых моделей управления. Особую остроту им придает тот факт, что именно города стали эпицентром глобального развития. Согласно данным Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН, около 56 % мирового населения проживает в городах¹. В России данный показатель еще выше. При этом крупнейшие городские агломерации – Московская, Санкт-Петербургская, Екатеринбургская – являются главными драйверами национальной экономики, центрами инноваций, концентрации человеческого капитала и культурного обмена.

Однако эта концентрация делает российские города и агломерации одновременно и точками уязвимости национального развития. Экономические кризисы, подобные шоку 2008–2009 годов или пандемийным ограничениям 2020–2021 годов, больше всего бьют по урбанизированным территориям. Экологические проблемы (загрязнение воздуха, дефицит водных ресурсов), социальные конфликты и инфраструктурные проблемы также проявляются в городах с наибольшей силой.

Сложившаяся парадигма развития многих российских городов, унаследованная от индустриальной эпохи, характеризуется экстенсивным ростом: расширение городских границ, новое строительство на периферии

¹ Население мира растет, стареет и переезжает в города // Организация Объединенных Наций. URL: <https://www.un.org/ru/desa/commission-on-population-and-development52?ysclid=mfzjv6eqz8771827860> (дата обращения: 18.09.2026).

часто преобладает над комплексным развитием уже освоенных территорий. Это приводит к разрастанию городов, удлинению транспортных плеч, росту нагрузки на инженерную и социальную инфраструктуру, деградации природных ландшафтов. При этом всё более оперативной реакции требуют экономические, бюджетные и социальные вызовы, обусловленные как объективными тенденциями, так и недружественными действиями ряда внешнеполитических игроков в отношении России.

Ответом на накопленные вызовы является необходимость перехода к модели устойчивого развития (далее также – УР), которая балансирует и интегрирует три ключевых цели:

- экономическую эффективность и диверсификацию, обеспечивающую стабильность доходной базы и резильентность к кризисам;
- социальную инклюзивность и справедливость, направленную на повышение качества жизни для всех групп населения, сокращение неравенства и развитие человеческого капитала;
- экологическую безопасность, предполагающую рациональное использование ресурсов, минимизацию негативного воздействия на окружающую среду и адаптацию к изменению климата.

Эта модель закреплена на глобальном уровне в Повестке дня ООН до 2030 года и Целях устойчивого развития (далее также – ЦУР), где ЦУР 11 напрямую ориентирована на создание устойчивых городов и населенных пунктов.

Проблема

Несмотря на признание важности принципов устойчивого развития на международном и национальном уровне (что подтверждается, например, утверждением Национального перечня показателей ЦУР в России²), их интеграция в систему стратегического планирования и практики управления российскими городами остается фрагментарной, декларативной и недостаточно системной.

Проведенный выборочный анализ стратегических документов (стратегий социально-экономического развития, генеральных планов) ряда крупных российских городов позволяет выявить следующие ключевые дисфункции.

² Национальный набор показателей ЦУР // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg/national> (дата обращения: 18.09.2026).

1. **Фрагментарность.** Принципы УР часто упоминаются изолированно, как одна из многих тем, без их сквозной интеграции во все разделы документа. Экологические, социальные и экономические аспекты планирования слабо увязаны между собой.

2. **Декларативность.** Формулировки стратегических документов, описывающие направленность на достижение целей устойчивого развития, применительно к конкретному городу, носят общий характер и не подкреплены конкретными механизмами реализации.

3. **Недостаточная системность.** Отсутствует единая методология учета принципов УР на всех уровнях планирования – от стратегического целеполагания до конкретных проектов развития территорий и муниципальных программ.

Эти проблемы усугубляются на фоне происходящей трансформации экономической и институциональной роли городов и городских агломераций и полномочий органов местного самоуправления. Инициированный Федеральным законом от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» процесс перераспределения полномочий между муниципальным и региональным уровнями власти неизбежно породит неопределенность в распределении полномочий и ресурсов для реализации долгосрочных целей УР.

Другим важным обстоятельством является то, что внедрение принципов устойчивого развития требует зачастую комплексных агломерационных решений и может быть решено лишь при наличии устойчивого межмуниципального взаимодействия.

Цель доклада

Целью данного доклада является разработка комплексного аналитического обоснования для выработки на его основе практических рекомендаций по системной интеграции принципов устойчивого развития в стратегическое планирование и управленческие практики российских городов и агломераций.

Задачи доклада

Для достижения поставленной цели в рамках доклада решаются следующие задачи.

1. Сформировать концептуальные и институциональные основы устойчивого развития городов. Это предполагает анализ эволюции концепции

устойчивого развития от ее истоков до современной трактовки в рамках Целей устойчивого развития и принципов ESG (Environmental, Social, Governance), а также определение роли городов в достижении этих целей в российском контексте. Необходимо также проанализировать систему документов стратегического и территориального планирования в РФ как рамку для интеграции принципов УР.

2. Разработать методологический аппарат для оценки и анализа интеграции принципов УР. Задача включает в себя формирование системы критериев и показателей, основанных на Национальном перечне ЦУР, но адаптированных для муниципального уровня. Это также предполагает определение методов сбора и анализа данных (качественных и количественных) и выявление объективных ограничений методологии, связанных с неполнотой и несопоставимостью муниципальной статистики.

3. Провести комплексный анализ ключевых направлений и практик интеграции принципов УР в городское управление. В фокусе анализа находятся:

- пространственное развитие и межмуниципальная кооперация: анализ практик агломерационного сотрудничества, включая транспортную и инфраструктурную интеграцию, совместное экологическое управление, согласованную экономическую политику и формирование единого пространства социальных услуг;

- экономическая диверсификация: исследование роли новых отраслей и креативных индустрий как драйверов устойчивого развития, а также анализ моделей и барьеров их поддержки на муниципальном уровне;

- управление муниципальными активами: анализ перехода от фискальной к функционально-ориентированной модели управления имуществом как инструменту стимулирования экономической диверсификации, формирования комфортной городской среды и предотвращения социально-пространственной сегрегации;

- инновационные практики: типологизация и анализ успешных кейсов российских городов по типам инноваций (институциональные, технологические, социальные).

4. Провести формализованную оценку степени интеграции принципов УР в документы стратегического и территориального планирования. На основе разработанной методологии необходимо проанализировать стратегии социально-экономического развития,

генеральные планы, правила землепользования и застройки и другие документы ряда российских городов (Казань, Екатеринбург, Краснодар, Новосибирск, Самара, Красноярск, Пермь) на предмет:

- ориентированности системы целеполагания, показателей и механизмов реализации на принципы УР;

- обеспечения инфраструктурной, экологической и социальной устойчивости градостроительными средствами.

5. Обобщить результаты анализа и сформулировать практические рекомендации. На основе проведенного исследования необходимо разработать адресные рекомендации для регионального и муниципального уровней власти по преодолению выявленных барьеров и созданию условий для системной интеграции принципов УР в управление российскими городами. Это включает предложения по совершенствованию методологической базы, развитию институциональных механизмов (включая межмуниципальную координацию) и укреплению кадрового потенциала муниципальных служащих.

Структура доклада соответствует поставленным задачам и включает концептуальный, методологический, практический разделы и заключение.

Раздел 1. Теоретические основы и институциональный контекст устойчивого развития городов

1.1. Эволюция концепции устойчивого развития применительно к городскому контексту

Концепция устойчивого развития, являющаяся сегодня центральной парадигмой глобального развития, сформировалась как ответ на системные вызовы индустриальной и постиндустриальной эпох. Ее эволюция применительно к городскому контексту отражает постепенное осознание того, что будущее человечества неразрывно связано с будущим его городов. От первоначального акцента на экологических ограничениях произошел переход к комплексной модели, интегрирующей экологические, социальные и экономические аспекты в управление городскими системами.

Отправной точкой современного понимания пределов роста стали доклады Римскому клубу, в частности, работа 1972 года «Пределы роста». Используя методы компьютерного моделирования, авторы показали, что при сохранении существующих тенденций роста населения, индустриализации, загрязнения окружающей среды, производства продовольствия и истощения ресурсов в течение следующего столетия человечество столкнется с коллапсом. Хотя доклад подвергался критике, он впервые на глобальном уровне поставил вопрос о необходимости пересмотра парадигмы бесконечного экономического роста и заложил основы для дискуссии о необходимости поиска сбалансированной модели развития.

Качественный скачок в концептуализации УР произошел в 1987 году с публикацией доклада Международной комиссии по окружающей среде и развитию (Комиссия Брундтланд) «Наше общее будущее». Именно в этом документе было дано классическое, используемое по сей день определение: «Устойчивое развитие – это развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, не подрывая способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»³. Доклад подчеркивал взаимосвязь между экономическим развитием, социальным равенством и охраной окружающей среды, переместив фокус с чисто экологических проблем на их социально-экономические корни. Для городского контекста это означало признание того, что проблемы перенаселения, трущоб, загрязнения воздуха и воды в городах не могут решаться изолированно, а требуют комплексного подхода к планированию.

³ Brundtland Report: Our common future // Federal Office for Spatial Development. URL: <https://www.are.admin.ch/en/1987-brundtland-report> (дата обращения: 18.09.2026).

Эта концепция была операционализирована на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро 3–14 июня 1992 года, которую иногда называют «Саммит Земли», где была принята Повестка дня на XXI век – глобальный план действий по достижению устойчивого развития. Глава 28 Повестки, озаглавленная «Местные власти: поддержка Повестки дня на XXI век», прямо призывала муниципалитеты всего мира разработать и внедрить собственные «местные повестки дня на XXI век». Это стало формальным признанием ключевой роли городов в реализации принципов УР, поскольку именно на местном уровне проявляются глобальные проблемы и находятся практические решения. В России этот процесс нашел отражение в начале разработки пилотных проектов в 1990-х и начале 2000-х годов (например, в Санкт-Петербурге и Ленинградской области⁴), однако дальнейшего распространения не получил из-за недостатка ресурсов и институциональной незрелости местного самоуправления.

Следующим этапом стало принятие в 2000 году Декларации тысячелетия ООН и Целей развития тысячелетия (ЦРТ), которые были ориентированы в первую очередь на борьбу с бедностью в глобальном масштабе. Хотя специальной цели, посвященной городам, в ЦРТ не было, многие из них (сокращение крайней бедности, обеспечение экологической устойчивости и доступа к базовым санитарным услугам) имели прямое отношение к урбанистическим вызовам, особенно в развивающихся странах.

Качественно новый этап в глобальной повестке наступил в 2015 году, когда Генеральная Ассамблея ООН приняла Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Ее ядром стали 17 Целей устойчивого развития, которые пришли на смену ЦРТ. В отличие от своих предшественников, ЦУР носят универсальный характер: они касаются всех стран, включая развитые, и признают взаимосвязь всех аспектов развития. Комплексный характер ЦУР оказал глубокое влияние на трансформацию подходов к городскому управлению. Города перестали рассматриваться как пассивные объекты воздействия глобальных тенденций, а были признаны активными агентами изменений, чье развитие напрямую влияет на достижение всех 17 целей – от ликвидации голода (ЦУР 2) и обеспечения здоровья (ЦУР 3) до борьбы с изменением климата (ЦУР 13).

⁴ Распоряжение губернатора Ленинградской области от 25 февраля 1998 года № 81-рг «Об оплате расходов по осуществлению проекта “Охрана прибрежных территорий и Местная повестка дня на 21-й век – Пилотный проект для России” согласно контракту с Европейским Сообществом» // Архив Ленинградской области. URL: <https://leningr-gov.ru/doc/44347?ysclid=mghoqnbuon203299265> (дата обращения: 18.09.2029).

Ключевое значение для городов имеет ЦУР 11: «Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов». Эта цель содержит конкретные задачи, актуальные для городов всего мира, в том числе для России:

- сделать качественное и безопасное жилье доступным для всех и благоустроить трущобы;

- обеспечить устойчивую транспортную инфраструктуру, повысить безопасность дорожного движения, увеличить использование общественного транспорта, уделяя внимание нуждам женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц;

- применять устойчивое планирование населенных пунктов и управление ими в процессе повсеместной урбанизации, принимая во внимание международное взаимодействие;

- обеспечить защиту и сохранение всемирного культурного и природного наследия;

- повысить социальную и экономическую безопасность городов (в особенности в отношении малоимущих и уязвимых групп населения) в противостоянии с природными бедствиями, в том числе связанными с водой;

- снизить негативное экологическое воздействие городов, уделяя особое внимание качеству воздуха и обращению с твердыми бытовыми отходами;

- обеспечить безопасные, доступные и экологичные общественные места, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов.

Принятие ЦУР 11 стало катализатором для разработки национальных и местных стратегий, ориентированных именно на комплексное развитие городской среды. Для России, где, по данным Росстата, доля городского населения превышает 75 %⁵, а на города приходится около 80 % ВВП⁶, достижение ЦУР 11 является не просто международным обязательством, а условием обеспечения национальной конкурентоспособности и социальной стабильности. Национальный перечень показателей ЦУР, включающий в себя по состоянию на 2024 год 183 показателя, в том числе показатели мониторинга

⁵ Доля городского населения в общей численности населения на 1 января // ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36057> (дата обращения: 18.09.2026).

⁶ Вклад крупнейших городских экономик в ВВП России // КБ Стрелка. URL: <https://media.strelka-kb.com/gdp-russiancities?ysclid=mfxxiibb8sx999219253> (дата обращения: 18.09.2026).

ЦУР 11⁷, создает официальную рамку для интеграции принципов УР в городское планирование.

Современная трактовка устойчивого развития городов базируется на принципе триединства, который включает в себя социальный, экологический и экономический аспекты развития в городском планировании и проектировании⁸.

1. **Экологическая безопасность и устойчивость.** Фокус сместился с простого снижения загрязнения на создание замкнутых циклов (циркулярная экономика), адаптацию к последствиям изменения климата (например, борьба с «тепловыми островами» в городах, зеленое строительство) и т. п. Ключевыми становятся показатели энергоэффективности, качества воздуха, доли переработанных отходов и шаговой доступности зеленых зон.

2. **Социальная инклюзивность и справедливость.** Этот компонент подразумевает не просто обеспечение базовых услуг, а создание условий для равного доступа к возможностям для всех групп населения, независимо от дохода, возраста, физических возможностей. Включает доступное жилье, инклюзивную среду, участие граждан в принятии решений, развитие социального капитала и общественного доверия.

3. **Сбалансированное экономическое развитие,** заключающееся не просто в экономическом росте, но в создании диверсифицированной инновационной экономики, не наносящей ущерб интересам будущих поколений и способной противостоять внешним шокам, таким как экономические кризисы, пандемии или технологические трансформации.

Важным инструментом управления муниципальными образованиями, заимствованным из корпоративной практики, становятся принципы ESG, означающие:

- Е (экология): учет экологических рисков (выбросы, отходы, сокращение биоразнообразия и озелененных территорий) и управление ими (внедрение зеленых стандартов в муниципальном секторе экономики и управлении активами, стимулирование экологичных видов экономической деятельности);

⁷ Национальный набор показателей ЦУР // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/sdg/national> (дата обращения: 18.09.2026).

⁸ Зеленая повестка устойчивого развития городов / Косарева Н. Б. (науч. ред.). М.: Фонд «Институт экономики города», 2023. URL: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/zelenaya_povestka_06.12.2022.pdf (дата обращения: 18.09.2026).

- S (социальная сфера): обеспечение социальной справедливости, доступности услуг, развития человеческого капитала, взаимодействие с местными сообществами;

- G (корпоративное управление): прозрачность и подотчетность органов власти, эффективность управления муниципальными финансами и собственностью, борьба с коррупцией, внедрение технологий умного города и в конечном счете повышение качества управления муниципалитетом.

При этом на современное понимание устойчивого развития городов накладываются и глобальные тренды их трансформации, а именно:

1. Ориентация на потребности человека. Отказ от автомобилецентричной модели города в пользу пешехода и велосипедиста. Развитие концепции «города 15-минутной доступности», когда основные услуги и места приложения труда находятся в шаговой доступности от жилья. Этот тренд напрямую связан с ЦУР 11 и повышает как качество жизни, так и экологическую устойчивость.

2. Формирование комфортной городской среды. Трансформация общественных пространств (парки, набережные, площади) из транзитных зон в места притяжения и социальной активности. В России этот тренд был усилен реализацией национального проекта «Жилье и городская среда», в первую очередь федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» в составе указанного национального проекта. По данным Минстроя России, с 2017-го по 2023 год в регионах России создано более 100 тысяч современных, комфортных общественных и дворовых пространств, а также благоустроено более 5800 парков⁹, что оказало значительное влияние на восприятие городской среды жителями.

3. Зеленое развитие и климатическая повестка. Развитие зеленой энергетики, энергоэффективное строительство, адаптация к изменению климата (например, создание зеленых коридоров для проветривания городов), обустройство водно-зеленых каркасов российских городов не только снижают экологическую нагрузку, но и становятся фактором экономии бюджетных средств и повышения инвестиционной привлекательности.

4. Креативная экономика. Признание креативных индустрий (дизайн, ИТ, архитектура, искусство и др.) драйвером экономического роста и формирования уникального городского бренда. Креативный сектор способствует диверсификации экономики, создает высококвалифицированные

⁹ В России с 2017 года благоустроено порядка 6 тысяч парков // Минстрой России. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/press/v-rossii-s-2017-goda-blagoustroeno-poryadka-6-tysyach-parkov/> (дата обращения: 18.09.2026).

рабочие места и оживляет городскую среду. Принятие в России в 2024 году Федерального закона от 8 августа 2024 года № 330-ФЗ «О развитии креативных (творческих) индустрий в Российской Федерации» создало правовые основы для поддержки этого направления на региональном и отчасти муниципальном уровнях.

Учет этих трендов и принципов ESG при стратегическом планировании на муниципальном и агломерационном уровнях создает значительные возможности. Для агломераций это шанс преодолеть негативные эффекты административных границ через совместное планирование транспортной инфраструктуры, создание единых систем мониторинга окружающей среды и координацию экономической политики. Для отдельных муниципалитетов – возможность повысить качество жизни, привлечь инвестиции и таланты, создав уникальную устойчивую и привлекательную городскую среду, отвечающую вызовам XXI века.

Таким образом, эволюция концепции устойчивого развития привела к формированию комплексной рамки управления городами, которая интегрирует экологические ограничения, социальные императивы и экономические задачи в контексте глобальных трендов. ЦУР, и в частности ЦУР 11, вместе с принципами ESG предоставляют российским городам и агломерациям структурированный инструментарий для перехода от деклараций к системным действиям по построению действительно устойчивого будущего.

1.2. Устойчивость как компонент целеполагания в городском управлении

1.2.1. Аспекты устойчивости

Современная российская практика управления городами заставляет воспринимать устойчивость как понятие, интегрирующее в себя два аспекта: классическое понимание устойчивости как развития, не подрывающего возможности будущих поколений, и ее трактовку как способности городских систем противостоять кризисам.

При этом далеко не всегда эти два аспекта являются взаимодополняющими. Так в исследовании Института экономики города «Устойчивость экономики муниципальных образований России к внешним шокам»¹⁰ содержится вывод о том, что «относительно более высокую

¹⁰ Устойчивость экономики муниципальных образований России к внешним шокам. Аналитический отчет // Фонд «Институт экономики города». URL: https://www.urbaneconomics.ru/sites/default/files/ustoichivost_ekonomiki_municipalnyh_obrazovanii_rossii_k_vne_shnim_shokam.pdf (дата обращения: 18.09.2026).

устойчивость к обоим кризисным шокам (коронавирусному и санкционному) продемонстрировали города с сырьевой экономикой и экономикой, завязанной на госсектор, в особенности на стратегический сектор... города Сибири, Дальнего Востока и Севера в целом обнаруживают более высокую резильентность по сравнению с городами центра Европейской части России... При этом обращает на себя внимание сложное положение многих крупных региональных центров с диверсифицированной и отчасти «постиндустриализированной» экономикой».

Таким образом, для российских городов, сталкивающихся с комплексом вызовов — экологических, социальных и экономических, синтез межпоколенческого и резильентного аспектов устойчивости становится императивом эффективного управления.

Аспект 1. Межпоколенческая устойчивость

Классическое определение устойчивого развития Комиссии Брундтланд («удовлетворение потребностей настоящего без ущерба для способности будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности») применительно к российскому городу раскрывается через несколько ключевых принципов:

- принцип наследия: формирование городской среды и инфраструктуры, которые не становятся обузой для будущих поколений и представляют из себя системы с низкими затратами жизненного цикла;

- принцип сохранения капитала: рассмотрение природных, социальных и экономических активов города как единого капитала, требующего сохранения и приумножения;

- принцип сбалансированного развития: нарастающее стремление к отказу от экстенсивной модели роста в пользу комплексного развития существующих территорий, примером которого могут служить всё более многочисленные случаи редевелопмента промышленных зон, который одновременно решает задачи экономического обновления и сохранения природных ресурсов.

Аспект 2. Операционная резильентность

Понимание устойчивости как способности городских систем противостоять кризисам включает:

- структурную устойчивость, выражающуюся в создании дублирующих систем жизнеобеспечения, диверсификацию экономической базы, обеспечение резервных мощностей в критических инфраструктурах;

– адаптационный потенциал, состоящий в способности городских систем и сообществ к трансформации в ответ на изменяющиеся условия, как, например, в период пандемии COVID-19, которая наглядно показала важность адаптивности общественных зданий, систем здравоохранения, форматов занятости и т. п;

– социальный иммунитет, заключающийся в формировании устойчивого сообщества через развитие местного самоуправления, социальных сетей, институтов взаимопомощи, исходя из того, что города с развитым социальным капиталом способны успешнее преодолевать кризисы.

Практическая реализация двойственной концепции устойчивости требует интеграции в ключевые сферы городского управления.

Градостроительная политика

Освоение территорий должно оцениваться через призму долгосрочных последствий и рисков. Пример синтеза подходов – отказ от застройки пойменных земель, призванный сохранить естественные экосистемы (межпоколенческая устойчивость) и снизить риски разрушения зданий вследствие оползневых процессов (резильентность). При этом принятие градостроительных решений должно опираться на сценарное моделирование различных кризисных ситуаций – от климатических аномалий до экономических шоков.

Экономическое развитие

Диверсификация городской экономики создает основу как для долгосрочного развития (создание перспективных рабочих мест), так и для устойчивости к кризисам (снижение зависимости от монопрофильных отраслей). Поддержка малого и среднего бизнеса, креативных индустрий и инновационных секторов, в свою очередь, формируют более гибкую экономическую структуру, способную к быстрой адаптации.

Жилищно-коммунальное хозяйство

Внедрение зеленых стандартов в строительстве и модернизация жилого фонда снижают эксплуатационные расходы для будущих поколений и повышают энергетическую устойчивость города. Развитие распределенной энергетики и систем рекуперации создает основу для большей автономности и устойчивого функционирования городских районов в условиях кризисов.

Транспортное планирование

Развитие мультимодальных транспортных систем обеспечивает экологическую устойчивость за счет снижения выбросов и операционную резильентность за счет дублирования маршрутов. Создание зеленых транспортных коридоров и развитие пешеходной инфраструктуры способствует как улучшению качества городской среды, так и расширению возможностей для мобильности населения в условиях возможных ограничений.

1.2.2. Институциональные аспекты реализации

Внедрение двухаспектной концепции устойчивости требует трансформации системы городского управления в следующих аспектах:

- сценарное планирование: переход от формальной к реальной проработке множественных сценариев развития с учетом влияния кризисных ситуаций различного типа;
- межведомственная координация: создание регулярных и формализованных механизмов взаимодействия между различными департаментами и службами для обеспечения комплексного подхода к управлению устойчивостью;
- мониторинг и оценка: разработка системы индикаторов, отражающих оба аспекта устойчивости;
- участие стейкхолдеров: активное и регулярное вовлечение горожан, бизнеса, экспертного сообщества в процессы выработки и реализации решений.

При этом интеграция принципов УР в систему целеполагания городского управления представляет собой не просто техническое усовершенствование, а фундаментальный сдвиг парадигмы – от реактивной, отраслевой модели управления к проактивной и стратегически ориентированной. Традиционная, унаследованная от индустриальной эпохи модель зачастую носит характер «латания дыр»: решения принимаются в ответ на уже возникшие острые проблемы (пробки, износ коммунальных сетей, социальная напряженность) в рамках узковедомственных интересов. В такой системе экологические и даже некоторые социальные аспекты зачастую рассматриваются как факультативные, как ограничители экономического роста или бюджетные обузы. Например, защита территории водно-зеленого каркаса через наложение на нее режима особо охраняемой природной территории (ООПТ) воспринимается в том числе как необходимость дополнительных бюджетных

затрат на создание и поддержание ООПТ, а также долгосрочные препятствия для непосредственной экономической эксплуатации данной территории.

В новой парадигме устойчивость перестает быть факультативной экологической темой и становится стержневым, сквозным принципом, который определяет формулировку стратегических и операционных целей развития муниципального образования. Это означает, что устойчивость – это не отдельный раздел стратегии, а фильтр, через который пропускается каждое стратегическое направление и в конечном итоге – каждое значимое управленческое решение.

Такой подход требует переосмысления самой сути целеполагания. Ключевое требование новой парадигмы заключается в том, что любая значимая управленческая цель должна быть соотнесена с принципами устойчивости, то есть оценена через призму трех критериев.

Долгосрочные экономические последствия реализуемых мер, когда оценка выходит за рамки краткосрочной бюджетной эффективности и включает:

1. Рентабельность на протяжении всего жизненного цикла объекта/проекта, когда при строительстве объекта ключевым вопросом становится не только стоимость строительства, но и будущие затраты на его содержание, энергопотребление, ремонт. Следует отметить, что типовые проекты социальных объектов, размещенные в соответствующем разделе сайта Минстроя России¹¹, позволяют соотнести предлагаемые к строительству варианты объектов различного назначения и различной мощности, в том числе и по параметрам энергоэффективности и ежегодных эксплуатационных расходов. Это позволяет соответствовать принципам устойчивого развития и в рамках жестких процедур государственных и муниципальных закупок.

2. Влияние на экономику города, когда проект должен оцениваться, с одной стороны, с точки зрения его вклада в диверсификацию экономики, создание новых рабочих мест, повышение инвестиционной привлекательности территории. С другой стороны, с точки зрения порождаемых внешних эффектов, в том числе – повышения нагрузки на инфраструктуру, необходимости дополнительных финансовых вливаний в ее модернизацию, влияния на транспортную ситуацию и т. д.

¹¹ Документы // Минстрой России. URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/docs/> (дата обращения: 18.09.2026).

Социальный эффект, когда элементы системы целеполагания оцениваются по ее влиянию на качество жизни и социальную сплоченность по следующим параметрам:

1. Вклад в сплоченность сообщества, а именно: способствует ли проект созданию общественных пространств, развитию соседских связей, сокращению социального расслоения? Например, реновация заброшенной промышленной территории в многофункциональный квартал с жильем, офисами, парком, объектами торговли, услуг и социальной сферы способствует созданию комплексной среды, в то время как строительство элитного закрытого жилого комплекса может, напротив, усиливать сегрегацию.

2. Доступность для уязвимых групп населения, например, людей с ограниченными возможностями, маломобильных граждан, детей, пожилых людей, семей с низким доходом. Доступен ли, например, новый социальный объект на общественном транспорте, предусмотрены ли в нем пандусы и лифты?

3. Улучшение качества жизни, такое как вклад в здоровье, безопасность, комфорт горожан. Привлекателен ли новый объект эстетически, улучшает ли он экологическую ситуацию в районе размещения, способствует ли формированию пешеходных маршрутов, повышает ли безопасность проживания и времяпрепровождения горожан?

Экологическое воздействие, когда учет влияния на окружающую среду становится обязательным и оценивается, в частности, по следующим параметрам.

1. Ресурсоемкость, когда анализ потребления воды, энергии, других ресурсов, а также внедрение систем рекуперации энергии, сбора дождевой воды, использования возобновляемых источников энергии становится не просто зеленой инициативой, а критерием эффективности.

2. Воздействие на биоразнообразие, ориентированное на минимизацию ущерба для природных экосистем, компенсационные мероприятия, создание и сохранение зеленых зон.

Практический пример трансформации целеполагания может выглядеть следующим образом:

Традиционная цель – построить 100 тысяч квадратных метров жилья в год.

Трансформированная цель в парадигме УР – обеспечить ежегодный ввод в эксплуатацию 100 тысяч квадратных метров энергоэффективного,

социально-сбалансированного жилья в рамках комплексного развития территорий, которое:

- имеет низкие затраты жизненного цикла (Life Cycle Costing, LCC) за счет применения энергосберегающих технологий и способствует развитию местной строительной индустрии (экономика);
- включает квоты на арендное, в том числе доступное по цене, жилье, расположено в шаговой доступности от объектов социальной инфраструктуры и общественного транспорта, спроектировано с учетом принципов универсального дизайна (социум);
- соответствует зеленым стандартам строительства (например, BREEAM Rus или иным российским аналогам), предусматривает озеленение территории и системы раздельного сбора отходов (экология).

Такой подход коренным образом трансформирует логику планирования: от достижения количественных результатов к достижению таких качественных, комплексных состояний, как высокое качество городской среды, здоровое городское население, ресурсоэффективная городская экономика, социально сплоченное сообщество.

Следует отметить, что внедрение принципов устойчивого развития в стратегические документы и управленческую практику российских городов имеет место и историю. Так рейтинговым агентством «Эксперт» ежегодно осуществляется ESG-оценка российских городов и составляется соответствующий рейтинг.

По итогам рейтинга, отражающего внедрение принципов ESG в управленческие практики российских городов, в 2025 году сделаны выводы о том, что «результаты рэнкинга отражают глубокую и системную трансформацию, произошедшую в подходах административных центров субъектов РФ к ESG-повестке за последние два-три года. Эти изменения носят не случайный, а целенаправленный и устойчивый характер, став прямым следствием кардинальных геополитических и экономических сдвигов»¹².

Таким образом, интеграция принципов устойчивости в целеполагание – это сложный, но необходимый процесс. Он требует отказа от узковедомственного мышления, развития междисциплинарного подхода и создания современной системы измерения результатов. Успех этого процесса зависит от политической воли руководства городов, наличия необходимых компетенций в муниципальном аппарате и активного вовлечения

¹² ESG-оценка российских городов 2025 года: баланс развития в условиях вызовов // Эксперт РА. URL: https://raexpert.ru/researches/sus_dev/esg_cities_2025/ (дата обращения: 19.09.2026).

профессионального и гражданского сообществ в обсуждение приоритетов развития. Только когда устойчивость станет неотъемлемым элементом ДНК городского управления, российские города смогут адекватно ответить на вызовы XXI века и стать по-настоящему жизнестойкими, процветающими и комфортными для жизни.

1.3. Система документов стратегического и территориального планирования в РФ как рамка для учета принципов устойчивого развития

Современная система планирования развития городских территорий в Российской Федерации представляет собой сложную многоуровневую конструкцию, регламентированную федеральным законодательством. Рассмотрим элементы этой системы с позиции возможной интеграции принципов устойчивого развития и их последовательного учета на каждом уровне иерархии.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 года № 4146-р.

Уровень: Российская Федерация.

Срок действия: до 2030 года с прогнозом до 2036 года.

Назначение и потенциал для интеграции принципов УР: является основополагающим документом, определяющим приоритеты и направления пространственного развития страны. В стратегии закреплены ключевые принципы УР, выражающиеся в следующем:

– формирование системы опорных городов – центров экономического роста, что соответствует ЦУР 8 (Достойная работа и экономический рост) и ЦУР 9 (Инновации и инфраструктура);

– сбалансированное развитие городских агломераций, что соответствует ЦУР 11 (Устойчивые города и населенные пункты) и ЦУР 10 (Сокращение неравенства). Следование данному принципу обеспечивает согласованное развитие ядра агломерации и городов-спутников, способствует решению трансграничных проблем (транспорт, экология), снижает пространственное неравенство внутри агломерации, оптимизирует использование территориальных ресурсов;

– сокращение межрегиональной дифференциации, что соответствует ЦУР 10 (Сокращение неравенства) и ЦУР 1 (Ликвидация бедности). Данный принцип ориентирует на выравнивание уровня жизни между регионами,

сокращение бедности в депрессивных регионах, равный доступ к возможностям развития, социальную сплоченность страны;

– рациональное использование природно-ресурсного потенциала, что соответствует ЦУР 12 (Ответственное потребление и производство) и ЦУР 13 (Борьба с изменением климата). Стимулирует переход к циркулярной экономике, сохранение природного капитала для будущих поколений, снижение экологического следа экономического развития, минимизацию негативного воздействия на климат.

Совместная реализация данных принципов создает синергию для достижения ЦУР 17 (Партнерство в интересах устойчивого развития), обеспечивая комплексный подход к пространственному развитию страны.

Стратегия социально-экономического развития (СЭР)

Уровень: Субъект РФ / муниципальное образование (городской округ, муниципальный район).

Срок действия: долгосрочный документ, разрабатываемый на период до 15 лет и более, с периодической актуализацией.

Назначение и потенциал для интеграции принципов УР: Стратегия СЭР является документом верхнего уровня, определяющим долгосрочные приоритеты и траекторию развития территории. Именно она призвана сформировать системный ответ на вызовы времени, превратив принципы устойчивого развития из абстрактной концепции в конкретную управленческую практику.

Потенциал стратегии СЭР как ключевого инструмента достижения ЦУР напрямую зависит от того, насколько необходимость ориентации на ЦУР последовательно и сознательно учитывается на каждом этапе ее разработки, а не является поздней факультативной «надстройкой».

На этапе анализа и диагностики предстратегический анализ должен выходить за рамки традиционных экономических и демографических показателей и включать комплексную оценку «трех капиталов» территории.

1. Человеческий капитал: анализ социального неравенства, доступности качественного образования и здравоохранения, уровня бедности.

2. Природный капитал: оценка состояния экосистем, уровня загрязнения, ресурсоемкости экономики, уязвимости к изменению климата.

3. Произведенный (экономический) капитал: оценка не только темпов роста валового регионального (городского) продукта, но и его диверсификации, энергоэффективности, устойчивости к шокам, развития циркулярных моделей.

Такой анализ позволяет выявить не просто «проблемы», а конкретные разрывы в достижении целей устойчивого развития, которые и должны стать фокусом стратегии.

На этапе целеполагания стратегические цели и приоритеты не могут формулироваться изолированно. Цели устойчивого развития (прежде всего ЦУР 11 для городов) должны служить смысловым каркасом. Это означает, что декларации о «повышении качества жизни» или «модернизации экономики» трансформируются в конкретные, измеримые цели, привязанные к Национальному перечню показателей ЦУР. Например, цель «обеспечить экологическую безопасность» должна раскрываться через задачи по снижению выбросов парниковых газов на X %, по увеличению доли переработанных отходов до Y %, по сокращению площади деградированных земель. Это задает вектор, например, на зеленую трансформацию экономики, сокращение социальной дифференциации или принципиальное улучшение экологической ситуации.

На этапе выбора мер и индикаторов стратегия СЭР перестает быть декларацией, когда за каждой целью закрепляются конкретные индикаторы, адаптированные к местным условиям из Национального перечня ЦУР, а также пакет взаимосвязанных мероприятий. Именно как документ, содержащий целевые показатели, обязательные для учета при разработке бюджетных программ и проектов, стратегия СЭР может содержать сбалансированную систему целей по трем составляющим УР (экономика, социум, экология). Это обеспечивает, что ни один аспект устойчивости не будет проигнорирован в угоду другому.

На этапе реализации и мониторинга потенциал стратегии реализуется через ее прямую связь с бюджетным процессом и проектным управлением. Разработанные показатели должны стать основой для формирования государственных и муниципальных программ. Система мониторинга должна отслеживать прогресс не только в экономических результатах, но и в социальных и экологических изменениях, обеспечивая подотчетность власти. В таком случае следование по пути устойчивого развития действительно становится сквозной «автоматической» парадигмой на всех уровнях планирования и принятия решений, а не ритуальным упоминанием в вводной части документа.

Схема территориального планирования (СТП) субъекта РФ / муниципального района

Уровень: субъект РФ, муниципальный район.

Срок действия: не установлен, актуализируется по мере необходимости.

Назначение и потенциал для интеграции принципов УР: определяет назначение территорий, исходя из их потенциала и ограничений в масштабе региона. Является ключевым инструментом для решения межмуниципальных проблем УР. В СТП могут и должны быть выделены:

- экологический каркас: зоны с особыми условиями использования (водоохранные зоны, зеленые щиты, особо охраняемые природные территории), что способствует сохранению биоразнообразия на территории;
- зоны риска: территории, подверженные природным и техногенным рискам (паводки, оползни), что напрямую связано с целью повышения резильентности;
- опорный каркас расселения и инфраструктуры: элемент, определяющий точки роста и коридоры развития, что влияет на транспортную связность территории и эффективность использования ресурсов.

Генеральный план городского округа или поселения (Генплан)

Уровень: муниципальное образование.

Срок действия: 20–25 лет.

Назначение и потенциал для интеграции принципов УР: основной градостроительный документ, непосредственно определяющий пространственное развитие города. В Генплане принципы УР получают территориальную привязку. Потенциал для интеграции УР включает:

- функциональное зонирование: баланс между селитебными, производственными и рекреационными территориями;
- развитие транспортного каркаса: приоритет развития общественного транспорта, вело- и пешеходной инфраструктуры над личным автомобилем;
- формирование системы общественных центров и зеленых зон: обеспечение их шаговой доступности и, соответственно, способствование социальной инклюзии и качеству жизни;
- резервирование территорий для объектов социальной инфраструктуры и инженерных сооружений.

Правила землепользования и застройки (ПЗЗ)

Уровень: муниципальное образование.

Срок действия: бессрочно, с регулярной актуализацией.

Назначение и потенциал для интеграции принципов УР: ПЗЗ являются юридическим инструментом реализации Генплана. Они устанавливают градостроительные регламенты для каждой территориальной зоны: виды разрешенного использования, предельные параметры застройки, ограничения. Это мощнейший, но часто недооцененный инструмент внедрения УР на уровне конкретного земельного участка, поскольку через регулирование посредством ПЗЗ возможно:

- внедрять зеленые стандарты застройки (коэффициенты озеленения, требования к энергоэффективности, сбору ливневых вод);
- стимулировать смешанную по назначению застройку, сокращающую транспортные плечи за счет приближения мест приложения труда и получения услуг к местам проживания;
- закреплять необходимость создания объектов социальной инфраструктуры при реализации крупных проектов жилищного строительства;
- защищать ценные природные ландшафты и историческую застройку.

Программы комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры (ПКР)

Уровень: муниципальное образование.

Срок действия: не менее 10 лет с установлением целевых показателей на первые пять лет реализации и с последующей их актуализацией.

Назначение и потенциал для интеграции принципов УР: напрямую регулируют экологическую и отчасти экономическую составляющую УР. Устанавливают последовательность и параметры модернизации и развития систем водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения, обращения с отходами. Интеграция принципов УР в ПКР подразумевает:

- приоритет ресурсосберегающих и наилучших доступных технологий в значении, установленном статьей 28.1 Федерального закона от 10 января 2002 года № 7-ФЗ (ред. от 26 декабря 2024 года) «Об охране окружающей среды»;
- внедрение принципов циркулярной экономики (переработка осадков сточных вод, использование биогаза и т. п.);
- планирование перехода на возобновляемые источники энергии в системах жизнеобеспечения города.

Важным новым форматом стратегического планирования на уровне муниципалитета становится разработка мастер-планов.

На Восточном экономическом форуме в сентябре 2021 года Президент Российской Федерации В. В. Путин поручил разработать мастер-планы 25 дальневосточных городов. В основу их разработки лег Национальный стандарт мастер-планов, разработанный по заказу ВЭБ РФ¹³.

По итогам программы по созданию мастер-планов дальневосточных городов было предложено распространить методологические рекомендации по разработке мастер-планов на другие города страны. В июле 2023 года Президент Российской Федерации поручил подготовить мастер-планы развития на период до 2035 года для опорных населенных пунктов Арктической зоны. По информации на ноябрь 2025 года, из утвержденного правительством РФ перечня из 19 арктических населенных пунктов мастер-планы были разработаны для 16¹⁴.

На сегодняшний день понятие «мастер-план» вносится в Градостроительный кодекс РФ и Федеральный закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», что предполагает необходимость создания единых подходов к разработке таких документов¹⁵. В то же время это заставляет рассматривать мастер-планирование как перспективный гибкий инструмент, потенциально способный стать катализатором и проводником принципов устойчивого развития в практику управления российскими городами.

Ключевое преимущество мастер-плана перед существующими упомянутыми выше документами стратегического планирования – его гибкость и комплексность. Если генеральный план закрепляет функциональное зонирование территории, а стратегия социально-экономического развития определяет общие цели, то мастер-план занимает нишу между ними, трансформируя стратегические установки в конкретную, визуализированную и финансово обоснованную пространственную концепцию. Именно эта особенность открывает для него несколько уникальных ролей.

1. Роль переводчика принципов УР на язык конкретных проектов.

Мастер-план позволяет приземлить абстрактные цели устойчивого развития, такие как сокращение углеродного следа или повышение социальной

¹³ Национальный стандарт мастер-планов // ВЭБ.РФ. URL: <https://вэб.рф/natsionalnyy-standart-master-planov/> (дата обращения: 20.09.2026).

¹⁴ Нестандартная Арктика: к строительству в зоне мерзлоты нужны новые подходы // Строительная газета. URL: <https://stroygaz.ru/publication/regulation/nestandartnaya-arktika-k-stroitelstvu-v-zone-merzloty-nuzhny-novye-podkhody/> (дата обращения: 20.09.2026).

¹⁵ В ДОМ.РФ обсудили методику разработки мастер-планов // Новости ДОМ.РФ. URL: <https://дом.рф/media/news/v-dom-rf-obsudili-metodiku-razrabotki-master-planov/?ysclid=mg557wbr9f522885051> (дата обращения: 20.09.2026).

инклюзивности, на конкретную территорию. Например, принцип зеленой мобильности может быть реализован в мастер-плане в виде проекта по развитию сети велодорожек, интегрированной с системой общественного транспорта и сетью зеленых коридоров, или проект обустройства водно-зеленого каркаса города. Принцип социальной инклюзивности воплощается в создании безбарьерной среды, проектировании многофункциональных общественных пространств и обеспечении доступного жилья в структуре застройки. Это позволяет наглядно продемонстрировать жителям, бизнесу и власти, как именно устойчивое развитие улучшает качество жизни.

2. Роль междисциплинарной и межведомственной платформы.

Разработка мастер-плана по своей сути требует участия самых разных специалистов: урбанистов, экологов, экономистов, транспортников, социологов, причем участия непосредственного. Такой процесс разработки ломает ведомственные ограничения и заставляет всех участников работать вместе над созданием единого сбалансированного видения, выявлять и разрешать противоречия между отраслевыми интересами на ранней стадии. Например, согласовать интересы девелоперов, стремящихся к максимальной плотности застройки, и экологов, отстаивающих сохранение зеленых зон и биоразнообразия, найдя компромисс в виде зеленых стандартов строительства и создания новых рекреационных пространств.

3. Роль инструмента соучаствующего проектирования и формирования общественного консенсуса.

Успешная реализация любых преобразований невозможна без поддержки горожан. Мастер-планирование, в отличие от процедуры публичных слушаний, предполагает глубокое и непрерывное вовлечение граждан, бизнеса и экспертного сообщества в процесс обсуждения и проектирования. Проведение воркшопов, проектных семинаров, создание интерактивных онлайн-платформ позволяет не только собрать обратную связь, но и сформировать сообщество сторонников преобразований. Это напрямую соответствует социальному блоку УР, повышает легитимность принимаемых решений и снижает риски социальных конфликтов.

4. Роль инвестиционного предложения и драйвера экономики.

Качественный мастер-план – это не только концепция, но и проработанный план реализации, включающий оценку стоимости, механизмы финансирования (бюджетные, частные, партнерские) и очередность мероприятий. Он показывает инвесторам и девелоперам четкий и предсказуемый вектор развития территории, снижая их риски. Акцент в мастер-плане на развитие креативных индустрий, зеленых технологий,

туристического потенциала и качественной городской среды способствует диверсификации экономики города, созданию высококвалифицированных рабочих мест и повышению его инвестиционной привлекательности в долгосрочной перспективе, что соответствует целям экономической устойчивости.

Таким образом, мастер-планы обладают значительным, но пока еще не используемым в полной мере потенциалом для внедрения принципов устойчивого развития в российскую систему стратегического и пространственного планирования. Выступая в роли гибкого, комплексного и партисипативного инструмента, они способны преодолеть разрыв между стратегическими целями и проектной реализацией, между ведомственными интересами и общественными запросами. Интеграция же мастер-планов в систему принятия решений и бюджетный процесс позволит трансформировать их из красивых концепций в действенные дорожные карты по построению устойчивых, жизнестойких и комфортных для жизни российских городов.

Раздел 2. Подходы к оценке и анализу интеграции принципов устойчивого развития

2.1. Система критериев и показателей для оценки устойчивого развития городов

Внедрение устойчивости в стратегические документы целеполагания требует не только философского переосмысления, но и конкретного инструментария. Таким инструментом является разработка и нормативное закрепление системы целевых показателей, увязанных со стратегическими целями города и комплексом индикаторов прогресса по всем трем измерениям УР.

Эта система должна быть:

- иерархичной: от стратегических целей (уровень стратегии СЭР или мастер-плана) до конкретных измеримых задач в муниципальных программах и проектах;
- сбалансированной: отражать все три компонента устойчивости (экология, социум, экономика), не допуская перекоса в одну сторону;
- измеримой: показатели должны быть количественными или качественными, но с четкими критериями оценки;
- сопоставимой: позволять проводить сравнительный анализ с другими городами и отслеживать динамику во времени.

Основой для такой системы может служить Национальный перечень показателей ЦУР при адаптации к уровню конкретного муниципалитета или агломерации.

Рассмотрим приведенное в Таблице 1 соотношение показателей, характеризующих достижение целей по направлениям, рекомендованным постановлением Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 года № 208-ПП «О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»¹⁶ – типичным региональным нормативным актом такого рода, и соответствующих им показателей из Национального перечня показателей ЦУР.

¹⁶ Постановление Правительства Свердловской области от 30 марта 2017 года № 208-ПП «О Методических рекомендациях по разработке (актуализации) стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области» // Артинский муниципальный округ. URL: <https://arti.midural.ru/uploads/file/EKO/208-ПП%20О%20методических%20рекомендациях%20по%20разработке%20стратегий.pdf> (дата обращения: 21.09.2026).

Таблица 1 – Соотношение показателей, характеризующих достижение целей муниципальных стратегий, и показателей Национального перечня показателей ЦУР

Направление реализации стратегии	Рекомендуемые целевые показатели реализации муниципальной стратегии (приложение к постановлению Правительства Свердловской области от 30.03.2017 № 208-ПП)	Цель устойчивого развития (ЦУР)	Показатели Национального перечня показателей ЦУР
Развитие человеческого потенциала	Продолжительность жизни Рождаемость Смертность Численность населения Показатели по некоторым видам заболеваний (при наличии приоритетов в здравоохранении) Показатели обеспеченности дошкольными образовательными учреждениями, общеобразовательными учреждениями Показатели качества образования Показатели системы дополнительного образования Показатели системы профессионального образования и переподготовки кадров Показатели обеспеченности sportсооружениями Доля занимающихся физкультурой и спортом Посещаемость учреждений культуры Число браков и разводов	Повсеместная ликвидация нищеты во всех ее формах	Доля населения, живущего за национальной чертой бедности, % Индекс риска бедности и социальной исключенности (AROPE) Реальные денежные доходы населения, % к предыдущему периоду Численность населения с денежными доходами ниже границы бедности, % Доля расходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на социальную поддержку отдельных категорий граждан к собственным доходам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, %
		Ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания, содействие устойчивому развитию сельского хозяйства	Уровень умеренного или острого отсутствия продовольственной безопасности населения, по шкале восприятия отсутствия продовольственной безопасности, % Доля домохозяйств, указавших при оценке своего материального положения на нехватку денег на еду, % Распространенность задержки роста среди детей в возрасте до пяти лет (среднеквадратичное отклонение от медианного показателя роста к возрасту ребенка в соответствии с нормами роста детей, установленными Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ), % Индекс производства продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах к предыдущему году Доля животных отечественной репродукции, используемых для целей сельскохозяйственного производства на территории муниципалитета, %
		Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для	Коэффициент материнской смертности Смертность детей в возрасте 0–4 года на 1 тыс. родившихся живыми Младенческая смертность на 1 тыс. родившихся живыми, ‰ Число зарегистрированных больных с впервые установленным диагнозом ВИЧ-инфекции на 1 тыс. человек населения

		<p>всех в любом возрасте</p>	<p> Заболееваемость туберкулезом на 100 тыс. человек Смертность от туберкулеза Заболееваемость малярией на 1 тыс. человек Заболееваемость гепатитом В на 100 тыс. человек Заболееваемость аскаридозом на 100 тыс. человек Заболееваемость эхинококкозом на 100 тыс. человек Заболееваемость описторхозом на 100 тыс. человек Заболееваемость лямблиозом на 100 тыс. человек Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, % Ожидаемая продолжительность здоровой жизни, лет Смертность от болезней системы кровообращения на 100 тыс. населения Смертность от новообразований, в том числе от злокачественных, на 100 тыс. населения Заболееваемость с впервые в жизни установленным диагнозом психического расстройства и расстройствами поведения на 100 тыс. населения Доля граждан, ведущих здоровый образ жизни, % Заболееваемость с впервые в жизни установленным диагнозом наркомании на 100 тыс. населения Заболееваемость с впервые в жизни установленным диагнозом алкоголизма и алкогольного психоза на 100 тыс. населения Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, человек на 100 тысяч населения Число лиц, раненых в ДТП, человек Всего ДТП в год, единиц Количество ДТП из-за нарушения ПДД водителями транспортных средств в состоянии опьянения, единиц Число погибших из-за нарушения ПДД водителями транспортных средств в состоянии опьянения, человек Число раненых из-за нарушения ПДД водителями транспортных средств в состоянии опьянения, человек Доля женщин репродуктивного возраста (от 18 до 44 лет), чьи потребности по планированию семьи удовлетворяются современными методами </p>
--	--	------------------------------	---

			<p>Коэффициент рождаемости среди подростков (в возрасте от 10 до 14 лет и в возрасте от 15 до 19 лет) на 1 тыс. женщин в соответствующей возрастной группе</p> <p>Доля населенных пунктов с числом жителей до 2 тыс. человек, населению которых доступна первичная медико-санитарная помощь по месту их проживания, %</p> <p>Смертность от неумышленного отравления</p> <p>Санитарное состояние питьевого водоснабжения, число проб (из распределительной сети), исследованных по санитарно-химическим показателям, не соответствующих гигиеническим нормативам в процентах от общего числа исследованных проб по санитарно-химическим показателям</p> <p>Санитарное состояние атмосферного воздуха, число проб, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям в процентах от общего числа исследованных проб по санитарно-химическим показателям</p> <p>Санитарное состояние почвы, число проб, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям в процентах от общего числа исследованных проб по санитарно-химическим показателям</p> <p>Стандартизованная по возрасту распространенность употребления табака лицами в возрасте от 15 лет, %</p> <p>Обеспеченность врачами на 10 тыс. человек населения</p> <p>Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет</p> <p>Смертность населения в трудоспособном возрасте, на 100 тыс. населения</p> <p>Доля граждан, ежегодно проходящих профилактический медицинский осмотр и (или) диспансеризацию, в общей численности населения, %</p> <p>Перечень и количество случаев опасных инфекционных болезней, которые представляли чрезвычайные ситуации в области здравоохранения, имеющие международное значение, в соответствии с Международными медико-санитарными правилами (ММСП)</p>
		Обеспечение всеохватного и справедливого качественного	Индекс изменения уровня подготовки обучающихся в общеобразовательных организациях по программам основного общего образования

		образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	<p>Чистый охват детей в возрасте до трех лет дошкольным образованием, в процентах от численности детей данного возраста, %</p> <p>Валовой коэффициент охвата образовательными программами среднего профессионального образования в процентах к численности населения в возрасте 15–19 лет, %</p> <p>Валовой коэффициент охвата образовательными программами высшего образования – программами бакалавриата, специалитета, магистратуры, в процентах от численности населения в возрасте 17–25 лет, %</p> <p>Доля молодежи (взрослых), обладающей (обладающих) навыками в области информационно-коммуникационных технологий, %</p> <p>Доля обучающихся общеобразовательных организаций в возрасте 10 и более лет, не достигших базового уровня подготовки в соответствии с ФГОС</p> <p>Доля школ, обеспеченных доступом к сети «Интернет» для учебных целей</p>
		Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек	<p>Доля времени, затрачиваемого на неоплачиваемый труд по уходу и работу по дому, %</p> <p>Доля мест, занимаемых женщинами в национальных парламентах, %</p> <p>Доля женщин на руководящих должностях, %</p> <p>Уровень занятости женщин, имеющих детей дошкольного возраста, %</p>
Развитие гражданского общества	<p>Число социально-культурных проектов, проектов благоустройства, реализуемых общественными организациями</p> <p>Число волонтеров, постоянно участвующих в проектах, организуемых органами региональной и муниципальной власти</p>		<p>Общая численность граждан, вовлеченных центрами (сообществами, объединениями) поддержки добровольчества (волонтерства) на базе образовательных организаций, некоммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений, в добровольческую (волонтерскую) деятельность, млн. человек</p>
Развитие экономического потенциала	<p>Показатели оборота, отгрузки продукции, производительности, инновационной деятельности</p> <p>Число занятых в экономике</p> <p>Число вакансий</p> <p>Число зарегистрированных безработных</p>	<p>Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной</p>	<p>Индекс физического объема валового внутреннего продукта на душу населения</p> <p>Индекс физического объема валового регионального продукта на душу населения</p> <p>Доля предприятий, достигших ежегодного 5%-го прироста производительности труда на предприятиях-участниках, внедряющих</p>

	<p>Объем инвестиций, в том числе по приоритетным направлениям внешнеэкономической деятельности</p>	<p>занятости и достойной работе для всех</p>	<p>мероприятия национального проекта под федеральным и региональным управлением, в течение трех лет участия в проекте, %</p> <p>Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, человек</p> <p>Доля малого и среднего предпринимательства в валовом внутреннем продукте</p> <p>Доля малого и среднего предпринимательства в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации</p> <p>Удельный вес малых предприятий, осуществлявших инновационную деятельность, в общем числе обследованных малых предприятий, %</p> <p>Потребление топливно-энергетических ресурсов на одного занятого в экономике страны, тонн условного топлива</p> <p>Средний почасовой заработок женщин и мужчин в разбивке по группам занятий и возрасту, рублей</p> <p>Доля работников организаций с заработной платой ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения (без субъектов малого предпринимательства), %</p> <p>Уровень реальной среднемесячной заработной платы, % к предыдущему году</p> <p>Уровень занятости в разбивке по полу, %</p> <p>Уровень занятости в разбивке по возрасту, %</p> <p>Совокупный показатель безработицы и потенциальной рабочей силы в разбивке по полу, %</p> <p>Совокупный показатель безработицы и потенциальной рабочей силы в разбивке по возрасту, %</p> <p>Доля молодежи (в возрасте от 15 до 24 лет), которая не учится, не работает и не приобретает профессиональных навыков, %</p> <p>Численность пострадавших с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом в расчете на 1 тыс. работающих</p> <p>Доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии в валовом внутреннем продукте субъекта Российской Федерации</p> <p>Доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации</p>
--	--	--	---

			<p>Количество обособленных подразделений и внутренних структурных подразделений банков на 100 тыс. человек взрослого населения (от 18 лет и старше)</p> <p>Количество банкоматов на 100 тыс. человек взрослого населения (от 18 лет и старше)</p> <p>Доля взрослого населения (от 18 лет и старше), использующего не менее одного открытого счета физического лица в банке (кредитной организации)</p>
		<p>Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям</p>	<p>Доля валовой добавленной стоимости отрасли «Обрабатывающее производство» в валовом внутреннем продукте Российской Федерации за год, предшествующий предыдущему</p> <p>Доля валовой добавленной стоимости отрасли «Обрабатывающее производство» в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации</p> <p>Занятость в обрабатывающей промышленности в процентах от общей занятости, %;</p> <p>Доля субъектов малого и среднего предпринимательства, имеющих задолженность перед кредитными организациями по кредитам и кредитным линиям, в общей численности субъектов малого и среднего предпринимательства, %</p> <p>Объем выбросов парниковых газов (тонн CO₂-экв.) на единицу валового внутреннего продукта, в текущих ценах, млн рублей</p> <p>Расходы на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы в процентном отношении к ВВП</p> <p>Количество исследователей (в эквиваленте полной занятости) на 1 млн жителей, человек</p> <p>Число разработанных передовых производственных технологий новых для России, единиц</p> <p>Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %</p> <p>Коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в Российской Федерации, в расчете на 10 тыс. человек населения)</p> <p>Место в Российской Федерации по удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-</p>

			<p>технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных</p> <p>Место в Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемых приоритетами научно-технологического развития</p> <p>Место в Российской Федерации по численности исследователей в эквиваленте полной занятости среди ведущих стран мира (по данным Организации экономического сотрудничества и развития)</p> <p>Численность российских и зарубежных ученых, работающих в российских организациях и имеющих статьи в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых в международных базах данных</p> <p>Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей, %</p> <p>Внутренние затраты на научные исследования и разработки, млн рублей</p> <p>Число используемых передовых производственных технологий, разработанных в России, единиц</p> <p>Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте за год, предшествующий предыдущему, %</p> <p>Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом региональном продукте, %</p> <p>Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет», %</p> <p>Доля организаций, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет», в общем числе организаций, %</p> <p>Доля социально значимых объектов, имеющих широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в соответствии с утвержденными требованиями, %</p> <p>Число организаций, использовавших цифровые технологии, единиц</p> <p>Затраты на внедрение и использование цифровых технологий, млн рублей</p>
--	--	--	--

		Сокращение неравенства внутри стран и между ними	<p>Темпы роста расходов домохозяйств или доходов на душу населения, среди наименее обеспеченных 40 % населения и среди населения в целом</p> <p>Уровень и структура денежных доходов наименее обеспеченных 40 % населения</p> <p>Коэффициент дифференциации доходов (по 10%-м группам населения): децильный коэффициент; коэффициент фондов</p> <p>Индекс концентрации доходов (коэффициент Джини)</p> <p>Доля населения с уровнем эквивалентных располагаемых денежных доходов ниже 50 % медианного эквивалентного располагаемого денежного дохода населения, %</p> <p>Доля лиц в возрасте 15 лет и более, принимавших участие в деятельности профсоюзной организации и (или) политических партий, массовых молодежных объединений, женских союзов, обществ инвалидов и (или) общественных комитетов (советов) при органах государственного управления (местного самоуправления) и (или) общественных самостоятельных политических, социальных, экологических движений в общей численности лиц в возрасте 15 лет и более, %</p> <p>Доля оплаты труда наемных работников (заработная плата и фактические отчисления на социальное страхование) в валовом внутреннем продукте, %</p>
Развитие инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства	<p>Площадь жилищного фонда, в том числе ветхого, аварийного</p> <p>Объем капитально отремонтированного жилья</p> <p>Степень износа сетей</p> <p>Количество повреждений на сетях, приведших к ограничению подачи ресурсов потребителям</p>	Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	<p>Доля населения муниципалитета, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, %</p> <p>Доля городского населения муниципалитета, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, %</p> <p>Доля домохозяйств, обеспеченных централизованным водопроводом, %</p> <p>Доля населения, использующего организованные с соблюдением требований безопасности услуги санитарии, включая устройства для мытья рук с мылом и водой, %</p> <p>Доля нормативно очищенной сточной воды</p> <p>Площадь восстановленных водных объектов, тыс. га</p> <p>Потребление электроэнергии, млн кВт·ч</p>

Развитие инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства Градостроительство, землепользование	Площадь жилищного фонда, в том числе ветхого, аварийного Объем капитально отремонтированного жилья Степень износа сетей Количество повреждений на сетях, приведших к ограничению подачи ресурсов потребителям Ввод жилья, в том числе индивидуального Обеспеченность жильем на 1 жителя Структура жилой застройки по вводу нежилых помещений, в том числе складских, офисных, торговых, гостиничных Формирование, реконструкция публичных пространств Количество граждан, состоящих на учете для выдачи жилья на условиях социального найма, для получения земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, для получения земельных участков для садоводства	Обеспечение доступа к недорогому, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех	Потребление электрической энергии на душу населения, кВт·ч Доля электрической энергии, производимой с использованием возобновляемых источников энергии, в общем объеме производства электрической энергии, % Мощность генерирующих объектов, функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии (без учета гидроэлектростанций установленной мощностью свыше 25 МВт), МВт Энергоемкость валового внутреннего продукта за год, предшествующий предыдущему, кг условного топлива на 10 тыс. рублей в постоянных ценах 2016 года Инвестиции в основной капитал по направлениям инвестирования по виду экономической деятельности «Производство электроэнергии, получаемой из возобновляемых источников энергии, включая выработанную солнечными, ветровыми, геотермальными электростанциями, в том числе деятельность по обеспечению их работоспособности»
Развитие транспортной инфраструктуры	Строительство, реконструкция, капитальный ремонт дорог Строительство транспортных развязок Развитие транспортно-пересадочной инфраструктуры Средняя продолжительность деловой поездки Объем перевозок пассажиров по видам общественного транспорта Охват территории агломерации единой системой общественного транспорта	Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям	Грузооборот по видам транспорта, млрд т·км Пассажирооборот по видам транспорта общего пользования, млрд пасс·км Плотность железнодорожных путей общего пользования на 10 тыс. кв. км территории, км Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием на 1 тыс. кв. км территории, км Доля автомобильных дорог регионального значения, входящих в опорную сеть, соответствующих нормативным требованиям, % Доля автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, % Общая протяженность автомобильных дорог местного значения, км

	Процент населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного транспортного сообщения		Доля автомобильных дорог местного значения, соответствующих нормативным требованиям, % Индекс качества транспортной инфраструктуры, % к 2021 году Доля транспортных средств в городских агломерациях (автобусы, трамваи, троллейбусы, пригородный железнодорожный подвижной состав), обновленных в рамках федерального проекта «Развитие общественного транспорта»
Экология; благоустроенная городская среда; рекреационные зоны	Выбросы от стационарных источников Выбросы от передвижных источников Комплексный индекс загрязнения атмосферы Формирование, реконструкция рекреационных общедоступных пространств Доля отходов, направленных на переработку Доля жилищного фонда, в котором осуществляется отдельный сбор отходов	Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	Доля домохозяйств, испытывающих стесненность при проживании, % Доля городов с благоприятной средой от общего количества городов (индекс качества городской среды – выше 50 %), % Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, тыс. человек Доля эксплуатационных автобусов, оборудованных для перевозки маломобильных групп населения, в общем количестве эксплуатационных автобусов, % Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, % Объем выбросов загрязняющих веществ от автомобильного транспорта, тыс. тонн Соотношение темпа ввода в действие жилых домов к темпу роста населения Ассигновано средств на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, тыс. рублей Фактически освоено средств на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, тыс. рублей Количество федеральных особо охраняемых природных территорий, нарастающим итогом Увеличена площадь федеральных особо охраняемых природных территорий, нарастающим итогом, млн га Снижение совокупного объема выбросов опасных загрязняющих веществ в городах – участниках проекта, % Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ в общем количестве отходящих загрязняющих веществ от стационарных источников, %

			<p>Численность населения, проживающего в неблагоприятных экологических условиях (в городах с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха), млн человек</p> <p>Доля направленных на захоронение твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, %</p> <p>Доля протяженности освещенных частей городских улиц, проездов, набережных в общей протяженности городских улиц, проездов, набережных, %</p> <p>Доля площади зеленых насаждений в пределах городской черты в общей площади городских земель в пределах городской черты, %</p>
		Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	<p>Потребление топливно-энергетических ресурсов на одного занятого в экономике страны, тонн условного топлива</p> <p>Доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, %</p> <p>Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, %</p> <p>Доля утилизированных и обезвреженных отходов производства и потребления в общем объеме образовавшихся отходов производства и потребления, %</p> <p>Доля утилизированных и обезвреженных отходов в общем объеме отходов I и II классов опасности, подлежащих утилизации и обезвреживанию, переданных федеральному оператору по обращению с отходами I и II классов опасности, %</p> <p>Количество объектов эколого-просветительской деятельности и познавательного туризма в государственных природных заповедниках и национальных парках</p> <p>Виды экотроп и маршрутов в государственных природных заповедниках и национальных парках</p> <p>Количество посетителей объектов эколого-просветительской деятельности и познавательного туризма в государственных природных заповедниках и национальных парках</p>

		Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями	Площадь лесных земель, пройденная пожарами, га Площадь нелесных земель, пройденная пожарами, га Количество отраслевых, региональных и корпоративных планов адаптации к изменению климата, единиц Общее количество опасных гидрометеорологических явлений, в том числе нанесших ущерб Количество образовательных программ обучения, связанных с изменением климата
Безопасность	Уровень преступности, в том числе тяжких и особо тяжких преступлений Уровень уличной преступности Уровень преступности среди несовершеннолетних Раскрываемость преступлений Число добровольных народных дружин Охват видеонаблюдением улиц, парков, скверов, дворовых территорий	Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	Доля лиц, числящихся за следственными органами и судами первой инстанции, от количества подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в следственных изоляторах, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов, на конец отчетного периода % Количество подозреваемых, обвиняемых и осужденных, содержащихся в следственных изоляторах, помещениях, функционирующих в режиме следственных изоляторов на конец отчетного периода Количество лиц, числящихся за следственными органами и судами первой инстанции Доля предприятий, минимум один раз контактировавших с государственным должностным лицом и давших взятку государственному должностному лицу или от которых государственные должностные лица требовали дачи взятки в течение предыдущих 12 месяцев, %

Как видно из таблицы 1, показатели Национального перечня показателей ЦУР в намного большей степени отражают устойчивое и поступательное развитие города, поскольку представляют собой системную, многоуровневую и комплексную основу для оценки и обеспечения устойчивого и поступательного развития города. Их преимущество по сравнению с традиционными узкоотраслевыми или сугубо экономическими индикаторами заключается в следующем.

1. Целостность и сбалансированность. Показатели охватывают все три ключевых столпа устойчивого развития: социальный, экономический и экологический. Они не ограничиваются характеристиками объема экономики или, например, ввода жилья, а позволяют оценить:

- социальное благополучие: борьбу с бедностью (1.2.1), качество здравоохранения (продолжительность здоровой жизни, смертность по причинам), доступ к образованию (охват дошкольным и высшим образованием, 4.4.1), гендерное равенство (5.4.1, 5.5.1), безопасность (уровень преступности, смертность в ДТП);

- экономическое развитие и инновации: производительность труда, развитие МСП, инновационную активность (удельный вес инновационных товаров, 9.5.1), инвестиции в НИОКР, цифровизацию (доля домохозяйств с широкополосным интернетом);

- экологическую устойчивость: качество воздуха, воды и почвы, обращение с отходами (доля переработанных ТКО, 12.5.1), энергоэффективность (7.3.1), сохранение природных территорий. Такой подход предотвращает дисбаланс, когда экономический рост достигается за счет деградации человеческого капитала или окружающей среды.

2. Ориентация на человека и качество жизни. Ядром системы показателей является развитие человеческого потенциала. Индикаторы оценивают не просто численность населения, а его здоровье, долголетие, образование, безопасность и социальную включенность. Показатели, такие как индекс риска бедности (AROPE), ожидаемая продолжительность здоровой жизни, доступ к качественной питьевой воде (6.1.1) и санитарии (6.2.1), доля населения, довольного городской средой, прямо отражают качество жизни горожан, что является конечной целью устойчивого развития.

3. Фокус на снижении неравенства. Национальный перечень содержит специфические индикаторы, направленные на сокращение диспропорций, что критически важно для социальной стабильности города. Это коэффициенты дифференциации доходов (Джини, децильный), темпы роста доходов наименее обеспеченных 40 % населения, а также показатели гендерного

равенства (доля женщин на руководящих должностях, 5.5.1) и доступности среды для маломобильных групп.

4. Акцент на эффективность и инновации, а не только на объем. В экономическом блоке, наряду с традиционными показателями оборота и инвестиций, присутствуют индикаторы производительности труда, энергоемкости ВВП (7.3.1), доли высокотехнологичной продукции. Это стимулирует переход от экстенсивного роста к интенсивному, основанному на знаниях и инновациях (9.5.1), что является основой долгосрочной конкурентоспособности городской экономики в условиях глобальных вызовов.

5. Учет экологических ограничений и климатической повестки. Показатели жестко увязывают развитие с экологическими параметрами: выбросы загрязняющих веществ, объемы образования и переработки отходов (12.5.1), сохранение водных и лесных ресурсов, площадь зеленых насаждений. Отдельно выделены индикаторы по борьбе с изменением климата (13.1.1, 13.3.1). Это заставляет планировать развитие в рамках экологической емкости территории, минимизируя негативное воздействие на среду обитания.

6. Измеримость и связь с глобальными целями. Показатели Национального перечня являются количественными и измеримыми, напрямую соответствуют индикаторам Целей устойчивого развития ООН. Это позволяет городу не только проводить внутренний мониторинг, но и сопоставлять себя в национальном и глобальном контексте, привлекая ответственных инвесторов и партнеров.

7. Ориентация на долгосрочную устойчивость. Такие индикаторы, как доля молодежи, не учащейся и не работающей (8.6.1), доля исследователей в возрасте до 39 лет, число передовых производственных технологий, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, характеризуют инвестиции города в будущее. Они отражают способность города воспроизводить и накапливать человеческий, интеллектуальный и технологический капитал, что и обеспечивает поступательное развитие в долгосрочной перспективе.

Таким образом, Национальный перечень показателей ЦУР предоставляет не просто набор разрозненных метрик, а целостную систему координат для городского управления. Он смещает фокус с сиюминутных, часто ведомственных результатов на достижение сбалансированных, инклюзивных и долговременных улучшений во всех сферах жизни города. Использование этой системы позволяет перейти от управления проектами к управлению развитием, где экономический рост является не самоцелью, а средством для повышения качества жизни нынешнего и будущих поколений

горожан в гармонии с окружающей средой. Именно этот комплексный, ориентированный на человека и будущее подход делает данную систему показателей намного более релевантной для обеспечения подлинно устойчивого и поступательного развития города.

Вместе с тем их количество и детализация, очевидно, чрезмерны для городской стратегии.

Можно предложить следующий базовый, но не универсальный для всех городов список показателей Национального перечня, в наибольшей степени соответствующих направлениям реализации стратегии и адаптированных к развитию российского города.

1. Развитие человеческого потенциала

1.1. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет (интегральный показатель здоровья).

1.2. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, % (показатель здорового образа жизни).

1.3. Валовой коэффициент охвата образовательными программами высшего образования – программами бакалавриата, специалитета, магистратуры, в процентах от численности населения в возрасте 17–25 лет, % (показатель доступности высшего образования в частности и наличия карьерных лифтов вообще).

1.4. Доля молодежи (взрослых), обладающей (обладающих) навыками в области информационно-коммуникационных технологий, % (ключевой показатель для адаптации к современной экономике).

1.5. Чистый охват детей в возрасте до трех лет дошкольным образованием, в процентах от численности детей данного возраста, % (показатель доступности образования, потенциала увеличения накопленных лет образования).

2. Развитие экономического потенциала

2.1. Индекс физического объема валового городского продукта на душу населения (ключевой индикатор экономического роста).

2.2. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, человек (показатель развития предпринимательской инициативы и гибкости экономики).

2.3. Уровень реальной среднемесячной заработной платы (в % к предыдущему году) (индикатор роста благосостояния граждан).

2.4. Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, % (показатель перехода к экономике знаний).

2.5. Энергоемкость валового городского продукта, кг условного топлива на 10 тыс. рублей (показатель энергоэффективности экономики и инфраструктуры).

2.6. Доля валовой добавленной стоимости туристской индустрии в валовом региональном продукте субъекта Российской Федерации (индикатор развития конкретной перспективной сферы услуг).

3. Развитие инженерной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства

3.1. Доля населения муниципалитета, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, % (фундаментальный показатель качества жизни).

3.2. Доля нормативно очищенной сточной воды, % (ключевой показатель, характеризующий воздействие городского хозяйства на окружающую среду).

3.3. Потребление электрической энергии на душу населения, кВт·ч (индикатор модернизации и эффективности энергосистемы).

3.4. Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, тыс. человек (прямой показатель решения острой жилищной проблемы).

4. Развитие транспортной инфраструктуры

4.1. Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием на 10 кв. км территории, км (базовый показатель развитости дорожной сети).

4.2. Доля автомобильных дорог местного значения, соответствующих нормативным требованиям, % (индикатор качества дорожной инфраструктуры).

4.3. Индекс качества транспортной инфраструктуры, % к 2021 году (комплексный показатель состояния транспортной системы).

4.4. Пассажирооборот по видам транспорта общего пользования, млн пасс·км (показатель востребованности и интенсивности использования общественного транспорта).

4.5. Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, человек на 100 тыс. населения (индикатор безопасности транспортной инфраструктуры).

5. Экология, благоустроенная городская среда, рекреационные зоны

5.1. Доля протяженности освещенных частей городских улиц, проездов, набережных в общей протяженности городских улиц, проездов, набережных, % (важный показатель качества и безопасности городской среды).

5.2. Численность населения, проживающего в неблагоприятных экологических условиях, тыс. человек (индикатор остроты экологических проблем).

5.3. Доля уловленных и обезвреженных загрязняющих атмосферу веществ в общем количестве отходящих загрязняющих веществ от стационарных источников, % (показатель эффективности природоохранной деятельности).

5.4. Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, % (индикатор перехода к экономике замкнутого цикла).

6. Развитие гражданского общества

6.1. Общая численность граждан, вовлеченных центрами поддержки добровольчества (волонтерства) в добровольческую (волонтерскую) деятельность, тыс. человек (прямой показатель развития волонтерского движения).

6.2. Доля населения с денежными доходами ниже границы бедности, % (социальный показатель, снижение которого является ключевой целью гражданской солидарности и социальной политики).

6.3. Темпы роста расходов домохозяйств или доходов на душу населения, среди наименее обеспеченных 40 % населения (показатель сокращения социального неравенства).

6.4. Индекс риска бедности и социальной исключенности (AROPE) (комплексный показатель социального неблагополучия, для преодоления которого необходима активная роль гражданского общества).

7. Градостроительство и землепользование

7.1. Соотношение темпа ввода в действие жилых домов к темпу роста населения (показатель сбалансированности градостроительного развития, отражающий соответствие между жилищным строительством и демографической динамикой).

7.2. Доля домохозяйств, испытывающих стесненность при проживании, % (индикатор эффективности использования жилищного фонда и качества жилищных условий населения).

Разумеется, использование показателей Национального перечня в качестве целевых показателей в муниципальных документах стратегического

планирования должно каждый раз быть адаптировано под проблематику и потребности конкретного муниципалитета. Вместе с тем внедрение адаптированных показателей перечня позволяет преодолеть фрагментарность стратегий, обеспечивая сбалансированное рассмотрение экономических, социальных и экологических аспектов развития.

Для конкретного муниципалитета это означает возможность точечного выбора либо формирования именно тех показателей, которые отражают его уникальные вызовы и потенциал. Например, промышленный центр может сделать акцент на показателях снижения выбросов и энергоемкости ВРП, тогда как туристически ориентированный муниципалитет – на индикаторах сохранения культурного наследия и развития малого бизнеса в сфере услуг.

Таким образом, адаптированный Национальный перечень становится не просто инструментом отчетности, а практическим руководством для действий, обеспечивающим стратегическую преемственность, прозрачность управления и измеримость результатов для горожан. Это позволяет перейти от деклараций об устойчивом развитии к конкретным проектам и программам, интегрированным в бюджетный процесс и нацеленным на реальное повышение качества жизни в муниципалитете.

2.2. Методы сбора и анализа данных

Для всестороннего анализа существующего состояния и перспектив интеграции принципов устойчивого развития в управление российскими городами и агломерациями был применен комплексный методологический подход, сочетающий качественные и количественные методы сбора и анализа данных и нацеленный на выявление не только формальных признаков включения принципов УР в документы, но и на понимание глубинных механизмов, барьеров и успешных практик их реализации в различных сферах городского управления.

Качественные методы позволили получить детальную контекстную информацию и провести содержательный анализ. Ключевым инструментом стал контент-анализ стратегических и программных документов (стратегий СЭР, генеральных планов, ПЗЗ, мастер-планов, муниципальных программ) городов. Анализ проводился по таким категориям, как упоминаемость и контекст использования терминов УР/ЦУР/ESG, степень сквозной интеграции этих принципов в целеполагание и проекты, сбалансированность трех компонентов (экология, социум, экономика) и наличие институциональных механизмов реализации. Дополнительно был проведен анализ публичных

экспертных высказываний и позиций, выявленных в отраслевых СМИ, на конференциях и в экспертных публикациях.

Количественные методы использовались для формализации выводов, проведения сравнительного анализа и оценки эффективности. В качестве источников данных привлекались статистические показатели Росстата, в том числе из Национального перечня показателей ЦУР, открытые данные муниципалитетов и отраслевые рейтинги (например, ESG-рейтинг городов). Это позволило сопоставить декларации, содержащиеся в документах, с фактическими результатами развития городов по ключевым направлениям устойчивости.

Для анализа были отобраны города, демонстрирующие различные подходы к решению агломерационных и отраслевых задач: Казань (комплексная стратегия, включающая отдельный документ по устойчивому развитию), Екатеринбург (модель, сочетающая стратегическое планирование с агломерационной кооперацией), Краснодар (высокий уровень проработки концепций устойчивого и жизнестойкого города), Новосибирск (трансформация подходов к стратегическому планированию в условиях смены парадигм), Самара (детально проработанные механизмы реализации стратегии), Красноярск (институционально развитая система стратегического управления с акцентом на межмуниципальное взаимодействие) и Пермь (интеграция принципов устойчивого развития в мастер-план через развитие водно-зеленого каркаса и креативных индустрий).

2.3. Ограничения методологии

Проведенное исследование, несмотря на применение комплексного методологического аппарата, включающего как количественные, так и качественные методы анализа, столкнулось с рядом объективных ограничений. Эти ограничения носят не случайный, а системный характер: они, с одной стороны, отражают реальное состояние муниципального статистического учета и нормативного регулирования в Российской Федерации, а с другой, напрямую связаны со спецификой самого предмета исследования – интеграции принципов устойчивого развития в документы стратегического и территориального планирования, которая во многих случаях носит фрагментарный и декларативный характер. Осознание и фиксация этих ограничений является необходимой предпосылкой для корректной интерпретации полученных результатов и определения направлений для дальнейших исследований.

Неполнота и несопоставимость данных на муниципальном уровне

Данное ограничение проявилось наиболее отчетливо в ходе анализа документов стратегического и территориального планирования городов, включенных в выборку (Казань, Екатеринбург, Краснодар, Новосибирск, Самара, Красноярск, Пермь). Оно имеет две взаимосвязанные составляющие: информационную и методическую.

Информационная составляющая заключается в том, что даже для крупных городских округов – административных центров субъектов Российской Федерации – открытые источники не всегда содержат полный и актуальный набор документов, необходимых для системной оценки. В ряде случаев в открытом доступе отсутствовали:

- актуальные редакции правил землепользования и застройки с картами градостроительного зонирования в машиночитаемом формате;
- местные нормативы градостроительного проектирования, содержащие детализированные требования к обеспеченности социальной и транспортной инфраструктурой;
- положения о стратегическом планировании или иные регламентирующие документы, раскрывающие механизмы межведомственной координации, общественного участия и корректировки стратегий.

Это создало асимметрию в глубине анализа по разным городам: для одних (например, Красноярска и Самары) удалось привлечь широкий круг нормативных актов, для других (в частности, Казани и Краснодара) отдельные регламентирующие документы оказались недоступны, что потребовало оценки механизмов реализации исключительно на основе текста самой стратегии.

Методическая составляющая связана с отсутствием единых стандартов расчета ключевых показателей на муниципальном уровне. В ходе анализа системы показателей реализации стратегий (критерий 3 Раздела 4) выяснилось, что даже при формальном соответствии показателя стратегии показателю ЦУР (например, «доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом») методика его расчета, периодичность обновления и источники данных могут различаться от города к городу. Это особенно актуально для показателей, характеризующих экологическую устойчивость (выбросы, обращение с отходами) и качество городской среды, где муниципальная статистика часто агрегирована или фрагментарна.

Кроме того, ряд показателей Национального перечня ЦУР, адаптированных для муниципального уровня в рамках настоящего исследования, в принципе не рассчитываются на уровне отдельных городских

округов (например, ожидаемая продолжительность жизни при рождении, которая присутствует во всех рассмотренных стратегиях, но фактически используется на уровне субъекта РФ). Это вынуждало разработчиков стратегий либо использовать региональные данные, что снижает их релевантность для оценки локальной динамики, либо отказаться от включения таких показателей, что сужает систему мониторинга устойчивого развития.

Таким образом, неполнота и несопоставимость данных – это не просто техническая проблема, а системный вызов, требующий выработки единых методических рекомендаций по формированию муниципальных систем показателей устойчивого развития и стандартизации их расчета.

Субъективность качественных оценок и ограничения выборки

Качественный компонент исследования, включавший контент-анализ стратегических документов и обобщение экспертных позиций, неизбежно содержал элементы субъективной интерпретации. Наиболее чувствительным это оказалось при оценке качества раскрытия идеологии устойчивого развития (критерий 1) и характера механизмов общественного участия и межведомственной координации (критерий 4).

В первом случае, как показал анализ стратегий, даже присутствие терминов «устойчивое развитие» или «устойчивость» не гарантирует их содержательного наполнения. Так, в Стратегии Перми и Стратегии Новосибирска эти термины упоминаются, но не раскрываются и, скорее всего, трактуются в узком смысле как «стабильность» или «неизменность», а не как сбалансированное развитие по триаде «экономика – социум – экология». В то же время в Стратегии Краснодара дается развернутая интерпретация как межпоколенческой, так и резильентной устойчивости. Разграничение этих случаев требовало экспертного суждения, что всегда несет риск субъективности. Для ее минимизации применялась процедура триангуляции: сопоставление текста стратегии с иными документами (планами мероприятий, муниципальными программами) и контекстным анализом смежных разделов.

Второй аспект связан с оценкой механизмов реализации. Для Екатеринбурга и Самары такие механизмы прописаны детально и предполагают формирование постоянно действующих коллегиальных структур с участием общественности. Для Новосибирска и Перми механизмы ограничены этапом разработки либо воспроизводят минимальные требования Федерального закона № 172-ФЗ. Для Казани, несмотря на высокое содержательное наполнение стратегии, регламентирующие документы оказались недоступны, что потребовало оценки по формальному признаку, что

может не отражать реальной практики. Это иллюстрирует риск казуистики при анализе документов: глубина проработки механизмов в тексте не всегда коррелирует с их реальной эффективностью, но именно текст является единственным верифицируемым источником для системного сравнительного анализа.

Ограниченность выборки (семь городов, являющихся административными центрами субъектов РФ) также накладывает ограничения на экстраполяцию выводов. Результаты, полученные для крупных городских округов с развитой экономической базой и квалифицированным аппаратом управления, не могут быть автоматически распространены на малые и средние города, где кадровые, финансовые и институциональные ресурсы для интеграции принципов УР значительно скромнее. Тем не менее выявленная в ходе анализа стандартизованность отраслевого подхода к формированию стратегий, проявившаяся в близости значений индекса ориентированности системы целеполагания (критерий 2) для большинства городов, позволяет предположить, что основные дисфункции – фрагментарность и декларативность – воспроизводятся и на более низких уровнях муниципальной иерархии.

Временное отставание документального отражения фактических управленческих практик и сложность количественной оценки системных эффектов

Анализ документов стратегического планирования неизбежно сталкивается с эффектом запаздывания: утвержденная стратегия или генеральный план фиксируют приоритеты и целевые показатели, актуальные на момент их разработки, однако реальные управленческие практики могут эволюционировать быстрее, чем происходит актуализация самих документов.

В ходе исследования были выявлены случаи, когда принципы устойчивого развития активно внедряются в текущую проектную деятельность города (например, в рамках реализации мастер-планов или крупных инфраструктурных проектов), но не находят адекватного отражения в стратегии социально-экономического развития или генеральном плане, срок актуализации которых еще не наступил. Особенно это заметно для городов, где стратегии были утверждены в конце 2010-х годов (Новосибирск, Пермь, Казань) и не учитывают тренды последних лет, включая климатическую повестку, развитие креативных индустрий и переосмысление агломерационной политики. Таким образом, контент-анализ может давать несколько консервативную картину, не в полной мере отражающую динамику муниципального управления.

Кроме того, количественные методы, примененные в исследовании (расчет индексов $I_{ц}$ и $I_{п}$, отражающих долю задач и показателей стратегии, коррелирующих с задачами и показателями ЦУР), хорошо фиксируют формальную ориентированность документов, но с трудом поддаются измерению системные эффекты от интеграции принципов УР. Например, сложно количественно оценить, в какой степени создание водно-зеленого каркаса в Перми или развитие тарифной интеграции в Московской агломерации, рассмотренные в Разделе 3, повлияли на социальную сплоченность, здоровье населения или долгосрочную бюджетную устойчивость. Эти связи носят косвенный, отсроченный и многофакторный характер, что не позволяет свести их к однозначным количественным метрикам в рамках данного исследования.

Осознание перечисленных ограничений не обесценивает полученных результатов, но задает рамки для их интерпретации. Комплексное применение качественных и количественных методов, а также триангуляция данных из различных источников (тексты стратегий, регламентирующие документы, муниципальные программы, статистические показатели) позволили в значительной степени компенсировать слабости каждого из методов в отдельности.

Более того, сами выявленные ограничения являются важными выводами исследования, указывающими на системные проблемы муниципального управления и статистического учета в России. Среди них:

- отсутствие единых методических стандартов для включения показателей ЦУР в муниципальные стратегии;
- неразвитость институциональных механизмов межмуниципальной координации и общественного участия на этапе реализации стратегий;
- разрыв между декларируемыми в стратегических документах целями и реальной проектной деятельностью, обусловленный в том числе сроками актуализации документов.

Именно эти проблемы станут фокусом практических рекомендаций, разрабатываемых на следующем этапе исследования, и будут учтены при доработке методологического аппарата, включая систему критериев и показателей для оценки устойчивого развития на муниципальном уровне.

Раздел 3. Анализ направлений интеграции принципов устойчивого развития

Раздел 3 посвящен анализу ключевых направлений, в которых принципы устойчивого развития получают практическое воплощение в управлении российскими городами и агломерациями. Его структура построена по принципу от общего к частному и отражает логику последовательного перехода от выявления проблем и анализа существующих практик к разработке инструментов для их системного внедрения.

Вначале рассматривается пространственное развитие и межмуниципальная кооперация, поскольку именно на этом уровне решаются системные вызовы, выходящие за административные границы: от транспортной интеграции и совместного экологического управления до координации экономической политики и формирования единого пространства социальных услуг. Этот блок позволяет оценить, как устойчивость формируется через совместные действия и преодоление институциональной разобщенности. Далее акцент смещается на экономические основы устойчивости, такие как диверсификация экономики и эффективное управление муниципальными активами, включая потенциал креативных индустрий, что обеспечивает резильентность и долгосрочную конкурентоспособность городских систем.

Такой порядок не только позволяет последовательно раскрыть, как принципы устойчивости трансформируются от стратегического видения к конкретным инструментам, но и формирует аналитическую основу для последующих практико-ориентированных частей раздела. В перспективе на его базе будет предложен системный аудит действующих документов стратегического планирования, а также пакет рекомендаций для муниципалитетов, включая методики интеграции ЦУР, типовую структуру целевых показателей и стандарты отчетности. Это создаст замкнутый цикл от анализа проблем и успешных практик к разработке конкретных механизмов, призванных преодолеть ключевые барьеры: фрагментарность, декларативность и несопоставимость данных в области устойчивого развития городов.

3.1. Пространственное развитие и кооперация

Современные вызовы, стоящие перед российскими городами, – от необходимости обеспечения суточной миграции и транспортной связности территории до преодоления экономической фрагментации – неизбежно ставят вопрос о реализации мероприятий, выходящих за пределы административных

границ муниципальных образований. Следовательно, эффективное решение этих задач требует перехода к кооперационным моделям управления, основанным на рациональном пространственном развитии и межмуниципальном взаимодействии.

Такой подход позволяет не только преодолеть эффект границы, но и раскрыть синергетический потенциал соседствующих территорий, создавая основу для действительно устойчивого их развития. Таким образом, пространственное развитие, основанное на кооперации, перестает быть факультативной задачей, становясь, напротив, императивом, обеспечивающим экономическую резильентность, социальную стабильность и экологическую безопасность.

3.1.1. Межмуниципальное агломерационное сотрудничество

Ключевым инструментом реализации принципов устойчивого развития для российских городов и их зон влияния является межмуниципальное агломерационное сотрудничество и согласованное управление агломерацией как единой социально-экономической и экологической системой. Это сотрудничество направлено на преодоление негативных эффектов административных границ между муниципальными образованиями, даже относящимися к разным субъектам РФ, и совместное использование агломерационного потенциала.

В соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года концентрация населения в городах и городских агломерациях относится к тенденциям, которые определяют основные проблемы пространственного развития Российской Федерации. Совокупное население городов с численностью более 500 тыс. человек растет: за 2002–2021 годы оно увеличилось на 20,4 %, с 40,1 млн человек до 48,2 млн. В результате доля таких городов в населении страны выросла с 27,9 % в 2002 году до 32,8 % в 2021 году¹⁷.

Такие выраженные тенденции развития страны не могут не ставить вопрос о способах управления агломерационными образованиями, позволяющих в наибольшей степени проявлять и использовать агломерационные эффекты и оптимально распределять функциональные нагрузки между частями агломерации: ядро концентрирует высокоуровневые сервисы, науку и культуру, города-спутники – комфортное жилье,

¹⁷ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 года № 4146-р // АО «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/1310767692?ysclid=mrm3ss59lx543343906> (дата обращения: 22.09.2026).

логистические хабы и специализированное производство, а периферийные территории формируют рекреационный и экологический каркас.

3.1.1.1. Транспортная и инфраструктурная интеграция

Транспорт – кровеносная система агломерации, и его несогласованное развитие является источником ключевых проблем: замедления маятниковой миграции, пробок, перегруженности центра и экологического ущерба. Интеграция предполагает переход от разрозненных маршрутов к единой транспортной системе, где разные виды транспорта не конкурируют, а дополняют друг друга. Очевидно, что данная задача не может быть решена без реализации приведенных ниже мероприятий по транспортной интеграции в рамках крупнейших городских агломераций.

Разработка и внедрение интегрированных тарифных систем

Единый проездной билет, действующий на всей территории агломерации, – базовый элемент интеграции. Он снижает транспортные издержки для населения, стимулирует использование общественного транспорта и формально объединяет агломерацию в единое пространство.

Наиболее ярким примером внедрения единой тарифной системы в России является система «Единый» и «Тройка» в Москве и Московской области. Несмотря на административную разделенность, пассажиры используют единые билеты для проезда на метро, МЦК, МЦД, наземном городском и пригородном железнодорожном транспорте. Это позволило создать беспрецедентную по масштабам для России интегрированную транспортную систему, облегчив трудовые и деловые поездки для миллионов человек. Эффект был усилен запуском Московских центральных диаметров (МЦД), которые, по сути, являются внутригородскими наземными линиями метро, интегрированными в единый тариф с остальным транспортом.

Без всякого преувеличения можно сказать, что Московская агломерация в ее современных масштабах сформировалась благодаря внедрению единой тарифной системы, которая, с одной стороны, сделала возможной комфортную маятниковую миграцию между Москвой и городами области, и, с другой стороны, стимулировала использование общественного транспорта и снизила, таким образом, нагрузку на улично-дорожную сеть от индивидуального автотранспорта. «В столице 70 % людей выбирают городской транспорт для ежедневных поездок», – отмечал в мае 2025 года заместитель мэра Москвы по вопросам транспорта Максим Ликсутов. По его мнению, при этом число пассажиров, отдающих предпочтение общественному транспорту, будет расти

в ближайшие 10–15 лет на 10–15 %, причем в приоритете будут рельсовые виды, такие как метрополитен и Московские центральные диаметры¹⁸.

Другим действенным примером применения единой тарифной системы и единого проездного является опыт Санкт-Петербурга и Ленинградской области, где внедрен электронный проездной билет «Подорожник», который действует на городском транспорте Санкт-Петербурга и на ряде пригородных маршрутов Ленинградской области. Хотя степень интеграции пока уступает московской, «Подорожник» демонстрирует работающую модель межсубъектового взаимодействия, которая продолжает развиваться. Так, глава Санкт-Петербургского отделения Всероссийского общества автомобилистов Валерий Солдунов отмечал, что «для города в целом и автомобилистов в частности это очень хорошая тенденция. Она уменьшает пробки и увеличивает количество парковочных мест»¹⁹.

Координация расписания и создание ТПУ

Синхронизация движения пригородных электропоездов, автобусов и городского транспорта на ключевых узлах критически важна для сокращения времени поездок. Современный транспортно-пересадочный узел (ТПУ) – это не просто остановка, позволяющая быстро и комфортно пересесть с одного вида транспорта на другой, а многофункциональный комплекс, объединяющий торговлю, сервисы и пешеходные связи. Это, в свою очередь, повышает привлекательность использования общественного транспорта относительно индивидуального и тем самым уменьшает загруженность улично-дорожной сети ядра агломерации.

Признанными лидерами в вопросе организации транспортно-пересадочных узлов являются, конечно, Москва и Санкт-Петербург. Вместе с тем данное направление получает активное развитие и в других центрах агломераций, заинтересованных в повышении роли и популярности общественного транспорта.

Так в генеральный план Екатеринбурга на ближайшие 22 года вошло два транспортно-пересадочных узла. Один такой объект должен соединить Северный автовокзал, железнодорожный вокзал и станцию метро

¹⁸ Транспорт Москвы и Подмосковья: что ждет жителей // РБК Отрасти. URL: <https://www.rbc.ru/industries/news/65828f089a7947d132d36332> (дата обращения: 22.09.2026).

¹⁹ Эксперт объяснил, почему около половины петербуржцев пользуются «Подорожником» // Петербургский дневник. URL: <https://spbdnevnik.ru/news/2023-02-16/ekspert-obyasnil-pochemu-okolo-poloviny-peterburzhtsev-polzuyutsya-podorozhnikom> (дата обращения: 22.09.2026).

«Уральская». Через автовокзал при этом будут проходить междугородние и международные автобусные маршруты, включая транзитные²⁰.

Еще одним из крупнейших транспортных узлов города является транспортный узел станции метрополитена «Ботаническая», расположенный на пересечении улиц Белинского, Фучика, Шварца рядом с жилым районом Ботанический. В соответствии с Генеральным планом развития Екатеринбурга принято решение о создании в этой зоне транспортно-пересадочного узла с наземных видов транспорта на линию метрополитена с развитой структурой застройки комплексами и зданиями общественного назначения. Основными взаимодействующими элементами транспортно-пересадочного узла являются: станция метрополитена «Ботаническая», автовокзал «Южный» (междугородные и пригородные сообщения), участок срединного магистрального кольца с двумя транспортными развязками, остановочная платформа городской электрички «Ботаника», участок трамвайного кольца с конечной остановкой, остановки городского транспорта (как транзитные, так и конечные) – автобус, троллейбус, маршрутное такси²¹.

Кроме того, в рамках развития агломерации ведется работа по координации расписания электропоездов, связывающих Екатеринбург с городами-спутниками (Верхняя Пышма, Берёзовский, Арамилы и т. д.), и городских маршрутов автобусов и трамваев.

Проект развития Нижегородской транспортной системы включает мероприятия по развитию сети скоростного внеуличного транспорта (метро, городская электричка), узлы которой будут интегрированы с пересадочными хабами для автобусов и личного транспорта (перехватывающие парковки). Особенностью является планируемая интеграция с городами-спутниками (Дзержинск, Бор, Кстово), что позволит создать единый ритм жизни для всей агломерации. Так, транспортно-пересадочный узел сооружается в районе пересечения Казанского шоссе и улицы Богдановича. Там будут останавливаться автобусы, в том числе следующие из Нижнего Новгорода в Кстовский район и обратно²².

Следует, однако, признать, что, если не принимать во внимание Московскую и Санкт-Петербургскую агломерации, формирование

²⁰ Транспортно-пересадочные узлы включили в генплан Екатеринбурга до 2045 годы // Время Пресс. URL: <https://vremya.press/transportno-peresadochnye-uzly-vkljuchili-v-genplan-ekaterinburga-do-2045-gody/> (дата обращения: 22.09.2026).

²¹ Транспортно-пересадочный узел «Ботанический» в Екатеринбург // Уралгипротранс. URL: <https://uralgiprottrans.ru/store/avtomobilnye-dorogi-transportnye-razvyazki/transportno-peresadochnyy-uzel-botanicheskiy-v-g-ekaterinburg/> (дата обращения: 22.09.2026).

²² Транспортно-пересадочный узел планируют построить в Верхних Печерах в Нижнем Новгороде // Нижний Новгород онлайн. URL: <https://www.nn.ru/text/gorod/2025/10/17/76079871/> (дата обращения: 22.09.2026).

транспортно-пересадочных узлов даже в крупных российских городах и естественных ядрах агломераций носит скорее локальный, ситуативный характер. Это связано с тем, что создание транспортно-пересадочных узлов сталкивается с техническими, организационными, правовыми и финансовыми проблемами.

Эти сложности, в свою очередь, связаны с необходимостью координации перевозок пассажиров между различными видами транспорта, обеспечения комфортной пересадки и учета особенностей конкретной территории и могут быть сгруппированы следующим образом.

1. Технические.

Сложность структуры ТПУ из-за числа объектов инфраструктуры (вокзальные комплексы, станции метрополитена, остановки городского пассажирского транспорта и т. п.). Также трудности возникают из-за следующих обстоятельств:

- мощность обслуживаемых транспортных потоков и пешеходных пассажиропотоков;
- разветвленность технологических связей между отдельными объектами и степень их взаимодействия;
- индивидуальные условия эксплуатации объектов²³.

Перегрузка платформ и вестибюлей станций в часы пик из-за значительных потоков пассажиров, особенно в ТПУ с участием метрополитена. Это связано с недочетами в проектировании пассажирской транспортной инфраструктуры и особенностями организации движения пассажиров²⁴.

2. Организационные.

Зависимость функционально-планировочных решений от конкретной территории, предполагающая, что в разных городах и на различных градостроительных площадках применяется уникальный набор видов обслуживаемого транспорта и функций транспортно-пересадочного узла.

Сложность принятия решения по вариантам развития ТПУ, предполагающая применение вариативного проектирования, которое требует

²³ Иванкина Е. В. Повышение эффективности реформирования инфраструктуры мегаполиса путем внедрения современных транспортно-пересадочных узлов // РАНХиГС. URL: <https://repec.ranepa.ru/rnp/wpaper/051804.pdf> (дата обращения: 22.09.2026).

²⁴ Тараканова В. И. Особенности функционирования современных отечественных транспортно-пересадочных узлов // Молодой ученый. 2025. № 12 (563). С. 34–36. URL: <https://moluch.ru/archive/563/123551> (дата обращения: 22.09.2026).

финансовых вложений на разработку дополнительных вариантов и усложняет бюджетное финансирование данных работ.

3. Правовые.

Затруднения с реализацией комплексного проекта в рамках одного соглашения, приводящие к ситуациям, когда проекты ТПУ осуществляются на основе нескольких государственных (муниципальных) контрактов и (или) инвестиционных соглашений. Риск расхождения результатов работ на нескольких этапах, выполняемых разными подрядчиками, увеличивает риски консолидированного проекта и затраты на его реализацию.

Ограничения на совмещение в рамках одного соглашения различных видов инфраструктуры, и различных типов публично-частного взаимодействия²⁵.

4. Финансовые.

Необходимость значительных капитальных вложений в реализацию проектов реконструкции инфраструктуры ТПУ. Часть таких проектов имеет низкие экономические показатели с большими сроками окупаемости (15–25 лет) или является затратной.

Сложность привлечения внебюджетных источников финансирования в проект в связи с его высокими сроками окупаемости, а также ограничениями в обороте для земельных участков и объектов недвижимости, расположенных в полосах отвода улично-дорожной сети, на общественных пространствах и в соответствующих функциональных зонах.

Увеличение стоимости работ при необходимости осуществления реставрации и приспособления ТПУ для современного использования в случаях, когда входящие в их периметр объекты являются памятниками истории и архитектуры.

Создание перехватывающих парковок

Также является стратегически важным элементом интегрированной транспортной системы агломерации, направленным на преодоление конфликта между личным и общественным транспортом. Его суть заключается в размещении благоустроенных, безопасных и недорогих (или условно-бесплатных при условии пересадки на общественный транспорт) парковочных комплексов на ключевых въездных магистралях в крупный город, как правило, в узлах пересадки на скоростной внеуличный транспорт:

²⁵ Создание транспортно-пересадочных узлов на основе ГЧП // VEGAS LEX. URL: <https://www.vegaslex.ru/analytics/publications/80787/> (дата обращения: 22.09.2026).

станции метро, городской электрички или выделенные линии скоростного трамвая.

Эффект от такой меры является комплексным и напрямую работает на цели устойчивого развития. Во-первых, она побуждает жителей пригородов и спальных районов агломерации совершать осознанный выбор в пользу комбинированных поездок, сочетающих использование личного и общественного транспорта. Это приводит к снижению трафика и заторов на основных въездах и в центральных районах города, что, в свою очередь, ведет к сокращению выбросов загрязняющих веществ и парниковых газов, улучшая экологическую обстановку и соответствуя принципам ESG и ЦУР 11.

Во-вторых, перехватывающие парковки повышают эффективность и рентабельность работы общественного транспорта. Концентрируя пассажиропоток в ключевых узлах, они обеспечивают высокую загрузку маршрутов, что делает экономически оправданным увеличение частоты движения и развитие сети. Кроме того, они способствуют снижению стихийной парковки на прилегающих к станциям жилых территориях, повышая качество городской среды для местных жителей. Таким образом, данный инструмент не просто разгружает центр, а выполняет роль системного регулятора, который через создание комфортных условий для пересадки способствует структурной перестройке транспортного поведения в масштабах всей агломерации, формируя более устойчивую и жизнеспособную модель мобильности.

По состоянию на 2025 год в Москве функционирует 115 перехватывающих парковок, расположенных вблизи самых востребованных станций метрополитена, МЦК и МЦД. Бесплатно воспользоваться парковками можно при совершении не менее двух поездок на метро, МЦК или МЦД (в соответствии с условиями установленного на парковке тарифа), для других автомобилистов час стоянки на них с 6:00 до 22:00 составит 50 рублей, а с 22:00 до 6:00 – 50 рублей в час в течение первых двух часов, далее – бесплатно (при непрерывном размещении транспортных средств на парковочных местах)²⁶.

В свою очередь в Санкт-Петербурге функционируют всего 18 перехватывающих автостоянок на 1795 парковочных мест, включая 187 мест

²⁶ Перехватывающие парковки // Московский паркинг. URL: <https://parking.mos.ru/parking/barrier/interceptors/?ysclid=mhm0xppake965032284> (дата обращения: 22.09.2026).

для инвалидов²⁷. Размещение транспортных средств осуществляется на платной основе, за исключением бесплатного размещения ТС:

- электромобилей (круглосуточно);
- в период с 5:30 до 23:59 текущих суток с подтверждением совершения не менее двух поездок на общественном транспорте²⁸.

Вместе с тем в других российских мегаполисах система перехватывающих парковок, предполагающих бесплатное размещение индивидуальных транспортных средств в случае пересадки на общественный транспорт, только планируется к созданию. Имеющиеся парковки, расположение которых делает их перехватывающими, являются обычными платными парковками, не всегда обеспечивают комфортный переход к остановкам общественного транспорта и, как следствие, зачастую не востребованы. Такая либо схожая картина характерна, в частности, для Уфы²⁹, Нижнего Новгорода³⁰, Казани³¹, Новосибирска³² и других российских городов – центров агломераций.

Проблемы размещения перехватывающих парковок можно сгруппировать по связи с несовершенством нормативной базы, издержками проектирования и финансирования³³.

1. Нормативная база.

Отсутствие схем комплексного размещения перехватывающих парковок в составе городских территорий, а также обоснованных рекомендаций, подтвержденных наличием пригодных земельных участков, по размещению

²⁷ Сети перехватывающих стоянок в Петербурге есть куда расти // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2026/01/28/reg-szfo/perehvat-na-dalnih-podstupah.html> (дата обращения: 22.09.2026).

²⁸ Адреса и режим работы перехватывающих автостоянок // Городской центр управления парковками Санкт-Петербурга. URL: <https://gu223.site.gov.spb.ru/perehvatyvajuschie-avtostojanki/adresa-i-rezhim-raboty-perehvatyvajuschih-avtostojanok/> (дата обращения: 22.09.2026).

²⁹ Перехватывающие парковки в Уфе – эксперт рассказал о болевых точках транспортной реформы // Пруфы. URL: <https://prufy.ru/news/society/170442-priekhal-iz-bizhbulyaka-v-gorod-ne-zaezzhay-ekspert-o-perekhvatyvayushchikh-parkovkakh-dlya-ufy-i-bo/?ysclid=mhknom54l1869937104> (дата обращения: 22.09.2026).

³⁰ План «Перехват»: эксперты оценили идею пересадочных стоянок // В объективе – Нижний. URL: <https://dzen.ru/a/ZAVY0-Zga1ko2LHQ?ysclid=mhknjt0oaz307162338> (дата обращения: 22.09.2026).

³¹ В Казани могут построить перехватывающие парковки // Казань Онлайн 24. URL: <https://kazanonline24.ru/novosti-kazani/view/v-kazani-mogut-postroit-perehvatyvavusie-parkovki> (дата обращения: 22.09.2026).

³² Перехватывающая парковка на Маркса поднимает цены в два раза – водители теперь от нее отказываются // Новосибирск Онлайн. Доступно по ссылке: <https://ngs.ru/text/auto/2023/01/12/71964959/> (дата обращения: 22.09.2026).

³³ Годнев А. А. Перехватывающие парковки как способ борьбы с транспортной загруженностью мегаполиса // Системный анализ и логистика. 2020. Вып. № 4 (26). С. 115–121. URL: http://www.salogistics.ru/magazine/26/15_godnev_115-121.pdf (дата обращения: 22.09.2026).

парковок в транспортно-пересадочных узлах с высокой концентрацией пассажиропотоков³⁴.

Отсутствие комплексных методик определения параметров перехватывающих парковок на стадии проектирования, а также рекомендаций по расчету емкости парковок с учетом текущего спроса. Так, пункт 5.7 Методических рекомендаций для субъектов Российской Федерации по определению необходимого количества парковок (парковочных мест) на территории муниципальных образований с учетом взаимосвязи с параметрами работы пассажирского транспорта общего пользования, утвержденных распоряжением Министерства транспорта РФ от 22 ноября 2022 года № АК-292-Р, содержит лишь общую рекомендацию о том, что при расчете емкости перехватывающих парковок рекомендуется исходить из того, что она должна быть на 25 % выше недостающего до нормативных значений суммарного для данного направления числа парковочных мест на парковках объектов, доступ к которым обеспечивается маршрутами пассажирского транспорта общего пользования, имеющими остановочные пункты в пешеходной доступности от перехватывающей парковки.

2. Проектирование.

Недостаток пригодных и в то же время свободных от прав и сервитутов земельных участков, в то время как специфика перехватывающих парковок состоит в необходимости для их размещения значительных по площади и свободных от прав земельных участков, приближенных к остановкам общественного транспорта. Такие земельные участки в крупных городах, как правило, обременены правами собственности или сервитутами³⁵.

Отмечаются случаи неудобного расположения парковок, когда въезд на них возможен только со стороны центра города³⁶, и отсутствия резервных территорий для расширения емкости парковок по мере увеличения спроса.

3. Финансирование.

Высокая стоимость строительства, низкая окупаемость и сложная структура взаиморасчетов. Как уже отмечалось, размещение перехватывающих парковок требует значительных по площади земельных

³⁴ Шербина Е. В. Федотов Д. В. Совершенствование транспортной системы крупнейшего города путем развития системы «Перехватывающих парковок» // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-transportnoy-sistemy-krupneyshego-goroda-putem-razvitiya-sistemy-perekhvatyvayushchih-parkovok> (дата обращения: 22.09.2026).

³⁵ Перехватывающие парковки. Почему пустуют те, что есть – и нужно ли их Петербургу ещё больше // МР7 – Мой район. URL: https://dzen.ru/a/ZH9L8_kVrkXyztcV (дата обращения: 22.09.2026).

³⁶ Шинников Ю. Как устроены перехватывающие парковки и решают ли они проблему пробок в Москве // Колеса даром. URL: <https://www.kolesa-darom.ru/articles/kak-ustroeny-perekhvatyvayushchie-parkovki-i-reshayut-li-oni-problemu-probok-v-moskve/> (дата обращения: 22.09.2026).

участков, расположенных, как правило, в коммерчески востребованных местах. При этом функционирование их в виде обычной платной парковки лишь отчасти решает задачу перехвата транспортного потока. В намного большей степени данная задача решается, лишь если парковка бесплатна в случае пересадки из индивидуального автомобиля на общественный транспорт подобно тому, как это реализовано в Москве и Санкт-Петербурге.

Однако такой формат функционирования резко снижает финансовую рентабельность перехватывающей парковки и практически гарантированно предполагает ее управление и финансирование публичным образованием. Функционирование полноценной частной перехватывающей парковки делает необходимым ее финансирование непосредственно бюджетными средствами или средствами перевозчиков, что крайне затруднительно реализовать в рамках нормативных ограничений в сфере публичных закупок.

В целом, говоря о транспортной и инфраструктурной интеграции в контексте межмуниципального агломерационного сотрудничества, можно сделать вывод о том, российские города – центры агломераций, за исключением Москвы и Санкт-Петербурга, находятся лишь в начальной стадии планирования и реализации мероприятий в этой важнейшей для обеспечения агломерационной связности сфере и нуждаются в методической поддержке (рекомендациях) по решению данной проблемы.

3.1.1.2. Экологическое управление и охрана окружающей среды

Экологические проблемы, такие как загрязнение воздуха, водных ресурсов и накопление отходов, носят, как правило, трансграничный характер, и их решение в рамках агломерации значительно эффективнее, нежели в рамках одного муниципалитета. Совместное экологическое управление, в том числе согласование площадок для размещения твердых коммунальных отходов, совместная эксплуатация полигонов для захоронения твердых коммунальных отходов и организация совместного мониторинга несанкционированных свалок и состояния поверхностных вод в границах агломерации позволяет достичь экономии за счет масштаба и повысить эффективность природоохранных мероприятий.

Создание единой системы мониторинга

Совместный экологический мониторинг позволяет получать более объективную картину и выявлять основные источники загрязнения, которые могут находиться на территории либо воздействовать на территорию другого муниципалитета.

Одним из примеров создания единой системы экологического мониторинга в рамках агломерации является опыт Нижегородской агломерации, где Центр экологической безопасности Нижегородской области и «Нижегородгоркомэкология» создали информационно-аналитическую систему, основанную на единой базе данных об источниках выбросов предприятий агломерации (около 16 тысяч стационарных источников и около 200 автомобильных дорог). Результаты использовались в экологической программе генерального плана Нижнего Новгорода, в Правилах землепользования и застройки города³⁷.

Ключевая проблема создания единых экологических мониторинговых систем в городских агломерациях проявляется в нескольких измерениях.

Во-первых, это горизонтальная разобщенность муниципалитетов, входящих в агломерацию, когда каждый субъект отвечает за свою территорию, и система постов, построенная по административному, а не по бассейновому или ветровому принципу, дает искаженную картину.

Во-вторых, это вертикальная несогласованность между муниципальным и региональным уровнями, когда регион обладает полномочиями, но не всегда обладает ресурсами для детализации наблюдений, а муниципалитеты обладают локальным знанием, но не имеют инструментов влияния на состав и размещение мониторинговых постов.

В-третьих, это функциональный разрыв между экологическим контролем и градостроительным планированием, обуславливающий ситуацию, при которой данные мониторинга слабо интегрированы в процессы актуализации генеральных планов и правил землепользования, что делает их внешним фактором, а не рабочим инструментом для принятия решений о развитии территории.

В этой системной конфигурации предприятия-загрязнители занимают пассивную, но выигрышную позицию: они не блокируют расширение мониторинга напрямую, но пользуются тем, что сложившийся порядок вещей снижает для них риски обнаружения нарушений. Устранение этого барьера, по мнению автора, требует не столько ужесточения контроля, сколько создания агломерационных управленческих структур, наделенных правом совместного планирования мониторинговой инфраструктуры, распределением

³⁷ Развитие систем экологического мониторинга атмосферного воздуха для обеспечения управления состоянием окружающей среды агломерации // Команда правительства Нижегородской области. URL: <https://hr.nobl.ru/uploads/projectMkr/presentation/b71cd1c7-1572381560.pdf?ysclid=mhnihrp665069222> (дата обращения: 22.09.2026).

ответственности и согласованными механизмами раскрытия данных для общественности.

Совместное управление твердыми коммунальными отходами

Совместное управление отходами предполагает взаимодействие муниципальных образований, регионов и других участников в сфере сортировки, сбора и утилизации отходов. Это может включать³⁸:

- согласование площадок для размещения твердых коммунальных отходов,
- совместную эксплуатацию полигонов для захоронения отходов,
- организацию совместного мониторинга несанкционированных свалок и состояния поверхностных вод в границах агломерации.

Объединение муниципалитетов, входящих в агломерацию, с целью совместного управления отходами позволяет достичь следующих эффектов.

1. Экономическая целесообразность и эффект масштаба.

Современный мусороперерабатывающий комплекс – это не просто мусоросортировочная станция, а высокотехнологичное предприятие, включающее линии автоматической сортировки, оборудование для компостирования органических отходов, установки для производства RDF-топлива³⁹ и, что наиболее капиталоемко, заводы по глубокой переработке вторичных материальных ресурсов (пластика, стекла, металлов). Рентабельность таких объектов напрямую зависит от объема и стабильности поступающего сырья. Отдельно взятый муниципалитет, особенно малый или средний город, зачастую не может обеспечить тот критический объем отходов, который делает инвестиции в современные технологии оправданными.

В свою очередь, кооперация нескольких муниципалитетов в рамках агломерации или региона решает эту проблему, создавая эффект масштаба, что позволяет:

- снизить удельную стоимость переработки одной тонны отходов за счет распределения постоянных издержек (обслуживание дорогостоящего оборудования, зарплата квалифицированного персонала, логистика) на больший объем;

³⁸ Управление городскими агломерациями в современной России: складывающиеся практики и актуальные проблемы // Фонд «Институт экономики города». URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/krasnodar_-_strategicheskaya_sessiya_-_020221.pdf (дата обращения: 22.09.2026).

³⁹ RDF-топливо (от англ. *Refuse Derived Fuel* – топливо, полученное из отходов) – альтернативный вид топлива, производимый из горючих фракций твердых коммунальных (ТКО) и некоторых промышленных отходов.

– привлечь крупные частные инвестиции, поскольку инвестор гораздо охотнее вкладывается в проект с гарантированным и значительным объемом сырья и долгосрочными договорами с несколькими муниципалитетами;

– диверсифицировать перерабатывающие мощности, поскольку создается возможность строить не только сортировку, но и специализированные цеха по переработке конкретных фракций (например, пластика ПЭТ или полипропилена), что значительно повышает глубину переработки и конечную стоимость продукции.

Таким образом, межмуниципальное сотрудничество в сфере обращения с отходами трансформирует их из проблемы и статьи расходов в потенциальный экономический актив, создавая новые рынки и зеленые рабочие места, что напрямую соответствует ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост» и ЦУР 9 «Инновации и инфраструктура».

2. Создание условий для постепенного перехода к циркулярной экономике.

3. Снижение и постепенное движение к полному отказу от захоронения отходов, поскольку кооперация позволяет создавать объекты, извлекающие из потока отходов до 60 % полезных фракций⁴⁰, радикально сокращая объемы, направляемые на полигоны, что соответствует ЦУР 12 «Ответственное потребление и производство», в частности задаче 12.5, предполагающей существенное сокращение объема отходов.

4. Создание рынка вторичного сырья и ситуации, при которой стабильные и большие объемы отсортированного пластика, макулатуры или стекла делают возможной их поставку промышленным предприятиям в качестве полноценного сырья для новой продукции. Это закрывает цикл и снижает зависимость от добычи первичных ресурсов.

5. Энергетическая утилизация, когда неперерабатываемые фракции могут использоваться для производства тепловой энергии, что способствует ЦУР 7 «Недорогостоящая и чистая энергия».

Необходимо также подчеркнуть, что совместное управление отходами оказывает прямое положительное влияние на экологию и здоровье населения всей агломерации, что увязывает его с ключевыми целями устойчивого развития:

⁴⁰ Трансформация мусора // РБК Бизнес-среда. URL: <https://plus.rbc.ru/news/653970697a8aa926d9796ae2> (дата обращения: 22.09.2026).

– ЦУР 3 «Хорошее здоровье и благополучие» и ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты»: ликвидация несанкционированных свалок и сокращение числа полигонов вблизи жилых районов ведет к улучшению качества воздуха (снижение выбросов метана и продуктов горения) и воды (прекращение фильтрата в грунтовые воды), что напрямую снижает риски респираторных, онкологических и других заболеваний для горожан;

– ЦУР 13 «Борьба с изменением климата»: сокращение объемов разлагающихся на полигонах органических отходов приводит к значительному снижению выбросов метана – парникового газа, чей потенциал глобального потепления в десятки раз выше, чем у CO₂⁴¹;

– ЦУР 6 «Чистая вода и санитария»: современные комплексы оснащены системами сбора и очистки фильтрата, предотвращая загрязнение водных объектов, что особенно актуально для агломераций, расположенных на берегах рек и озер.

Таким образом, совместное управление отходами – это не просто техническое или экономическое решение проблемы мусора. Это комплексная стратегия, которая через механизм межмуниципальной кооперации создает синергетический эффект, одновременно решая экономические, экологические и социальные задачи. Оно является не просто одним из элементов перехода к циркулярной экономике, а его несущей конструкцией, без которой невозможно достижение сразу нескольких целей устойчивого развития. Для российских городов и агломераций это возможность превратить одну из самых острых проблем в драйвер устойчивого развития, повышающий качество жизни, конкурентоспособность и экологическую безопасность территорий.

Примерами успешного опыта совместного обращения с отходами являются крупные агломерации Западной Европы и Азии, такие как:

– городская агломерация Рейн – Рур в Германии, где создана система обмена отходами, которая обобщает информацию о торговых намерениях различных регионов для удовлетворения спроса и предложения твердых отходов на различных рынках;

– столичный регион Токио, где прилегающие районы сформировали четкую производственную цепочку утилизации твердых бытовых отходов,

⁴¹ Метан и окружающая среда: комплексное руководство // Winsen. URL: <https://ru.winsensor.com/knowledge/methane-and-the-environment.html?lang=ru> (дата обращения: 23.09.2026).

которая совместно устраняет отходы, образующиеся в регионе, за счет разделения труда⁴².

Вместе с тем крупнейшие российские агломерации также реализуют аналогичные практики, как, например, Московская и Санкт-Петербургская агломерации, где из-за запрета на размещение полигонов в Москве и Санкт-Петербурге местные власти договорились с Московской и Ленинградской областями о вывозе городского мусора на их территории. Это позволило:

- отправить отходы на комплексы по переработке, как в Московской области, где с 2018 года построили 11 объектов, или в Санкт-Петербурге – на завод АО «Автопарк № 1 “Спецтранс”» в Обухово, мощность которого – около 300 тыс. тонн отходов в год;

- использовать существующие объекты размещения, например, в Ленинградской области продолжают использоваться существующие полигоны, находящиеся на грани исчерпания проектных мощностей.

Во многом благодаря этим мерам Подмоскowie по итогам 2021 года возглавило региональный «Зеленый рейтинг» ППК «Российский экологический оператор», а в рейтинге операторов есть три компании из Мособласти (представителей петербургской агломерации в рейтингах пока нет)⁴³.

Несмотря на очевидные экономические и экологические выгоды, создание единой системы обращения с твердыми коммунальными отходами для нескольких муниципалитетов сталкивается с рядом системных барьеров. Эти проблемы носят институциональный, экономический, технический и социально-политический характер.

1. Институциональные и правовые барьеры:

- разграничение полномочий и ведомственная разобщенность, обусловленные тем, что муниципалитеты не имеют достаточных полномочий и ресурсов для реализации масштабных межмуниципальных проектов, а региональные власти могут не рассматривать эту задачу как приоритетную;

- сложность организации межбюджетных отношений, когда создание общего объекта инфраструктуры (мусороперерабатывающего завода) требует решения вопросов о долевом участии в финансировании, распределении

⁴² Collaborative governance of municipal solid waste in urban agglomerations: The case of Yangtze River Delta // Frontiers URL: <https://translated.turbopages.org/journals/environmental-science/articles/10.3389/fenvs.2022.999120/full> (дата обращения: 23.09.2026).

⁴³ Экология большого города: итоги мусорной реформы для Петербурга и Москвы // Деловой Петербург. URL: https://www.dp.ru/a/2022/12/29/JEkologija_bolshogo_goroda (дата обращения: 23.09.2026).

будущих доходов от продажи вторсырья, а также о порядке покрытия возможных убытков, притом что механизмы таких расчетов сложны и ограничены нормативно, что затрудняет их фиксацию на уровне межмуниципальных соглашений и последующую реализацию;

- нормативная неопределенность, поскольку практика создания межмуниципальных хозяйственных обществ, в частности в сфере обращения с ТКО, в России не развита.⁴⁴

2. Экономические и финансовые барьеры:

- неравномерность экономического потенциала и объемов отходов, за счет чего более крупные и богатые муниципалитеты могут быть не заинтересованы в кооперации с меньшими и менее обеспеченными соседями, опасаясь, что будут нести основную финансовую нагрузку, не получая адекватной отдачи, а малые города и сельские поселения могут быть не в состоянии внести свою долю инвестиций;

- конфликт интересов и конкуренция за налоги, поскольку создание одного крупного объекта на территории одного муниципалитета лишает другие муниципалитеты потенциальных налоговых поступлений и рабочих мест, что порождает конкуренцию за размещение объекта;

- различия в тарифной политике, когда для разных муниципалитетов регионом могут быть установлены разные тарифы на услугу по обращению с ТКО для населения.

3. Технические и инфраструктурные сложности:

- несопоставимость и изношенность инфраструктуры: различная в разных муниципалитетах система сбора отходов, различный парк мусоровозов и уровень их износа, что требует от региональных операторов значительных первоначальных затрат на унификацию и модернизацию всей цепочки;

- логистическая неэффективность, когда объединение потоков отходов из географически удаленных муниципалитетов может привести к резкому росту транспортных расходов, сводящих на нет эффект масштаба;

- отсутствие единой системы учета и мониторинга, общей цифровой платформы, отслеживающей движение мусоровозов, объемы поступления отходов и их морфологический состав.

4. Социально-политические и информационные барьеры:

⁴⁴ Управление городскими агломерациями в современной России: складывающиеся практики и актуальные проблемы // Фонд «Институт экономики города». URL: https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/krasnodar_-_strategicheskaya_sessiya_-_020221.pdf (дата обращения: 23.09.2026).

– синдром “Not In My Back Yard” («Только не в моем районе»): жители любого муниципалитета будут активно сопротивляться строительству мусороперерабатывающего комплекса или даже крупной сортировочной станции на своей территории, опасаясь ухудшения экологической обстановки, запахов, роста трафика и падения стоимости недвижимости, что делает политически крайне затруднительным выбор места для размещения объекта;

– низкая экологическая грамотность и недостаточное информирование населения о современных технологиях переработки, их безопасности и выгодах сотрудничества усиливает протестные настроения, притом что процесс принятия решений часто носит закрытый характер, что усиливает слухи и недоверие.

Таким образом, внедрение межмуниципального сотрудничества в сфере обращения с отходами требует комплексного подхода: от разработки четких правовых механизмов межмуниципального взаимодействия и создания стимулов на региональном уровне до проведения масштабной разъяснительной работы с населением и внедрения прозрачных процедур принятия решений. Без этого потенциал межмуниципальной кооперации в сфере обращения с ТКО, являющейся ключом к переходу на циркулярную экономику, останется нереализованным.

Сохранение и развитие водно-зеленого каркаса

Зеленые зоны, парки, лесопарки и водные объекты формируют экологический каркас агломерации, обеспечивая ее «экологические легкие», рекреацию и биоразнообразие. В свою очередь, водно-зеленый каркас (ВЗК) – это целостная, взаимосвязанная система природных и озелененных территорий, которая выполняет ряд следующих критически важных функций, выходящих далеко за рамки эстетики.

1. «Экологические легкие» и климатическая регуляция.

Зеленые насаждения – это основной поглотитель углекислого газа и производитель кислорода в городе, но их роль не ограничивается этим. Растительность, особенно крупные лесопарковые массивы, смягчает микроклимат, снижая эффект «теплового острова» – перегрева городской застройки. Испаряя влагу, деревья естественным образом кондиционируют воздух. Водные объекты (реки, пруды, ручьи) также участвуют в терморегуляции, создавая более прохладные и влажные зоны. Кроме того, элементы ВЗК служат естественными фильтрами, очищая воздух от пыли и вредных примесей.

2. Инфраструктура для рекреации и общественного здоровья.

Доступные и связанные между собой зеленые зоны – основа физического и ментального здоровья горожан. Они предоставляют пространство для прогулок, занятий спортом, отдыха и общения, снижая уровень стресса и способствуя профилактике различных заболеваний. Развитие ВЗК напрямую соответствует принципам города 15-минутной доступности, когда у каждого жителя в шаговой доступности есть качественное общественное пространство. Это не просто места для отдыха, а ключевой компонент социальной инфраструктуры, повышающий качество жизни и социальную сплоченность.

3. Опора биоразнообразия и экологическая стабильность.

В урбанизированной среде фрагментированные зеленые зоны становятся убежищем для животных, птиц и растений, позволяя сохранять видовое разнообразие. Связанные между собой экологические коридоры (например, долины малых рек, овражно-балочные сети) позволяют видам мигрировать, что поддерживает устойчивость экосистем.

4. Инженерно-экологическая защита.

Водно-зеленый каркас играет критическую роль в управлении ливневыми стоками. Естественные луга и лесные почвы впитывают влагу, снижая нагрузку на дренажные системы и риск подтоплений в периоды сильных дождей. Прибрежные полосы укрепляют берега рек и фильтруют стоки, попадающие в водные объекты с городских территорий.

Один из наиболее примечательных проектов развития водно-зеленого каркаса агломерации был реализован в Перми. Город Пермь, расположенный на берегу реки Камы, обладает уникальным природным потенциалом: многочисленные малые реки (Егошиха, Мулянка, Данилиха и др.), протекающие в глубоких долинах, образуют естественную зеленую структуру, рассекающую городскую застройку. Осознание городским сообществом ценности этого наследия обусловило то, что развитие водно-зеленого каркаса стало одним из основных положений мастер-плана Перми – одного из первых мастер-планов российских городов.

Ключевым проектом развития водно-зеленого каркаса Перми явился проект «Зеленое кольцо», основой которого является идея сохранения и соединения существующих природных территорий – долин малых рек, городских лесов и парков – в единую систему. Основными мероприятиями проекта стали следующие.

1. Реновация набережных и долин малых рек. Наиболее ярким примером стал масштабный проект по благоустройству набережной реки Камы, долин рек Егошиха и Данилиха. Основными принципами такой реновации стали:

- экологическая реабилитация,
- создание рекреационной инфраструктуры,
- акцент на доступность и связность: проект связал центр города с отдаленными жилыми районами и агломерацией, создав непрерывный прогулочный маршрут, а в части агломерации – сплавной (туристический) маршрут одного дня.

2. Развитие экологических коридоров. Работа с долинами малых рек позволила создать непрерывные зеленые коридоры от периферии к центру города. Эти коридоры не только стали любимыми местами отдыха пермяков, но и выполняют важнейшую функцию экологических мостов, позволяя животным и растениям существовать в городской среде.

3. Правовая защита. Важным шагом стало закрепление статуса особо охраняемых природных территорий местного значения для ключевых элементов каркаса, таких как Черняевский лес, Липовая гора, долины малых рек. Это обеспечило их защиту от точечной застройки и гарантировало сохранение для будущих поколений.

Опыт Перми и других российских городов, реализующих аналогичные проекты, наглядно демонстрирует, как инвестиции в водно-зеленый каркас напрямую способствуют достижению целей устойчивого развития:

- ЦУР 11 «Устойчивые города»: проекты повысили комфорт и инклюзивность городской среды, обеспечив равный доступ к качественным общественным пространствам;
- ЦУР 3 «Здоровье»: создание условий для физической активности и рекреации способствует улучшению здоровья населения;
- ЦУР 13 «Борьба с изменением климата»: зеленые зоны смягчают последствия жары и поглощают CO₂;
- ЦУР 15 «Сохранение экосистем»: проекты позволили сохранить и восстановить биоразнообразие в черте города.

Таким образом, водно-зеленый каркас – это не просто элемент благоустройства или экологическая мера, а комплексный стратегический актив города, который работает как мультипликатор устойчивого развития, одновременно и синергетически воздействуя на три его ключевых столпа:

экологическую безопасность, социальное благополучие и экономическую привлекательность.

3.1.1.3. Согласованная пространственная и экономическая политика

Тезис, состоящий в том, что согласованная пространственная и экономическая политика муниципалитетов в рамках агломерации превращает конкуренцию в кооперацию, повышая инвестиционную привлекательность всей агломерации, описывает фундаментальный сдвиг парадигмы в управлении урбанизированными территориями. При реализации такой политики вместо унаследованной модели, где соседние города и поселения конкурируют за ограниченные ресурсы, становится возможной модель синергетического развития, где совокупный потенциал территории становится больше, чем сумма потенциалов ее частей.

Нужно признать, что в условиях несогласованной пространственной и экономической политики агломерация представляет собой не единый организм, а набор элементов, часто имеющих разнонаправленные интересы. Это порождает ряд следующих системных дисфункций:

1) «война за инвестора» и «гонка на дно», состоящая в том, что конкурируя за инвестора, муниципалитеты, формирующие агломерацию, демпингуют, предлагая максимально льготные условия и минимально возможную стоимость необходимых ресурсов. В краткосрочной перспективе один муниципалитет выигрывает, но в долгосрочной – снижается потенциальная совокупная налоговая база всей агломерации, деградируют стандарты качества жизни и охраны окружающей среды;

2) несогласованное зонирование и возможный конфликт функций в случаях, когда зонирование на смежных территориях различных муниципалитетов не дополняет, а конфликтует друг с другом. При этом отсутствие взаимно согласованных правил землепользования и застройки создает непредсказуемую и рискованную среду для девелоперов и застройщиков;

3) возможное дублирование инфраструктуры и ее неэффективность, возникающая когда в результате несогласованной инвестиционной и пространственной политики каждый муниципалитет стимулирует создание аналогичных по назначению объектов, например логистического парка или торгового центра, переманивая потоки спроса друг у друга, что приводит к переинвестированию в одни и те же функции, недоиспользованию мощностей и распылению ресурсов.

Преодоление этих дисфункций возможно при внедрении следующих инструментов кооперации.

1. Синхронизация документов территориального планирования, а именно – гармонизация генеральных планов и правил землепользования и застройки муниципалитетов агломерации, что позволяет:

- выделить единые зоны опережающего развития – территории, наиболее подходящие для размещения промышленных парков, логистических хабов или инновационных центров без конфликта с жилыми или рекреационными зонами соседей;

- создать неразрывный экологический и рекреационный каркас, повышающий качество жизни на всей территории.

- установить согласованные градостроительные регламенты, что делает инвестиционную среду более предсказуемой.

2. Совместное стратегическое позиционирование и брендинг, когда муниципалитеты объединяются под единым инвестиционным брендом агломерации. Например, бренд «Большой Сочи» объединяет курортные возможности всего побережья, а «Иннополис» позиционируется как часть более крупного Казанского ИТ-кластера. Это позволяет привлекать более крупных инвесторов, интересующихся емкостью и диверсификацией рынка, а не точечными предложениями.

3. Создание общих объектов инфраструктуры и сервисов, как экономического (технопарки, выставочные центры), так и социального (учреждения культуры, спорта, общественные центры и т. п.) назначения, что позволяет повысить их загруженность и, соответственно, снизить удельные издержки.

Применение данного инструментария трансформирует агломерацию в глазах инвестора из лоскутного одеяла в целостный и предсказуемый объект для вложений, порождая следующие эффекты:

- доступ к более емкому и диверсифицированному рынку, когда инвестиционный проект учитывает емкость всей агломерации с ее разнообразными трудовыми ресурсами, покупательной способностью и смежными кластерами;

- повышение качества городской среды, поскольку согласованное планирование приводит к созданию более сбалансированной полицентричной структуры агломерации, где гармонично размещены места приложения труда, спальные районы и рекреационные зоны;

– эффект синергии и кросс-инвестиций, когда успешный проект в одном муниципалитете создает спрос на смежные услуги и порождает новые инвестиционные возможности в соседних.

Таким образом, переход от межмуниципальной конкуренции к кооперации в сферах пространственной и экономической политики улучшает позиции всех муниципалитетов, входящих в агломерацию, в конкуренции за инвестиции и человеческий капитал. Согласованные действия позволяют агломерации предложить инвестору то, что не может предложить отдельный муниципалитет: масштаб, стабильность, синергию и высокое совокупное качество среды.

Одним из удачных примеров согласованной пространственной и экономической политики муниципалитетов внутри агломерации является, безусловно, опыт Екатеринбургской агломерации, когда в ее рамках реализовывались различные проекты, которые «срачивают» территорию и сближают экономические интересы муниципалитетов⁴⁵. Некоторые из них:

– строительство транспортно-логистического центра «Екатеринбург – Седельниково», связанного с Екатеринбургской кольцевой автомобильной дорогой и федеральной трассой, приближенной к международному аэропорту Кольцово;

– расширение городской электрички до масштабов агломерации, позволившее связать в транспортном отношении жителей шести муниципальных образований;

– проект «Умная агломерация», предусматривающий внедрение технологий умного города во всех муниципалитетах агломерации;

– проекты развития агломерационного рынка жилья, такие как «Зеленая долина» (территория многоэтажной жилой застройки в Березовском городском округе)⁴⁶ и «Малоэтажное жилье агломерации» (площадка для развития малоэтажной жилой застройки на территории городского округа Первоуральск).

⁴⁵ Антипин И. А. Казакова Н. В. Механизмы совершенствования агломерационных процессов в субъекте Российской Федерации // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mehanizmy-sovershenstvovaniya-aglomeratsionnyh-protsessov-v-subekte-rossiyskoy-federatsii?ysclid=mudxh04p4m814798917> (дата обращения: 23.09.2026).

⁴⁶ Домрачев М. Е., Степанова Н. Р. Нахождение баланса граничных условий развития и освоения городских территорий в Березовском // Электронный научный архив УрФУ. URL: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/116610/1/978-5-7996-3498-8_2022_096.pdf#1#1 (дата обращения: 23.09.2026).

К наиболее значимым препятствиям для проведения согласованной пространственной и экономической политики муниципалитетов в составе агломерации можно отнести:

- несовершенство нормативной правовой базы, в частности, законодательные барьеры в сферах регулирования контрактной системы, использования муниципального имущества, распоряжения земельными ресурсами и бюджетными средствами;
- высокую степень централизации муниципальных полномочий в сферах городского хозяйства, что обуславливает отсутствие практического предмета для межмуниципального сотрудничества;
- дефицитность местных бюджетов, из-за чего самостоятельная реализация муниципальными образованиями агломерационных проектов становится практически невозможной;
- отсутствие единых приоритетов управления, что может приводить к рассинхронизации действий муниципалитетов – участников агломерации^{47/}

3.1.1.4. Повышение качества и доступности социальных услуг

Реальная агломерация – это не просто группа соседствующих городов, а единая социально-экономическая система, в которой люди живут, работают и удовлетворяют свои повседневные потребности, свободно перемещаясь через административные границы. Когда эти границы становятся барьером для получения базовых социальных благ, агломерация существует лишь на бумаге, а в реальности представляет из себя набор разобщенных территорий. Таким образом, формирование единого пространства публичных услуг – это не дополнительная опция, а конституирующий признак и непереносимое условие функционирования совокупности муниципалитетов как реальной жизнеспособной агломерации.

Создание единого пространства публичных услуг на территории агломерации может быть реализовано путем внедрения следующих механизмов кооперации:

- 1) межмуниципальные соглашения о взаимном предоставлении услуг, устанавливающие виды и объем услуг, учреждения, которые их оказывают, а также порядок финансирования услуг через горизонтальные межбюджетные трансферты;

⁴⁷ Мусинова Н.Н. Социально-экономическое развитие муниципальных образований в рамках городских агломераций//Вестник университета. 2021. № 5. С. 5–11. Доступно по ссылке: <https://vestnik.guu.ru/jour/article/viewFile/2866/2052>

2) создание сетевых образовательных и медицинских кластеров, когда однопрофильные муниципальные учреждения различных муниципалитетов агломерации формируют сеть, реализуя совместные программы, проекты, дистанционные курсы, а также могут быть включены в единую цифровую систему;

3) унификация стандартов качества и «социального паспорта», предполагающие выработку и соблюдение единых стандартов качества для всех учреждений здравоохранения, образования или культуры, участвующих в системе;

4) совместное планирование и финансирование инфраструктуры, когда размещение новых крупных объектов социальной инфраструктуры определяется логикой развития всей агломерации с учетом транспортной доступности и потребностей населения входящих в нее муниципалитетов.

При этом следует признать, что, несмотря на свою очевидную целесообразность, задача формирования единого пространства публичных услуг в агломерации является крайне сложной и сталкивается со следующим комплексом взаимосвязанных проблем.

1. Институциональные и управленческие барьеры:

– отсутствие единого центра ответственности: вопросы здравоохранения, образования и культуры находятся в совместном ведении региональных и муниципальных властей, причем их полномочия разграничены. Муниципалитеты агломерации, как правило, не имеют вышестоящего координирующего органа, наделенного полномочиями для принуждения к кооперации. Каждое ведомство и муниципалитет действует в рамках своего вертикального подчинения, что создает горизонтальный барьер для интеграции;

– отсутствие политической воли и конкуренция за электорат: главы муниципальных образований обоснованно опасаются, что передача полномочий или ресурсов на агломерационный уровень подорвет их самостоятельность и политический вес. С другой стороны, существует риск перетока позитивного имиджа: успехом межмуниципального социального объекта будет пользоваться глава того муниципалитета, на чьей территории он расположен, в то время как затраты и организационные усилия несут все;

– административные барьеры: даже при наличии договоренностей процедура организации получения услуги жителем одного муниципалитета в учреждении другого может быть обременена сложными механизмами

подтверждения права, межбюджетными расчетами и отчетностью, что отпугивает и граждан, и должностных лиц.

2. Финансовые и экономические проблемы:

– несовершенство механизмов межбюджетных расчетов: если житель города-спутника получает публичную услугу в учреждении регионального центра, возникает вопрос: кто и каким образом должен компенсировать затраты? В 2019 году Бюджетный кодекс Российской Федерации был дополнен статьями 138.3 и 142.3, предусматривавшими возможность предоставления так называемых горизонтальных субсидий – субсидий между бюджетами одного уровня. Это позволяет финансировать межмуниципальные или межрегиональные проекты. В целях детализации порядка предоставления данного вида субсидий было принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2023 года № 167 «Об утверждении общих требований к порядку заключения соглашений о межрегиональном и межмуниципальном сотрудничестве для совместного развития инфраструктуры»⁴⁸. Вместе с тем практика расчета и передачи межбюджетных трансфертов на сегодняшний день крайне ограничена, существующие механизмы межбюджетных трансфертов часто не приспособлены для оперативных расчетов за конкретные оказанные услуги в масштабах агломерации. Кроме того, муниципалитет-донор может быть не заинтересован в оттоке своих бюджетных средств в соседний, зачастую более развитый муниципалитет;

– разрыв в финансовой обеспеченности муниципалитетов: более богатые муниципалитеты (часто ядра агломераций) обладают лучшей материально-технической базой и могут платить более высокие зарплаты работникам муниципальных учреждений. Их интеграция с менее обеспеченными соседями чревата либо ростом нагрузки на их учреждения без адекватной компенсации, либо необходимостью субсидировать развитие инфраструктуры на периферии агломерации, что не всегда находит понимание у местных жителей и властей.

3. Нормативно-правовые ограничения:

– привязка лицензий и государственных заданий к административным границам, что юридически затрудняет обслуживание жителей других муниципалитетов в рамках единого реестра и финансирования;

⁴⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2023 года № 167 // Информационная система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/406324123/?ysclid=mrnk2xa19s676527002> (дата обращения: 23.09.2026).

– отсутствие унифицированных стандартов качества услуг: даже в рамках одного региона стандарты оснащения, оборудования и качества предоставления услуг в учреждениях социальной сферы могут сильно различаться от муниципалитета к муниципалитету. Выход на единое пространство услуг требует их унификации, что является сложным и затратным процессом.

4. Информационные и технологические барьеры:

– отсутствие единой цифровой платформы агломерации: без общей информационной системы невозможно организовать прозрачную запись на прием к врачу, зачисление в школы или учет посещаемости учреждений культуры жителями всей агломерации. Часто существуют разрозненные муниципальные и региональные порталы, которые технологически несовместимы друг с другом;

– цифровое неравенство: разный уровень развития цифровой инфраструктуры и цифровой грамотности населения в разных частях агломерации может создать новую форму исключения, когда часть жителей не может воспользоваться цифровыми каналами доступа к единым услугам.

5. Социально-психологические факторы:

– менталитет «свой – чужой» и местный патриотизм: как у жителей, так и у сотрудников учреждений может существовать установка на приоритетное обслуживание «своих». Житель ядра агломерации может негативно воспринять факт, что приезжие из спутников занимают места в его поликлинике или школе, создавая дополнительные очереди;

– сопротивление профессиональных сообществ: врачи, учителя и работники культуры в более сильных учреждениях ядра могут сопротивляться интеграции, опасаясь увеличения нагрузки без адекватной компенсации и снижения общего качества работы из-за необходимости подтягивать более слабые учреждения периферии.

Вместе с тем, несмотря на все перечисленные выше проблемы, имеют место и примеры внесения соответствующих задач в документы стратегического планирования, и практические примеры формирования единого пространства оказания отдельных видов муниципальных услуг:

– постановка задачи создания единой транспортной системы Альметьевской агломерации на основе автобусного сообщения в документах стратегического планирования Республики Татарстан⁴⁹;

– сотрудничество между Иркутском и Иркутским районом по вопросам предоставления услуг водоснабжения и водоотведения;

– взаимодействие Уфы и районов Уфимской агломерации по организации перевозки учащихся до места обучения и обратно, а также по предоставлению земельных участков для жилищного строительства льготным категориям граждан⁵⁰.

Таким образом проблема формирования единого пространства публичных услуг упирается не в отсутствие понимания его преимуществ, а в глубинные институциональные и финансовые противоречия. Для ее решения требуется не просто добрая воля, а целенаправленная работа по созданию новых управленческих институтов, разработке прозрачных механизмов межбюджетного выравнивания, внедрению сквозных цифровых платформ и проведению большой разъяснительной работы, либо прямое управление данными процессами с регионального уровня.

3.1.2. Межмуниципальное приграничное сотрудничество

В условиях трансформации международных экономических связей и поиска новых векторов кооперации особую актуальность приобретает приграничное сотрудничество на муниципальном уровне. Интеграция принципов устойчивого развития в эту сферу предполагает совместное решение общих проблем и реализацию взаимовыгодных проектов.

Принципиальным отличием приграничного сотрудничества от агломерационного является необходимость учета международно-правового аспекта, который предполагает, что каждая из сторон сотрудничества действует в рамках собственного национального законодательства и собственной практики правоприменения. Кроме того, приграничное сотрудничество в подавляющем большинстве случаев требует в большей или

⁴⁹ Межмуниципальные проекты агломерации – повышение эффективности и результативности деятельности органов местного самоуправления. Агломерации. Макро-районы. Сотрудничество. Кооперация. Совместные проекты. KPI ключевые показатели эффективности КПЭ // Верное решение. URL: <https://xn---dtbhaacat8bfloi8h.xn--p1ai/Intermunicipal-projects-agglomeration?ysclid=mhucfauf8707529373> (дата обращения: 23.09.2026).

⁵⁰ Фонд «Институт экономики города»: Практика институционализации управления развитием городских агломераций в России // Министерство строительства Новосибирской области. URL: https://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_5365/01_puzanov_a.s.pdf?ysclid=mhucc1024742186733 (дата обращения: 23.09.2026).

меньшей степени участия в нем национальных органов, ответственных за международные отношения.

Тем не менее именно на местном уровне закладывается практическая основа для долгосрочного партнерства.

Основополагающим нормативно-правовым актом в сфере приграничного сотрудничества является Федеральный закон от 26 июля 2017 года № 179-ФЗ «Об основах приграничного сотрудничества». В данном законе (статья 4) сформулированы основные принципы приграничного сотрудничества:

- соблюдение общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации;
- разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- учет интересов национальной безопасности Российской Федерации;
- учет особенностей межгосударственных отношений и особенностей территорий приграничного сотрудничества Российской Федерации и территорий приграничного сотрудничества сопредельных государств;
- обеспечение взаимной выгоды для субъектов приграничного сотрудничества Российской Федерации и субъектов приграничного сотрудничества сопредельных государств при реализации международных программ приграничного сотрудничества, проектов международных программ приграничного сотрудничества;
- обеспечение доступа населения территорий приграничного сотрудничества Российской Федерации к информации о приграничном сотрудничестве;
- обеспечение соответствия стратегий социально-экономического развития, государственных программ Российской Федерации и приграничных субъектов Российской Федерации международным программам приграничного сотрудничества;
- добросовестное выполнение положений соглашений о приграничном сотрудничестве.

В статье 5 рассматриваемого федерального закона определен перечень направлений приграничного сотрудничества. К ним относится сотрудничество в области:

- экономики,
- транспорта и связи,
- энергетики,
- социальной сферы,
- науки и образования,
- культуры и искусства,
- спорта и туризма,
- здравоохранения,
- экологии и природопользования,
- сельского хозяйства, лесоводства и рыболовства,
- предупреждения чрезвычайных ситуаций, ликвидации последствий катастроф, стихийных бедствий, борьбы с эпидемиями и ликвидации их последствий,
- иные направления приграничного сотрудничества, осуществляемого соответствующими субъектами приграничного сотрудничества Российской Федерации в пределах своей компетенции⁵¹.

Таким образом, установленные российским законодательством основные параметры приграничного сотрудничества направлены на достижение всех групп целей устойчивого развития. Однако реальные действующие соглашения направлены в большей степени на следующие цели.

1. ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост» и ЦУР 9 «Индустриализация, инновации и инфраструктура»:

- сотрудничество Гомеля (Беларусь) и Брянска (Россия): в рамках соглашений о сотрудничестве, подписанных в 2017 и 2024 годах, стороны развивают экономические связи, поддерживают прямое взаимодействие

⁵¹ Федеральный закон «Об основах приграничного сотрудничества» от 26 июля 2017 года № 179-ФЗ // КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_220884/ (дата обращения: 23.09.2026).

между предприятиями, организуют совместные бизнес-форумы (Региональный бизнес-форум «Гомель – Брянск»)⁵²;

– сотрудничество Петропавловска (Казахстан) и Омска (Россия): долгосрочное партнерство, оформленное соглашениями (2003, 2009, 2015 годов), направлено на развитие торгово-экономических связей, производственной кооперации и совместных инвестиционных проектов;

– сотрудничество Калининграда (Россия) и польских приграничных воеводств (приостановлено): до 2022 года в рамках программ ЕС (INTERREG) реализовывались совместные проекты по модернизации пунктов пропуска, по развитию логистических центров и поддержке малого бизнеса⁵³.

2. ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты» и ЦУР 4 «Качественное образование»:

– сотрудничество Смоленска (Россия) и Витебска (Беларусь): партнерство, основанное на Договоре 1998 года, включает тесное взаимодействие в сфере культуры, образования, спорта и градостроительства, в рамках которого проводятся совместные педагогические советы, конкурсы школьных сочинений, концерты, спортивные турниры⁵⁴;

– сотрудничество Благовещенска (Россия) и Хэйхэ (Китай), в рамках которого реализуются совместные проекты по благоустройству приграничных набережных реки Амур, синхронизации градостроительных планов, развитию городского транспорта⁵⁵. Активно работают программы студенческого обмена между вузами (Амурский госуниверситет и Хэйхэский университет)⁵⁶;

– партнерство Хабаровска (Россия) и Харбина (Китай), в рамках которого города-побратимы развивают сотрудничество в области ЖКХ, обмениваются опытом в сфере энергоэффективности, утилизации ТБО,

⁵² Брянская область продолжит сотрудничество с белорусскими коллегами // Верный путь. URL: <https://verniy-put32.ru/society/2026/05/21/bryanskaya-oblast-prodolzhit-rabotu-s-belorusskimi-kollegami/#single-news> (дата обращения: 23.09.2026).

⁵³ Куровска-Пыш И., Гончарова Ю. В. Реализация программы Интеррег в Калининградской области и соседних странах: краткий обзор // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/realizatsiya-programmy-interreg-v-kaliningradskoy-oblasti-i-sosednih-stranah-kratkiy-obzor> (дата обращения: 23.09.2026).

⁵⁴ Депутаты Парламентского собрания обсудили вопросы сотрудничества Витебской и Смоленской областей // Парламентское собрание Союза Беларуси и России. URL: <https://belrus.ru/info/deputaty-parlamentskogo-sobraniya-obsudili-voprosy-sotrudnichestva-vitebskoj-i-smolenskoj-oblastej/> (дата обращения: 23.09.2026).

⁵⁵ Глава Амурской области Василий Орлов – Forbes: «У нас уникальный опыт работы с КНР» // Forbes.ru. URL: <https://www.forbes.ru/biznes/548244-glava-amurskoj-oblasti-vasilij-orlov-forbes-u-nas-unikal-nyj-opyt-raboty-s-knr> (дата обращения: 23.09.2026).

⁵⁶ Амурский и Хэйхэский университеты будут совместно готовить востребованные кадры для экономики России и Китая // Социоцентр. URL: <https://sociocenter.info/press/news/amurskiy-i-kheykheskiy-univers?ysclid=mudyfo6xum844316561> (дата обращения: 23.09.2026).

развития общественных пространств, а также регулярно проводятся совместные культурные фестивали и дни городов⁵⁷.

3. ЦУР 3 «Здоровый образ жизни и благополучие» и ЦУР 17 «Партнерство в интересах устойчивого развития»:

– сотрудничество приграничных регионов России и Казахстана (Астраханская и Атырауская области), которое предусматривает взаимодействие в сфере здравоохранения, включая совместные мероприятия по мониторингу санитарно-эпидемиологической обстановки и борьбе с общими угрозами здоровью населения⁵⁸.

Приведенные примеры наглядно демонстрируют, что приграничное сотрудничество российских городов является многогранным инструментом достижения целей устойчивого развития. От экономического роста и развития инфраструктуры до укрепления здоровья, образования и институтов – межмуниципальные связи создают синергетический эффект, способствующий комплексному и устойчивому развитию приграничных территорий.

3.2. Экономическая диверсификация

Устойчивое развитие городов и агломераций в XXI веке невозможно без формирования экономики, резильентной к внешним шокам, будь то глобальные экономические кризисы, технологические сдвиги или геополитическая турбулентность. Унаследованная от индустриальной эпохи модель, завязанная на одну или несколько традиционных отраслей (металлургия, нефтехимия, ВПК), делает городские бюджеты крайне уязвимыми. Ответом на этот вызов является целенаправленная политика по экономической диверсификации, ориентированная на развитие секторов с высокой добавленной стоимостью, низким экологическим следом и способностью создавать качественные рабочие места.

3.2.1. Развитие новых отраслей экономической деятельности

В условиях перехода к постиндустриальной экономике и необходимости диверсификации доходных источников местных и региональных бюджетов, стратегическое содействие развитию новых видов экономической деятельности становится ключевым элементом устойчивого развития городов и агломераций.

⁵⁷ С Харбином у Хабаровска новые договорённости // Тихоокеанская звезда. URL: https://toz.su/newspaper/proekty/s_kharbinom_u_khabarovska_novye_dogovoryennosti/?ysclid=mi7j70lseb506279472 (дата обращения: 23.09.2026).

⁵⁸ В Астрахани обсудили приграничное сотрудничество с Атырауской областью Казахстана // Каспийский вестник. URL: <https://casp-geo.ru/v-astrahani-obsudili-prigranichnoe-sotrudnichestvo-s-atyrauskoj-oblastyu-kazahstana/?ysclid=mudykme96y974009297> (дата обращения: 23.09.2026).

Такие отрасли, как ИТ и телекоммуникации, научные исследования и разработки (R&D), финансовая и страховая деятельность, консультационные и образовательные услуги, зеленая экономика и телемедицина, характеризуются высокой добавленной стоимостью, низким воздействием на окружающую среду, привлечением высококвалифицированных кадров, повышением инвестиционной привлекательности территории и способствуют, таким образом, достижению городом целей устойчивого развития. Их развитие напрямую коррелирует с ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост», ЦУР 9 «Инновации и инфраструктура» и ЦУР 12 «Ответственное потребление и производство».

Ключевым инструментом поощрения развития новых отраслей экономической деятельности является создание специализированной инфраструктуры как среды, генерирующей инновации. Ее главные элементы – бизнес-инкубаторы и акселераторы, предоставляющие своим резидентам на льготных условиях не только офисные и лабораторные помещения, но и полный пакет сервисов: юридическое и бухгалтерское сопровождение, доступ к венчурному финансированию, менторскую поддержку от успешных предпринимателей и экспертов, образовательные программы.

Наиболее ярким примером такого акселератора является Центр развития цифровых технологий (ранее – ИТ-кластер) Фонда «Сколково». Некоторые направления деятельности кластера:

- информационная безопасность,
- финтех (финансовые технологии),
- технологии дополненной и виртуальной реальности,
- решения для ретейла, биомедицины, производственной безопасности⁵⁹.

Хотя «Сколково» является проектом федерального масштаба, его модель оказала значительное влияние на региональную политику. Кластер предоставляет резидентам – ИТ-компаниям – налоговые льготы, упрощенный визовый режим для иностранных специалистов, доступ к исследовательским центрам и мощную акселерационную программу.

⁵⁹ Мы оцениваем потенциальных партнеров с точки зрения их влияния на нашу экосистему // JetInfo. URL: <https://www.jetinfo.ru/interviews/my-ocenivaem-potenczialnyh-partnerov-s-tochki-zreniya-ih-vliyaniya-na-nashu-ekosistemu/> (дата обращения 23.09.2026).

По информации на май 2025 года, семь резидентов «Сколково» стали призерами премии FINAWARD'25 в номинациях «Финтех – Восходящая звезда» и «Финтех проект»:

– «Финтех – Восходящая звезда»: победитель – компания «ЭТД», которая разрабатывает сервис UDMPay для приема платежей по QR-кодам и NFC. Второе место занял Abanking с проектом «ДБО, созданное с помощью poscode-технологий». Третье место разделили стартап КОРФИНТЕХ с разработкой «Core OTC – трансграничные платежи без границ» и команда «Техноскор» с проектом «Платформа децентрализованного скоринга и обмена информацией на основе конфиденциальных вычислений»;

– «Финтех проект»: лучшая компания – QApp с решением для партнеров Газпромбанк и НСПК «Квантово-устойчивые BLE-платежи». Второе место заняла компания «Финансовые технологии» с платформой по выдаче банковских гарантий и кредитов для участников государственных закупок и коммерческих контрактов, разработанной для банка «Уралсиб». Третье место занял стартап ТЕКО, который совместно с Совкомбанком представил проект «Talkto – единое окно для построения процесса продаж». Также в этой номинации были представлены решения компаний «Аккоммерс», «Биорг» и «Денум Хаб»⁶⁰.

Еще более показательным примером с точки зрения локализации вне столичных агломераций является Технопарк «Анкудиновка» (Нижний Новгород). Созданный при поддержке региональных властей и Университета Лобачевского, технопарк фокусируется на ИТ, приборостроении и биомедицине. Помимо стандартных услуг инкубатора, он предлагает резидентам доступ к уникальному оборудованию университета и реализует программы по заказу крупных промышленных компаний региона, создавая тем самым спрос на инновации и обеспечивая связь между наукой и реальным сектором экономики.

По информации на 2023 год, среди успешных резидентов технопарка «Анкудиновка» выделяли ИТ-компании CyberPeak, которая начала как небольшой стартап, но повысила коммерциализацию в 20 раз и сейчас поставляет продукты по кибербезопасности, в том числе представителям высших эшелонов власти других стран, и «Реабилитационные технологии», чьи разработки в сфере протезирования и цифровой медицины (медицинская реабилитация) почти не имеют аналогов и пользуются спросом не только в

⁶⁰ Семь резидентов Сколково стали призерами премии FINAWARD'25 // Сколково. URL: <https://sk.ru/news/sem-rezidentov-skolkovo-stali-prizerami-premii-finaward25/> (дата обращения: 23.09.2026).

России, но и во всем мире. Также в список успешных проектов включали эковездеход от компании «Сергеев Динамикс», разработанный из отечественных комплектующих, развивающий скорость до 110 км/ч и являющийся практически полностью экологически чистым транспортом⁶¹.

Несмотря на формально схожие цели, бизнес-инкубаторы, находящиеся в муниципальной собственности, как правило, демонстрируют значительно более скромные результаты по сравнению с инкубаторами, подведомственными региональным властям или созданными на базе крупных вузов⁶². Это отставание не является случайностью, а обусловлено комплексом системных проблем, проистекающих из их правового статуса, ресурсного обеспечения и операционной модели.

Ключевым сдерживающим фактором для муниципальных инкубаторов является их бюджетная зависимость и финансовая уязвимость, выражающаяся в следующем:

- ограниченность бюджетного финансирования: местные бюджеты, особенно в городах без значительной доходной базы, хронически недофинансированы и перегружены обязательствами. Статьи расходов на поддержку предпринимательства часто носят остаточный характер. В результате муниципальные инкубаторы не имеют средств не только на создание современной инфраструктуры (лабораторий, высокотехнологичного оборудования), но и на привлечение высококвалифицированных менеджеров и менторов;

- жесткость бюджетного процесса: сметное финансирование лишает инкубатор гибкости. Невозможно оперативно перенаправить средства на перспективный стартап, оплатить участие резидента в международной выставке или запустить новую акселерационную программу в ответ на рыночный спрос. Все расходы строго регламентированы и планируются за год, что убивает саму суть предпринимательской гибкости и скорости.

Помимо этого, муниципальные инкубаторы являются частью бюрократической системы местного самоуправления, что накладывает на их деятельность серьезные ограничения:

- отсутствие реальной автономии и предпринимательского подхода. Руководитель муниципального учреждения (МБУ или МКУ) – это чиновник,

⁶¹ Тимур Радаев // SOBAKA.RU. URL: <https://www.sobaka.ru/nn/lifestyle/finance/169100> (дата обращения: 23.09.2026).

⁶² Что такое бизнес-инкубаторы и почему они популярны в РФ // Инк. URL: <https://incrussia.ru/learn/chto-takoe-biznes-inkubatory/> (дата обращения: 23.09.2026).

чьи КРІ часто сводятся к отчетности об освоении средств, а не к созданию успешных компаний. Процедуры закупок, найма персонала и управления имуществом жестко регулируются, что делает их медлительными и неэффективными для динамичной стартап-среды;

- кадровый голод. Уровень заработной платы в муниципальном учреждении несопоставим с рыночными предложениями для талантливых управленцев, венчурных менеджеров или опытных менторов. В результате инкубатор возглавляют и в нем работают государственные служащие, а не практики из бизнеса, что часто приводит к разрыву между предлагаемыми услугами и реальными потребностями стартапов.

При этом очевидно, что успех инкубатора определяется не столько стенами, сколько качеством его связей и экспертизы, в то время как для муниципальных бизнес-инкубаторов чаще характерны:

- слабая интеграция в инновационную экосистему. Региональные инкубаторы и вузовские технопарки тесно интегрированы с научно-исследовательскими центрами, промышленными кластерами и региональными институтами развития. Муниципальные инкубаторы в этом смысле более изолированы от доступа к передовым научным исследованиям и разработкам, крупным корпорациям-заказчикам и венчурным фондам, которые концентрируются на региональном уровне;

- ведомственная ограниченность. Фокус муниципальной власти зачастую сужен на решении локальных, прикладных проблем (благоустройство, местное ЖКХ), в то время как региональные и вузовские инкубаторы ориентированы на проекты федерального и глобального масштаба в сфере высоких технологий. Это определяет и качество проектного пула: муниципальные инкубаторы привлекают малый бизнес в сфере услуг и локальной торговли, а не технологические стартапы с высоким потенциалом масштабирования.

Говоря о причинах относительно меньшей эффективности муниципальных бизнес-инкубаторов, нельзя не упомянуть и о правовых и имущественных сложностях:

- ограничения по распоряжению имуществом. Муниципальное имущество, как правило, передается инкубатору на праве оперативного управления, что накладывает массу ограничений на его использование и коммерциализацию, делая крайне проблематичными гибкие арендные условия для стартапов, передачу им оборудования или предоставление опционов на недвижимость;

– невозможность принятия рисков. Муниципальное учреждение не может выступать соучредителем стартапов или инвестировать в них напрямую, так как это противоречит бюджетному законодательству и связано с высокими рисками. В то время как ведущие вузовские и региональные инкубаторы активно создают венчурные фонды и получают долю в успешных компаниях, муниципальные вынуждены ограничиваться оказанием услуг, не получая доли в будущем успехе.

Таблица 2 – Сравнение возможностей муниципальных и региональных или вузовских бизнес-инкубаторов по основным критериям

Критерий	Муниципальный инкубатор	Вузовский/региональный инкубатор
Финансирование	Сметное, ограниченное, негибкое	Смешанное (бюджет, гранты, коммерческие доходы, венчурные инвестиции)
Управление	Бюрократическое, в рамках ФЗ-44	Гибкое, автономное, с привлечением внешних управляющих компаний
Ключевые компетенции	Административная поддержка МСП	Глубокая отраслевая экспертиза, R&D, доступ к науке
Сетевые возможности	Локальные, в рамках муниципалитета	Глобальные, интеграция с научным и бизнес-сообществом
Цель	Освоение бюджета и отчетность	Создание рыночно успешных компаний и коммерциализация технологий

Несмотря на весь комплекс системных проблем – ограниченность бюджетного финансирования, жесткость нормативного регулирования, кадровые дефициты и слабую интеграцию в глобальные инновационные цепочки, – создание и поддержка муниципальных бизнес-инкубаторов остается не просто оправданной, а стратегически необходимой задачей для развития малого бизнеса в городах. Именно на местном уровне чаще всего зарождается предпринимательская инициатива, решающая конкретные проблемы жителей и формирующая уникальную среду города. Муниципальный инкубатор, даже с его скромными ресурсами, выполняет критически важную социальную и экономическую функцию первого

стартового окна для будущих предпринимателей, предоставляя им не только физическое пространство, но и легитимность, базовую экспертизу и доступ к локальным сетям контактов. Он служит точкой сборки городского предпринимательского сообщества, снижая порог входа в бизнес и удерживая таланты от миграции в более крупные центры. Таким образом, отказываться от этого инструмента из-за его относительной слабости по сравнению с федеральными или вузовскими аналогами – значит добровольно лишать городской экономической ландшафт фундаментального элемента поддержки малого бизнеса – одной из основ занятости, социальной стабильности и идентичности современного города.

3.2.2. Развитие креативных индустрий

В условиях перехода к постиндустриальной экономике и необходимости диверсификации доходных источников местных бюджетов развитие креативных индустрий становится одним из ключевых направлений устойчивого развития городов и агломераций. Креативные индустрии – сектор экономики, основанный на использовании интеллектуального и культурного капитала, включающий дизайн, архитектуру, информационные технологии, разработку видеоигр, киноиндустрию, моду, ремесленничество, искусство и другие виды деятельности, создающие продукты и услуги с высокой добавленной стоимостью.

Значимость этого сектора подтверждается макроэкономическими показателями. По итогам 2025 года доля креативной экономики в валовом внутреннем продукте России достигла 4,2 %, а валовая добавленная стоимость составила 8,3 трлн рублей, что сопоставимо с вкладом сельского хозяйства, туризма и строительства. При этом креативные индустрии растут в четыре раза быстрее экономики в целом: 56 % за пять лет в сопоставимых ценах, в то время как рост ВВП составил 15 %⁶³. Эти данные убедительно демонстрируют, что креативный сектор становится не просто дополнением, а полноценным драйвером национальной экономики.

Для городов развитие этого сектора открывает широкий спектр возможностей:

- диверсификация экономики и снижение зависимости от традиционных отраслей, что особенно актуально для моногородов и старопромышленных регионов;

⁶³ В Минеральных Водах обсудили развитие креативных индустрий // Национальные проекты РФ. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/v-mineralnykh-vodakh-obsudili-razvitie-kreativnykh-industriy/> (дата обращения: 23.09.2026).

- создание новых высококвалифицированных рабочих мест, привлекательных для молодежи, что способствует закреплению талантливых кадров на территории;
- повышение инвестиционной привлекательности и формирование уникального городского бренда, повышающего узнаваемость города за его пределами;
- оживление депрессивных территорий (промышленных зон, исторических центров) через их адаптацию под творческие кластеры, что решает одновременно экономические и пространственные задачи;
- усиление социальной сплоченности и повышение качества городской среды, создание точек притяжения для горожан и туристов.

Настоящий параграф посвящен анализу подходов, инструментов и практик развития креативных индустрий в российских городах в контексте достижения целей устойчивого развития, в первую очередь ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост», ЦУР 9 «Инновации и инфраструктура» и ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты».

3.2.2.1. Креативные индустрии как драйвер устойчивого развития города

Экономическая роль креативных индустрий

Вклад креативного сектора в валовой городской продукт становится всё более заметным не только на национальном, но и на региональном и муниципальном уровнях. Если в целом по России доля креативной экономики составляет 4,2 % ВВП⁶⁴, то в крупнейших городских агломерациях этот показатель существенно выше. Так, по экспертным данным, приводимым «Парламентской газетой», в Санкт-Петербурге креативные индустрии формируют более 12,6 % валового регионального продукта, в секторе занято свыше 190 тыс. человек, зарегистрировано более 30 тыс. компаний⁶⁵. Это наглядно демонстрирует, что креативная экономика концентрируется прежде всего в крупных урбанизированных центрах, выступая драйвером их развития.

При этом, по данным Минэкономразвития РФ, почти 80 % всей креативной экономики сосредоточено в 10 крупных регионах, причем

⁶⁴ Решетников: Креативным индустриям надо искать баланс творчества и экономики // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2026/04/30/reg-skfo/reshetnikov-kreativnym-industriiam-nado-iskat-balans-tvorchestva-i-ekonomiki.html#1> (дата обращения: 23.09.2026).

⁶⁵ Современные балы предлагают признать креативными // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/economics/sovremennye-baly-predlagayut-priznat-kreativnymi.html> (дата обращения: 23.09.2026).

половина – в Москве⁶⁶. Такая концентрация создает серьезные вызовы для региональной политики, но одновременно открывает возможности для других городов, которые при целенаправленной поддержке могут занять свои ниши в креативной экономике.

Креативные индустрии обладают значительным мультипликативным эффектом, оказывая влияние на смежные отрасли. Развитие творческих кластеров стимулирует туризм (культурно-познавательный и событийный), общественное питание (рестораны, кафе, фудкорты в креативных пространствах), торговлю (сувенирная продукция, товары локальных брендов) и строительство (реновация зданий, благоустройство прилегающих территорий). Исследования показывают, что один рубль, инвестированный в креативные индустрии, генерирует от полутора до трех рублей дополнительного оборота в смежных секторах⁶⁷.

Значителен и экспортный потенциал креативного сектора. Российские разработчики видеоигр, ИТ-компании, дизайнеры и кинематографисты успешно работают на глобальных рынках. Создание оригинальных интеллектуальных продуктов с высокой добавленной стоимостью позволяет городам интегрироваться в мировые экономические цепочки, не обладая при этом значительными сырьевыми ресурсами. Это особенно важно для городов, стремящихся к диверсификации экономики и снижению зависимости от экспорта сырья.

Социальная и пространственная роль

Одним из ключевых социальных эффектов развития креативных индустрий является привлечение и удержание талантливой молодежи. По данным Минэкономразвития РФ, на 1 апреля 2026 года в креативных индустриях насчитывалось 451 тыс. малых и средних предприятий, из которых 342 тыс. – индивидуальные предприниматели. При этом 40 % из них составляет молодежь до 35 лет, тогда как в целом по сектору малого и среднего предпринимательства этот показатель составляет 23 %⁶⁸. Эти данные свидетельствуют о высокой привлекательности креативного сектора для молодых людей, которые ищут не просто работу, а возможности для самореализации, гибкого графика и творческой свободы. Города, создающие

⁶⁶ В Минеральных Водах обсудили развитие креативных индустрий // Национальные проекты РФ. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/v-mineralnykh-vodakh-obsudili-razvitie-kreativnykh-industriy/> (дата обращения: 23.09.2026).

⁶⁷ Эксперты ВШЭ оценили экономику креативного сектора // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7381818> (дата обращения: 23.09.2026).

⁶⁸ В Минеральных Водах обсудили развитие креативных индустрий // Национальные проекты РФ. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/v-mineralnykh-vodakh-obsudili-razvitie-kreativnykh-industriy/> (дата обращения: 23.09.2026).

благоприятную среду для развития креативных индустрий, получают конкурентное преимущество в борьбе за человеческий капитал.

Развитие креативных индустрий также является мощным инструментом реновации депрессивных территорий. Бывшие промышленные зоны, заброшенные заводы, склады и фабрики – наследие индустриальной эпохи – могут быть адаптированы под творческие кластеры. Такой подход позволяет решить сразу несколько задач:

- сохранить историческое и архитектурное наследие, не допуская его физического разрушения;
- вернуть в хозяйственный оборот неиспользуемые территории, создавая новые точки экономической активности;
- избежать затрат на снос зданий и сооружений, что делает реновацию экономически более эффективной;
- сформировать уникальную атмосферу, отличающуюся от типовых офисных и торговых центров.

Подробный анализ опыта реновации промышленных зон под креативные кластеры на примере конкретных российских городов представлен в пунктах 3.2.1.1 «Создание специализированной инфраструктуры» и 3.2.3 «Управление активами муниципального образования как инструмент устойчивого развития». Здесь лишь отметим, что успешная реализация таких проектов требует системного подхода и координации действий муниципальных властей, инвесторов и творческого сообщества.

Наконец, креативные индустрии играют важную роль в формировании уникального городского бренда и идентичности. Локальные креативные проекты – будь то фестиваль уличного искусства, гастрономический фестиваль, дизайн-маркет или архитектурная биеннале – создают образ места, делают город узнаваемым и привлекательным для туристов и инвесторов. Успешный городской бренд становится нематериальным активом, повышающим конкурентоспособность города.

Экологический аспект

С экологической точки зрения креативные индустрии имеют значительные преимущества по сравнению с традиционными производствами. Низкий углеродный след – одна из ключевых характеристик креативного сектора. В отличие от металлургии, химической промышленности или энергетики, креативные производства не требуют больших объемов энергоресурсов, не генерируют значительных выбросов парниковых газов и не

создают проблем с утилизацией отходов. Это особенно важно в контексте глобальной климатической повестки и перехода к низкоуглеродной экономике.

Кроме того, креативные индустрии обладают значительным потенциалом зеленого дизайна и экологически ориентированного творчества. Дизайнеры и архитекторы всё чаще используют принципы устойчивого дизайна, применяют переработанные материалы, создают энергоэффективные решения. Развитие циркулярной экономики также тесно связано с креативными подходами – от редизайна продуктов до создания новых бизнес-моделей, основанных на повторном использовании материалов.

Связь с целями устойчивого развития

Развитие креативных индустрий напрямую коррелирует с достижением ряда Целей устойчивого развития ООН.

ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост»: креативные индустрии создают новые рабочие места, способствуют развитию малого и среднего предпринимательства (включая микропредприятия и самозанятых), обеспечивают занятость для молодежи и творческих специалистов. Как было отмечено ранее, 40 % индивидуальных предпринимателей в креативном секторе – это молодые люди до 35 лет.

ЦУР 9 «Инновации и инфраструктура»: развитие креативных индустрий стимулирует инновационную активность, способствует созданию специализированной инфраструктуры (технопарки, бизнес-инкубаторы, креативные кластеры), поддерживает стартапы в сфере информационных технологий и цифрового дизайна.

ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты»: креативные индустрии способствуют оживлению общественных пространств, сохранению культурного наследия, формированию инклюзивной городской среды, развитию культурного туризма и созданию «третьих мест» (общественных пространств, не являющихся ни домом, ни работой), что повышает качество городской жизни и социальную сплоченность.

3.2.2.2. Инструменты поддержки креативных индустрий на муниципальном уровне

Для эффективного развития креативных индустрий на муниципальном уровне необходим комплекс мер, охватывающих нормативно-правовое регулирование, инфраструктурное развитие, финансовую поддержку и образовательные программы.

Нормативно-правовые инструменты

Важным событием стало принятие в 2024 году Федерального закона № 330-ФЗ «О развитии креативных (творческих) индустрий в Российской Федерации». Закон определил понятие креативных индустрий, установил основные направления государственной поддержки и разграничил полномочия между федеральным, региональным и муниципальным уровнями. Для регионов и муниципалитетов открываются возможности использования механизмов этого закона – в частности, для создания инфраструктуры поддержки креативных предпринимателей, предоставления имущественной поддержки и содействия в продвижении продукции.

В свою очередь, приказом Минэкономразвития РФ от 23 апреля 2025 года № 266 утвержден перечень видов экономической деятельности, относимых к креативным. При этом данный перечень может быть расширен, в том числе по ходатайствам регионов и муниципалитетов, обладающих уникальной культурной спецификой.

На муниципальном уровне необходимым шагом является включение креативных индустрий в перечень приоритетных видов экономической деятельности в стратегиях социально-экономического развития городов и мастер-планах. Это создает правовую основу для адресной поддержки и выделения ресурсов.

Кроме того, нормативно-правовым инструментом поддержки креативных индустрий может стать, например, закрепление в правилах землепользования и застройки и нормативах градостроительного проектирования возможностей для размещения объектов креативной экономики (коворкингов, мастерских, студий) в жилых и общественно-деловых зонах.

Инфраструктурные инструменты

Создание специализированных пространств – креативных кластеров, арт-резиденций, технопарков в сфере креативных индустрий – является наиболее заметным и эффективным инструментом поддержки. Такие пространства предоставляют творческим предпринимателям не только физическую инфраструктуру (помещения, оборудование), но и среду для общения, обмена опытом, коллабораций и поиска партнеров.

Анализ успешных российских практик показывает разнообразие моделей креативных кластеров.

Москва демонстрирует системный подход с формированием сети креативных кластеров на базе бывших промышленных зон: «Винзавод», «Хлебозавод», Artplay, «Флаконт», центр творческих индустрий «Фабрика» и

другие⁶⁹. По данным мэрии Москвы, в арт-индустрии столицы работают порядка 2,8 тыс. организаций и индивидуальных предпринимателей, а общая выручка участников арт-индустрии за 2024 год достигла 5,85 млрд рублей, что на 63,5 % больше, чем в 2019 году⁷⁰. Эти цифры наглядно показывают экономическую эффективность такого подхода.

Важную роль в этом процессе играет предоставление городских площадок на льготных условиях, что будет подробно рассмотрено в параграфе 3.3 «Управление активами». Также Москва реализует специализированные проекты поддержки: «Арт-сезоны» (бесплатное участие художников в крупнейших ярмарках), «Арт-фабрика» (переосмысление городской среды через современное искусство), образовательные курсы «Креатус онлайн» и «Арт.Практикум».

Пермь представляет пример города, где креативные индустрии стали частью масштабной стратегии пространственного развития, заложенной в мастер-плане. Важным мероприятием, реализующим данную стратегию, является продолжающаяся реновация территории завода им. Шпагина («Ремпутьмаш») и создание на его базе крупного культурно-рекреационного пространства, где разместилась Пермская художественная галерея, разместится музей «Пермский период» – филиал краеведческого музея, в перспективе появится «Дом музыки» – постоянная резиденция Дягилевского фестиваля, а также мастерские, кафе, фермерский рынок и офисные помещения⁷¹. В рамках мастер-плана также предусмотрено развитие водно-зеленого каркаса и сохранение исторической застройки (улица Мастеров). Детальный анализ этого проекта представлен в пункте 3.1.1.2 «Экологическое управление и охрана окружающей среды».

Казань делает ставку на развитие высокотехнологичного сегмента креативной экономики. ИТ-парк им. Башира Рамеева – это деловой квартал площадью 49 тыс. кв. м, где работают 50 резидентов и создано 3000 рабочих мест⁷². Парк объединяет стартап-хаб на 125 технологичных мест, киберпарк-арену, детский технопарк по 17 направлениям обучения и современные коворкинги. Такой подход демонстрирует, что креативные индустрии – это не

⁶⁹ Собянин назвал главные городские проекты поддержки арт-индустрии // Газета Жуковки. URL: <https://zhukovka-info.com/moskva/item/122081-sobyanin-nazval-glavnye-gorodskie-proekty-podderzhki-art-industrii> (дата обращения: 24.09.2026).

⁷⁰ Собянин назвал ключевые городские проекты по поддержке арт-индустрии // Национальная служба новостей. URL: <https://nsn.fm/novosti-moskvy/sobyanin-nazval-kluchevye-gorodskie-proekty-po-podderzhke-art-industrii> (дата обращения: 24.09.2026).

⁷¹ Фонд Потанина поддержал проект создания социокультурного кластера в Перми // Министерство культуры Пермского края. URL: <https://mk.permkrai.ru/novosti/?id=380218> (дата обращения: 24.09.2026).

⁷² Что стоит узнать о технопарке ИТ-парк им. Башира Рамеева? // Витрина цифровых проектов. URL: <https://цифровые-проекты.бел/en/materials/events/11> (дата обращения: 24.09.2026).

только искусство, но и высокие технологии, разработка игр, цифровой дизайн. Кроме того, Казанский государственный институт культуры (КазГИК) в рамках программы стратегического академического лидерства «Приоритет-2030» реализует проекты Центра прототипирования и Инжинирингового центра, создавая единое пространство, где наследие встречается с инновациями⁷³.

Екатеринбург демонстрирует пример стихийного формирования креативных кластеров на базе бывших промышленных зон, которые затем получают поддержку властей. Ключевым примером является креативный кластер «Домна», расположенный в историческом здании 1886 года постройки (доходный дом купцов Дмитриевых, где также располагались магазины братьев Агафуровых). Проект реализуется Свердловским областным фондом поддержки предпринимательства при поддержке Правительства Свердловской области и Администрации Екатеринбурга. Главная задача кластера – содействие в развитии креативных индустрий в регионе⁷⁴.

Научный анализ креативных пространств Екатеринбурга, выполненный Уральским федеральным университетом, выделяет такие объекты, как City Center, L52, Sinara Gallery, «Белая башня», Дом печати и кластер «Домна». Исследование выявляет общие принципы, лежащие в основе их дизайна и реконструкции, включая функциональную гибкость, учет историко-культурного контекста и визуальную идентичность⁷⁵. Это подтверждает тезис о том, что успех креативных пространств зависит не только от предоставления помещений, но и от архитектурной среды, способствующей творчеству и социальному взаимодействию.

Следует отметить, что в декабре 2024 года Законодательное собрание Свердловской области приняло закон № 139-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере креативных (творческих) индустрий в Свердловской области». Документ вступил в силу 5 февраля 2025 года. Закон устанавливает полномочия органов власти в сфере креативных индустрий, регулирует

⁷³ КазГИК представляет единое пространство культуры и инноваций на Kazan Digital Week // Казанский государственный институт культуры. URL: <https://kazgik.ru/press-service/news/kazgik-predstavlyaet-edinoe-prostranstvo-kultury-i-innovatsiy-na-kazan-digital-w/> (дата обращения: 24.09.2026).

⁷⁴ Креативный кластер «Домна» окажет поддержку свердловским производителям // Официальный сайт Правительства Свердловской области. URL: https://midural.ru/news/on_the_eve/document270095/ (дата обращения: 24.09.2026).

⁷⁵ Елизарова А. А. Методика создания креативных пространств средствами архитектуры: опыт Екатеринбурга // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/metodika-sozdaniya-kreativnyh-prostranstv-sredstvami-arhitektury-opyt-ekaterinburga> (дата обращения: 24.09.2026).

формирование реестра субъектов креативных индустрий и кластеров, которые могут претендовать на региональную поддержку⁷⁶.

Владивосток использует уникальное географическое и культурное положение для развития креативных услуг и туризма. В рамках мастер-плана города предусмотрено развитие креативных кластеров, поддержка локальных брендов и ремесленников, а также интеграция креативных индустрий в туристическую инфраструктуру⁷⁷.

В 2026 году стало известно о планах создания многофункционального креативного кластера по адресу улица Светланская, 152. В нем планируется разместить художественные галереи, мастерские, лектории, событийные площадки, офисы творческих компаний, продюсерский центр, кофейню и точку продаж локальных брендов⁷⁸.

Финансовые инструменты

Финансовая поддержка креативных индустрий на муниципальном уровне включает несколько направлений.

Субсидии и гранты для субъектов креативных индустрий могут предоставляться в рамках муниципальных программ поддержки малого и среднего предпринимательства. Важно, чтобы критерии отбора учитывали специфику креативных проектов и не требовали от творческих предпринимателей тех же залогов и гарантий, что и от традиционного бизнеса.

Налоговые льготы на муниципальном уровне (в пределах компетенции, например, по налогу на имущество или земельному налогу) могут стимулировать создание креативных пространств и привлечение инвестиций.

Софинансирование проектов с участием региональных институтов развития и частных инвесторов позволяет объединять ресурсы для реализации масштабных проектов реновации промышленных зон и создания креативных кластеров. Примером является проект «Завод Шпагина» в Перми, где участвуют краевые и муниципальные власти, частные инвесторы и архитектурные бюро⁷⁹.

⁷⁶ Закон Свердловской области № 139-ОЗ «О регулировании отдельных отношений в сфере креативных (творческих) индустрий в Свердловской области» // Информационная система «Гарант». URL: <https://base.garant.ru/411052658/> (дата обращения: 24.09.2026).

⁷⁷ Мастер-план развития Владивостока до 2050 года стал доступен приморцам // Вести: Приморье. Доступно по ссылке: <https://vestiprim.ru/news/ptrnews/167601-master-plan-razvitiya-vladivostoka-do-2050-goda-stal-dostupen-primorcaml> (дата обращения: 24.09.2026).

⁷⁸ Во Владивостоке появится креативный кластер – его наполнение выберут приморцы // Правительство Приморского края. URL: <https://primorsky.ru/news/316522/> (дата обращения: 24.09.2026).

⁷⁹ Пермский край, Газпромбанк, БТС-Мост и ФРПК заключили соглашение о развитии пространства «Завод Шпагина» // Представительство Пермского края при Правительстве Российской Федерации. URL: <https://ppk.permkrai.ru/novosti/?id=256498> (дата обращения: 24.09.2026).

В свою очередь, возможности краудфандинга особенно актуальны для малых креативных проектов на начальной стадии. Муниципалитеты же могут создавать информационные платформы, помогающие творческим предпринимателям находить финансирование через краудфандинговые кампании.

Образовательные и коммуникационные инструменты

Развитие креативных индустрий невозможно без системы профильного образования. Муниципалитеты могут взаимодействовать с вузами и колледжами для открытия образовательных программ по направлениям дизайна, медиа, информационных технологий, ремесленничества. Примером является ИТ-парк в Казани, где работает детский технопарк по 17 направлениям обучения, а также образовательные программы для взрослых⁸⁰. Кроме того, КазГИК совместно с лидером ИТ-рынка компанией «БАРС Груп» запускает бесплатные программы переподготовки по востребованным ИТ-профессиям⁸¹.

Примером организации фестивалей, ярмарок, конкурсов для продвижения локальных креативных продуктов можно считать реализуемые в Москве проекты «Зима в Москве», «Лето в Москве», арт-ярмарки и фестивали, создающие возможности для широкой презентации творческих работ⁸².

Наконец, нельзя не упомянуть такие реализуемые во многих российских городах инструменты, как создание навигаторов и «точек входа» для творческих предпринимателей, консультационную поддержку, помощь в оформлении статуса самозанятого или индивидуального предпринимателя, информирование о доступных мерах поддержки.

3.2.2.3. Модели развития креативных индустрий в российских городах

Проведенный анализ практик пяти российских городов – Москвы, Перми, Казани, Екатеринбурга и Владивостока – позволяет выделить различные модели развития креативных индустрий, каждая из которых имеет свои сильные стороны и может быть адаптирована для других городов.

Москва: системный подход к развитию креативного сектора

⁸⁰ Что стоит узнать о технопарке ИТ-парк им. Башира Рамеева? // Витрина цифровых проектов. URL: <https://цифровые-проекты.бел/en/materials/events/11> (дата обращения: 24.09.2026).

⁸¹ КазГИК представляет единое пространство культуры и инноваций на Kazan Digital Week// Казанский государственный институт культуры. URL: <https://kazgik.ru/press-service/news/kazgik-predstavlyaet-edinoe-prostranstvo-kultury-i-innovatsiy-na-kazan-digital-w/> (дата обращения: 24.09.2026).

⁸² Собянин назвал главные городские проекты поддержки арт-индустрии // Газета Жуковки. URL: <https://zhukovka-info.com/moskva/item/122081-sobyanin-nazval-glavnye-gorodskie-proekty-podderzhki-art-industrii> (дата обращения: 24.09.2026).

Москва демонстрирует наиболее системный и ресурсно обеспеченный подход. Город имеет специализированные программы поддержки (например, проект «Сделано в Москве» для креативных предпринимателей), развитую инфраструктуру (более 40 креативных кластеров) и активно использует муниципальное имущество для предоставления помещений на льготных условиях. Особое внимание уделяется образовательной поддержке: курсы «Креатус онлайн» и «Арт.Практикум» помогают творческим предпринимателям осваивать основы авторского права, продвижения и управления проектами. Ключевой тенденцией развития креативных индустрий в Москве является дальнейшая децентрализация креативной активности и возникновение новых ее точек на ближней и дальней периферии города.

Пермь: культурная стратегия как драйвер развития

Пермь представляет пример города, где креативные индустрии стали частью стратегии пространственного развития, заложенной в мастер-плане. Проект «Завод Шпагина» является флагманским примером реновации промышленной зоны. Пермь также имеет довольно успешный опыт реализации проекта «культурной революции» конца 2000-х – начала 2010-х годов, который заложил основу для формирования уникальной идентичности города. Интеграция креативных индустрий с развитием водно-зеленого каркаса создает синергетический эффект: комфортная природная среда повышает привлекательность креативных пространств. Ключевой вызов для Перми можно обозначить как необходимость обеспечения эффективного управления создаваемыми пространствами и привлечение в них достаточного числа резидентов и посетителей.

Казань: событийный подход и развитие ИТ-сектора

Казань демонстрирует модель, в которой крупные события (Универсиада-2013) стали катализатором развития не только инфраструктуры, но и креативных индустрий. Город сделал ставку на развитие высокотехнологичного сегмента креативной экономики (ИТ-парк, Иннополис), что привлекло молодых специалистов и инновационные компании⁸³. Одновременно Казань активно развивает общественные пространства как площадки для креативных активностей. Ключевой вызов – сохранение и развитие достигнутого, а также обеспечение интеграции между

⁸³ Как в Татарстане создавали ИТ-отрасль, насколько вырос объем рынка с 2002 года, какие уникальные технологии были созданы // РБК. URL: <https://rt.rbc.ru/tatarstan/25/12/2025/694bcdfa9a79475e7f73bb65> (дата обращения: 24.09.2026).

высокотехнологичным и традиционным (ремесла, искусство) сегментами креативной экономики.

Екатеринбург: развитие креативных индустрий в постиндустриальном городе

Екатеринбург демонстрирует пример стихийного формирования креативных кластеров на базе бывших промышленных зон («Домна», «Уралмаш») с последующей их институционализацией. Роль агломерационной политики в создании условий для креативных предпринимателей важна: наличие крупного городского рынка и развитой инфраструктуры создает спрос на креативные продукты и услуги. Креативные индустрии включены в стратегические документы города, что обеспечивает системный подход. Ключевой вызов – обеспечение доступности помещений для творческих проектов в условиях высокой коммерческой привлекательности недвижимости.

Владивосток: креативные индустрии как фактор привлекательности дальневосточного города

Владивосток использует уникальное географическое и культурное положение для развития туризма и креативных услуг. Развитие креативных кластеров в рамках мастер-плана города, программы поддержки локальных брендов и ремесленников, а также ориентация на азиатско-тихоокеанский рынок – всё это формирует специфику владивостокской модели. Ключевой вызов – удаленность от основных рынков и необходимость создания привлекательных условий для удержания талантливой молодежи на Дальнем Востоке.

3.2.2.4. Барьеры развития креативных индустрий на муниципальном уровне

Несмотря на позитивную динамику и наличие успешных примеров, развитие креативных индустрий в российских городах сталкивается с рядом системных барьеров.

Институциональные барьеры

Главный институциональный барьер – отсутствие четкого определения креативных индустрий в муниципальных документах, что делает невозможной адресную поддержку. Без четких критериев муниципальные программы поддержки малого и среднего предпринимательства не могут выделить креативные проекты в отдельную категорию. С этим связаны и сложности с отнесением креативных предпринимателей к категории малого и среднего

бизнеса, так как многие из них работают как самозанятые или индивидуальные предприниматели без наемных работников, что не всегда соответствует формальным критериям для получения поддержки.

Нельзя при этом не отметить и то обстоятельство, что действующая редакция Федерального закона № 330-ФЗ «О развитии креативных (творческих) индустрий в Российской Федерации» не устанавливает полномочий органов местного самоуправления в данной сфере. Закон определяет компетенцию федеральных и региональных органов власти, но вопросы организации поддержки креативных индустрий на муниципальном уровне остаются за рамками правового регулирования. Это создает правовую неопределенность для муниципалитетов, желающих реализовывать собственные программы развития креативного сектора: отсутствие четко закрепленных полномочий затрудняет выделение бюджетных средств, разработку муниципальных программ и координацию действий с региональными институтами развития. Муниципалитеты вынуждены действовать в обход закона, используя механизмы поддержки малого и среднего предпринимательства, которые не могут в полной мере учитывать специфику креативных проектов.

Финансовые барьеры

Сложности доступа креативных предпринимателей к кредитным ресурсам связаны с отсутствием традиционной залоговой базы (дорогостоящего оборудования или недвижимости) и нестандартными бизнес-моделями. В связи с этим кредитные организации не всегда могут адекватно оценить перспективы креативного стартапа.

Имеет место и объективная трудность механизмов государственно- и муниципально-частного партнерства в этой сфере. Сложность структурирования сделок в рамках законодательства о ГЧП-МЧП и концессионных соглашениях, высокие риски и отсутствие типовых проектов делают креативные проекты малопривлекательными как для системных частных инвесторов, так и для публичных образований.

Пространственные и имущественные барьеры

Дефицит пригодных помещений для творческих кластеров в центральных районах городов – весьма острая проблема. Центральные районы, как правило, уже застроены, свободные площадки отсутствуют, а цены на аренду коммерческой недвижимости высоки.

Сложности с переводом промышленных зон под креативные функции связаны с правовыми ограничениями (несоответствие видов разрешенного

использования, необходимость соблюдения законодательства об охране объектов культурного наследия) и высокой стоимостью реконструкции (усиление конструкций, замена инженерных сетей, обеспечение пожарной безопасности) и подтверждаются практически во всех случаях осуществления такой реконструкции.

При этом существует и риск вытеснения креативных проектов более коммерчески выгодными видами деятельности после того, как территория становится привлекательной. Это особенно актуально для «первопроходцев» – первых резидентов креативных кластеров, которые своим творчеством создают атмосферу и привлекают посетителей, а затем вынуждены уступить место ресторанам, офисам и магазинам, способным платить более высокую арендную плату. Эта проблема будет детально рассмотрена в параграфе 3.3 «Управление активами».

Кадровые и культурные барьеры

Недостаток компетенций в сфере управления креативными проектами, как в органах местного и регионального управления, так и в частном бизнесе, также является серьезным препятствием на пути становления и развития креативных индустрий, в особенности в небольших городах и регионах, характеризующихся оттоком населения.

Отток талантливой молодежи в столичные центры (Москва и Санкт-Петербург) – проблема для многих региональных городов. Молодые специалисты, получив образование, уезжают туда, где есть больше возможностей для самореализации и выше заработная плата. По данным Минэкономразвития, половина всей креативной экономики сосредоточена в Москве⁸⁴, что, даже отдавая должное объективным достижениям московских властей, является подтверждением серьезного дисбаланса в данной сфере.

3.2.2.5. Условия и рекомендации по развитию креативных индустрий в российских городах

Анализ успешных практик и выявленных барьеров позволяет сформулировать условия и рекомендации для муниципалитетов, стремящихся к развитию креативных индустрий.

Институциональные условия

Первым и необходимым шагом является закрепление креативных индустрий в качестве приоритетного направления в стратегиях социально-

⁸⁴ В Минеральных Водах обсудили развитие креативных индустрий // Национальные проекты РФ. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/v-mineralnykh-vodakh-obsudili-razvitie-kreativnykh-industriy/> (дата обращения: 24.09.2026).

экономического развития и мастер-планах. Причем не на уровне деклараций, а в виде включения конкретных целей, задач и показателей развития креативного сектора в систему целеполагания, планирования территориального, имущественного и социального ресурсов, необходимых для достижения планируемых результатов.

Является желательным создание в администрациях специализированных подразделений по развитию креативной экономики, например, в виде отдела в департаменте экономики, а также совещательных органов, включающих представителей креативного и творческого сообществ.

Целесообразной представляется также разработка самостоятельных – отдельных от программ, например, поддержки малого и среднего предпринимательства – муниципальных программ поддержки креативных индустрий с четкими критериями и механизмами отбора. Программы могут включать субсидии, гранты, образовательные курсы, консультационную поддержку и помощь в продвижении. При этом важно, чтобы критерии отбора учитывали специфику креативных проектов и были понятны творческим предпринимателям.

Инфраструктурные условия

Формирование сети креативных кластеров с учетом потребностей разных сегментов (информационные технологии, дизайн, ремесла, искусство) является ключевым инфраструктурным условием. Кластеры должны быть разнообразными по формату и местоположению – от крупных реновированных промзон до небольших мастерских в жилых кварталах.

Использование муниципального имущества для создания инкубаторов и коворкингов для креативных предпринимателей – одна из важнейших задач, которая будет детально рассмотрена в пункте 3.2.3 «Управление активами». Здесь лишь отметим, что предоставление помещений на льготных условиях на начальный период (1–3 года) является критическим фактором выживаемости креативных стартапов.

Стимулирование развития креативных пространств через градостроительные регламенты (правила землепользования и застройки), а именно – установление видов разрешенного использования земельных участков, допускающих размещение коворкингов, мастерских, студий и арт-резиденций в жилых и общественно-деловых зонах, не требует бюджетных расходов, но создает правовую и пространственную основу для развития креативных стартапов.

Финансовые условия

Внедрение грантовой поддержки и конкурсного финансирования креативных проектов на региональном и муниципальном уровнях – важный инструмент, особенно для малых проектов на начальной стадии. Гранты могут предоставляться на создание прототипов, участие в выставках, маркетинг и продвижение.

Развитие инструментов софинансирования с участием региональных и федеральных институтов развития способствует в то же время и привлечению частных инвестиционных средств, а также стимулирует венчурное финансирование креативных стартапов.

Следует отметить, что стимулирование частных инвестиций в креативные кластеры через механизмы ГЧП-МЧП – перспективное, но пока слабо развитое направление. В первую очередь это связано с упоминавшейся выше сложностью осуществления поддержки креативных проектов в рамках жестких ограничений законодательства о ГЧП-МЧП и концессионных соглашениях. С целью облегчения реализации ГЧП-МЧП-моделей в креативных индустриях возможно рекомендовать разработку на региональном уровне типовых моделей ГЧП для креативных проектов, а также обучение государственных и муниципальных служащих и работников профильных подведомственных учреждений работе с такими механизмами.

Социальные и кадровые условия

Развитие системы профильного образования и переподготовки кадров в сотрудничестве с вузами и колледжами, открытие образовательных программ по направлениям дизайна, медиа, информационных технологий и ремесленничества. Как показывает опыт Казани, детский технопарк при ИТ-парке и образовательные программы КазГИКа играют важную роль в подготовке кадров для креативной экономики.

Создание платформ для коммуникации и обмена опытом между креативными предпринимателями (онлайн-площадки, телеграм-каналы, регулярные встречи (завтраки, вечеринки), конференции) способствует формированию сообщества, обмену знаниями и коллаборациям.

Продвижение городского бренда через креативные проекты и события – проведение фестивалей, ярмарок, конкурсов, создание туристических маршрутов, включающих креативные кластеры, – повышает узнаваемость города, привлекает туристов и создает спрос на продукцию локальных креативных предпринимателей.

Таким образом, креативные индустрии являются значимым, но пока недооцененным ресурсом устойчивого развития российских городов. Их вклад

в экономику страны уже сопоставим с традиционными отраслями (4,2 % ВВП), при этом сектор растет в четыре раза быстрее экономики в целом. Потенциал креативных индустрий включает экономическую диверсификацию, создание рабочих мест (особенно для молодежи), оживление депрессивных территорий и формирование уникальной городской идентичности.

Успешные практики (Москва, Пермь, Казань, Екатеринбург, Владивосток) демонстрируют, что развитие креативного сектора требует системного подхода, включающего нормативную, инфраструктурную, финансовую и образовательную поддержку. Ни одна из этих составляющих не может быть проигнорирована. Москва показывает пример масштабной инфраструктуры и финансовой поддержки, Пермь – интеграции креативной повестки в мастер-план, Казань – увязки с ИТ-сектором и событиями, Екатеринбург – реновации промышленных зон, Владивосток – использования уникального географического положения.

Ключевыми барьерами остаются институциональная неопределенность (отсутствие четких дефиниций и адресной поддержки), дефицит специализированных помещений, слабая интеграция креативных индустрий в муниципальные стратегии и дефицит компетенций в органах местного самоуправления.

Эффективное развитие креативных индустрий на муниципальном уровне невозможно без стратегического управления активами (предоставление помещений на льготных условиях), развития инновационных практик и интеграции креативной повестки в документы территориального планирования. Вопросы управления муниципальным имуществом в интересах развития креативных индустрий будут детально рассмотрены в параграфе 3.3.

В рамках следующего этапа исследования предполагается разработка практических рекомендаций по созданию муниципальных систем поддержки креативных индустрий, включая:

- типовую структуру муниципальной программы развития креативных индустрий;
- методику оценки эффективности муниципальной поддержки креативных проектов;
- модельные изменения в правила землепользования и застройки для стимулирования креативных пространств;
- алгоритм создания креативного кластера на базе муниципального имущества.

3.3. Управление активами муниципального образования как инструмент устойчивого развития

Управление муниципальной собственностью – землей, недвижимостью, инженерной и социальной инфраструктурой – зачастую воспринимается в практике российского местного самоуправления как рутинная хозяйственная функция, цель которой главным образом сводится к максимизации текущих доходов местного бюджета за счет арендных платежей или разовой приватизации неиспользуемых объектов. В лучшем случае управление активами направлено на поддержание их минимального работоспособного состояния⁸⁵.

Однако в парадигме устойчивого развития такой подход является не просто неэффективным, но и контрпродуктивным. Муниципальное имущество – это не просто источник краткосрочной ликвидности. Это один из ключевых стратегических ресурсов, находящийся в распоряжении города и позволяющий целенаправленно влиять на траекторию его развития. Если земля и недвижимость – это скелет города, то именно через управление этими активами муниципалитет может формировать его мускулатуру: стимулировать развитие одних отраслей и сдерживать другие, создавать или модернизировать общественные пространства, влиять на социальную структуру районов.

Данный параграф посвящен анализу того, как управление муниципальными активами может и должно быть переориентировано с фискальной на функционально-ориентированную модель, становясь мощным катализатором экономической диверсификации, социальной инклюзивности и экологической безопасности городов.

3.3.1. От фискальной к функционально-ориентированной модели управления активами

На протяжении последних десятилетий в российских муниципалитетах доминировала упрощенная фискальная модель управления имуществом. Ее суть в общем виде сводилась к нескольким базовым опциям:

– максимизация арендного дохода, когда объекты недвижимости и земельные участки сдавались в аренду по максимальной возможной цене, без системного учета влияния данных активов на стратегические цели городского развития, например, создания высокотехнологичных рабочих мест или поощрения креативных индустрий;

⁸⁵ Кобкова А. В. Функции и перспективы муниципальной собственности // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/funktsii-i-perspektivy-munitsipalnoy-sobstvennosti> (дата обращения: 24.09.2026).

– разовая приватизация как способ пополнения бюджета или достижения установленного объема плана приватизации, что приносило сиюминутный доход, но навсегда лишало город возможности использовать этот актив для достижения своих целей развития;

– минимальные инвестиции в содержание, (в особенности если речь идет об имуществе в составе муниципальной казны, когда основные средства направлялись не на модернизацию и адаптацию активов, а на поддержание их минимального функционирования⁸⁶.

Альтернативой этой модели является функционально-ориентированное управление активами, при котором муниципальное имущество рассматривается не как источник дохода *per se*, а как ресурс для достижения долгосрочных стратегических целей города. Согласно данному подходу, управление активами является неотъемлемой частью стратегии социально-экономического развития муниципалитета и преследует цель достижения долгосрочных приоритетов устойчивого развития.

Такой подход принципиально меняет логику принятия решений, поощряя те виды деятельности, которые являются для города приоритетными: ИТ и креативные индустрии, социальное предпринимательство, зеленые технологии и т. п., стимулируя вместо разовой продажи объекта вложение средств в его реконструкцию и адаптацию, превращая его из убыточного в доходный, из депрессивного – в точку роста, что дает возможность увязывать управление активами с достижением целей устойчивого развития. Муниципальная собственность при этом становится инструментом:

– для ЦУР 8 «Достойная работа и экономический рост», стимулируя создание специализированной инфраструктуры для МСП и креативных индустрий, новых высокопроизводительных рабочих мест и поддержку предпринимательства;

– ЦУР 9 «Инновации и инфраструктура», стимулируя льготное предоставление площадей для технопарков и бизнес-инкубаторов, поощряя инновационную деятельность;

– ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты», стимулируя градостроительную политику и зонирование для сохранения зеленых зон,

⁸⁶ Запорожан А. Я. Управление муниципальной собственностью в РФ: поиск оптимальной модели // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-munitsipalnoy-sobstvennostyu-v-rf-poisk-optimalnoy-modeli> (дата обращения: 25.09.2026).

создания смешанной застройки и формирования устойчивой и инклюзивной городской среды⁸⁷.

3.3.2. Стимулирование экономической диверсификации через управление муниципальной недвижимостью и землей

Одним из главных рычагов функционально-ориентированного управления является использование муниципального имущества (как земельных участков, так и объектов недвижимости) для прямого стимулирования развития приоритетных отраслей экономики.

Наиболее перспективным подходом является выстраивание системы, при которой распоряжение муниципальным имуществом (помещениями, землей) напрямую увязывается со стратегическими приоритетами развития территории. Это может реализовываться через следующие механизмы:

- установление льготных условий аренды (пониженные ставки, арендные каникулы) для резидентов технопарков, бизнес-инкубаторов и креативных кластеров на период становления при условии закрепления таких мер в муниципальных правовых актах и четкого определения критериев отбора;

- предоставление земельных участков в долгосрочную аренду для создания объектов, решающих социальные задачи (центры дополнительного образования, спортивные сооружения), с обязательной привязкой проекта к документам стратегического планирования муниципального образования;

- применение механизма «имущество в обмен на инвестиции»: предоставление участка или здания на льготных условиях в обмен на реализацию инвестором конкретных обязательств (реконструкция, создание рабочих мест в приоритетной отрасли) с детальным закреплением этих условий в инвестиционном соглашении и механизмом контроля за их исполнением.

Другим действенным механизмом использования муниципальных активов для стимулирования экономической диверсификации является создание на их базе специализированной инфраструктуры. Как уже отмечалось в разделе 3.2.1, создание технопарков, бизнес-инкубаторов и коворкингов на базе муниципального имущества является одним из самых

⁸⁷ Николаев Д. А. Комплексное развитие территорий как инструмент обеспечения региональной экономической безопасности: новые возможности и механизмы реализации. // Вестник Московского ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 2. С. 166–183. URL: http://vestnik21msu.ru/upload/iblock/e09/wskip51kndie34vwrttyqzoatvzaqrqql/Upravlenie-2_2025_166_183.pdf (дата обращения: 25.09.2026).

распространенных, но и самых сложных инструментов. Анализ, проведенный в данном исследовании, выявил, что муниципальные инкубаторы часто демонстрируют более скромные результаты по сравнению с региональными или вузовскими в силу их более жесткой бюджетной зависимости и регламентации деятельности, слабой предпринимательской культуры и компетенций менеджмента и слабой интеграции в инновационную экосистему.

Тем не менее это не означает, что данный инструмент должен быть отвергнут. Для муниципалитетов при этом более целесообразно и важно сфокусироваться не на создании хайтек-технопарков, а на предоставлении доступных стартовых площадок для микро- и малого предпринимательства, особенно в сфере услуг, ремесленничества и локальных производств. Эти предприятия, хотя и не относятся к высоким технологиям, формируют основу городской экономики, обеспечивая занятость и создавая уникальную атмосферу и идентичность городов и городских районов.

Всё большее значение для повышения устойчивости и опережающего развития российских городов приобретает в последние годы использование механизма комплексного развития территорий. В рамках функционально-ориентированной модели КРТ может стать не только инструментом масштабного жилищного строительства, но и мощным драйвером пространственной трансформации, позволяющим создавать сбалансированные многофункциональные кварталы. Как отмечается в исследовании Д. А. Николаева, КРТ представляет собой «совокупность мероприятий, направленных на создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования»⁸⁸.

Зачастую ориентация КРТ на устойчивое развитие декларируется и формализованно. Так, корпорация развития Калининградской области определяет в качестве целей КРТ «обеспечение сбалансированного и устойчивого развития населенных пунктов», «создание необходимых условий для развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур» и «формирование комфортной городской среды»⁸⁹.

⁸⁸ Николаев Д. А. Комплексное развитие территорий как инструмент обеспечения региональной экономической безопасности: новые возможности и механизмы реализации. // Вестник Московского ун-та. Серия 21. Управление (государство и общество). 2025. Т. 22. № 2. С. 166–183. URL: http://vestnik21msu.ru/upload/iblock/e09/wskip51kndie34vwrtqzqoatvzaqrqq/Upravlenie-2_2025_166_183.pdf (дата обращения: 25.09.2026).

⁸⁹ Комплексное развитие территории // Корпорация развития Калининградской области. URL: <https://www.kgd-rdc.ru/krt.php> (дата обращения: 25.09.2026).

Такое целеполагание предполагает, что муниципалитеты могут через градостроительные регламенты в рамках КРТ закладывать требования к обязательному включению в проект:

- общественных пространств (парков, скверов, площадей), а не только минимально необходимых дворовых территорий;
- объектов социальной инфраструктуры (школ, детских садов, поликлиник), обеспечивая их своевременное появление, а не обещая построить их в будущем;
- квот на арендное жилье (в том числе некоммерческое), что способствует социальному миксу и предотвращает сегрегацию;
- помещений для малого бизнеса и креативных индустрий на первых этажах жилых домов, оживляя уличную жизнь и создавая рабочие места у дома.

Примером такого подхода может служить практика реализации КРТ во Владивостоке, где, по словам главного архитектора Приморского края, проекты создают не просто жилье, а полноценную среду: «Люди, заселяясь на данную территорию, получают возможность пользоваться всей этой инфраструктурой сразу... Мы получаем полностью парковую озелененную инфраструктуру. То есть не голая застройка с отдельными домами, а полностью комплексное, качественное жилье XXI века»⁹⁰.

3.3.3. Формирование комфортной городской среды и повышение социальной сплоченности

Создание и сохранение общественных пространств

В рамках фискальной модели неиспользуемые участки – это нераспределенная прибыль. В рамках функционально-ориентированной модели – это потенциал для создания общественных благ. Это означает, что приоритетом использования земельных ресурсов становится создание и сохранение парков, скверов, набережных, и других общественных территорий, что напрямую влияет на качество жизни в городе, поскольку рационально выстроенная городская среда не только повышает комфортность проживания, но и позволяет снизить градус социальной напряженности, а также поддерживает решение социально-демографических проблем: на освещенных людных улицах ниже уровень преступности, в оживленных парках чаще

⁹⁰ Главный архитектор Приморья: Люди получают благоустроенную среду, в которой уже работают детские сады, школы, парки // Администрация Тернейского муниципального округа. URL: https://ternejskoe-r25.gosweb.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/novosti-i-reportazhi/novosti-193_50339.html (дата обращения: 25.09.2026).

формируются семейные пары, при наличии безопасных и современных спортивных площадок увеличивается доля населения, регулярно занимающегося спортом, снижается уровень заболеваемости и так далее.

Механизмы реализации включают:

- закрепление в правилах землепользования и застройки зон зеленых насаждений и рекреационных зон с запретом на любое строительство, кроме рекреационной инфраструктуры;

- использование государственно- и муниципально-частных инструментов для создания новых общественных пространств;

- развитие системы общественных центров в жилых районах для создания возможности у жителей проводить время, общаться и заниматься хобби недалеко от дома, что способствует формированию соседских сообществ.

Ярким примером, подтверждающим эффективность такого подхода, является опыт Перми с реновацией долин малых рек и созданием Зеленого кольца (рассмотрено в параграфе 3.1.1.2). Эти проекты не только создали новые рекреационные пространства, но и связали разрозненные районы города, став катализатором социальной активности и изменения восприятия городской среды. Инвестиции в зеленую инфраструктуру окупаются не прямыми доходами, а повышением качества жизни, здоровья населения и привлекательности города для жизни и бизнеса, что в итоге ведет к росту налоговой базы в долгосрочной перспективе.

Управление объектами социальной инфраструктуры

Функционально-ориентированный подход требует перехода от пассивного содержания социальных объектов (школ, больниц, домов культуры) к их активному развитию. Это включает в себя:

- формирование сетевых форм взаимодействия между учреждениями одного профиля, расположенными в разных частях агломерации, для обмена ресурсами и опытом;

- развитие совместного использования зданий и оборудования (например, школьных спортзалов, актовых залов) для нужд различных кружков и секций, не только организуемых непосредственно организацией, владеющей данным имуществом;

- реновацию и адаптацию зданий под новые функции, если первоначальная функция утрачена, но здание сохраняет культурную или архитектурную ценность.

Градостроительная политика как инструмент предотвращения социально-пространственной сегрегации

Муниципалитеты обладают мощными инструментами влияния на социальный состав районов через принятие и реализацию градостроительных решений. Для предотвращения формирования богатых и бедных районов, в практику управления могут быть внедрены требования, стимулирующие так называемый социальный микс. Это может включать:

- установление квот на строительство арендного, в том числе некоммерческого, жилья в рамках проектов комплексного развития территорий, особенно в районах с дорогой недвижимостью;
- дифференциацию градостроительных регламентов, например, требование в определенных зонах предусматривать разнообразие типов жилья по площади и стоимости;
- размещение объектов социальной инфраструктуры в новых районах параллельно с жилой застройкой.

3.3.4. Барьеры и возможности перехода к стратегическому управлению активами

Переход от фискальной к функционально-ориентированной модели управления активами сталкивается с рядом серьезных, но преодолимых барьеров.

Правовые ограничения

Ключевое препятствие – жесткость законодательства, регулирующего распоряжение муниципальным имуществом. Процедуры предоставления льгот, установления пониженных ставок аренды и долгосрочного планирования использования активов часто сильно ограничены и требуют проведения конкурентных процедур, не всегда приспособленных для учета стратегических, а не финансовых приоритетов. Кроме того, законодательство о государственно-частном партнерстве и концессионных соглашениях хотя и предоставляет возможности, зачастую сложноприменимо для проектов с низкой коммерческой привлекательностью, но высокой социальной значимостью.

Финансовые барьеры

Важной проблемой является отсутствие у многих муниципалитетов необходимых бюджетных средств для проведения реконструкции и адаптации объектов под новые функции. Без доступа к дешевым «длинным деньгам» или механизмам финансирования эти проекты остаются нереализуемыми.

Кадровые и институциональные дефициты

В муниципальных администрациях часто отсутствуют компетенции в области оценки эффективности жизненного цикла, проектного финансирования и работы с инвесторами. Муниципальные служащие зачастую не владеют инструментами, позволяющими оценить не только текущий бюджетный эффект от управления активом, но и его долгосрочную социальную и экологическую ценность. Это приводит к тому, что принимаются решения, кажущиеся выгодными в краткосрочной перспективе, но наносящие ущерб в долгосрочной (например, продажа здания под торговый центр вместо создания в нем общественного пространства). Как отмечается в исследовании Фуко, классические подходы к оценке стоимости не учитывают *потребительную стоимость и ценность использования* публичных активов, таких как школы и больницы, что ведет к их недооценке и неэффективному управлению⁹¹.

Таким образом, стратегическое управление муниципальными активами является необходимым, но пока еще недостаточно используемым инструментом устойчивого развития российских городов. Функционально-ориентированная модель, рассматривающая землю и недвижимость как ресурс для достижения долгосрочных стратегических целей, способна стать драйвером экономической диверсификации, повышения качества городской среды и социальной инклюзивности.

Однако для ее эффективного внедрения требуется фундаментальная смена приоритетов в сознании муниципальных управленцев: от краткосрочной бюджетной эффективности к долгосрочной социально-экономической и экологической ценности. Это требует не только решений на местном уровне, но и изменений в нормативной базе, а также значительных инвестиций в развитие кадрового потенциала органов местного самоуправления.

В рамках следующего этапа исследования планируется разработка практических рекомендаций по интеграции принципов устойчивого развития в управление муниципальными активами, включая методики по оценке экономической и социальной эффективности использования объектов недвижимости, типовые модели ГЧП для создания общественных и креативных пространств, а также алгоритмы внесения изменений в ПЗЗ и нормативные акты для стимулирования функционально-ориентированного подхода. Это позволит создать целостную систему, в которой управление

⁹¹ Foucault J.-P. Contribution à une théorie de la valeur des actifs physiques // HAL Theses. URL: https://theses.hal.science/tel-04700280v1/preview/These_UTC_Jean_Pascal_Foucault.pdf#page=2#88#47 (дата обращения: 27.09.2026).

муниципальным имуществом станет не рутинной функцией, а стратегическим инструментом строительства устойчивого, жизнестойкого и комфортного города.

3.4. Инновационные практики российских городов по типам инноваций

Параграфы 3.1–3.3 доклада содержат анализ успешных кейсов в конкретных сферах (транспорт, экология, экономическая диверсификация). В данном параграфе практики структурируются и типологизируются не по отраслевому, а по функциональному принципу – в зависимости от характера инновации. Это позволит сформировать более четкое понимание того, какие типы инноваций наиболее эффективны для решения различных групп проблем устойчивого развития и какие условия необходимы для их тиражирования.

Отраслевой подход к анализу городских практик позволяет выявить конкретные решения в каждой сфере. Функциональная же типология инноваций, напротив, акцентирует внимание на природе изменений: затрагивают ли они институциональные механизмы, технологическую базу, социальные взаимодействия или пространственную организацию города? не отрицая при этом, что «большинство современных городских инноваций оказываются сопряженными и затрагивающими несколько сфер городской социально-экономической системы»⁹².

Предлагаемая типология включает три категории инноваций:

Институциональные инновации – новые формы управления, кооперации, планирования, меняющие правила взаимодействия между субъектами городского развития.

Технологические инновации – внедрение умных технологий, зеленых стандартов, цифровизация процессов управления городским хозяйством.

Социальные инновации – новые формы вовлечения граждан, развития сообществ, социального предпринимательства.

3.4.1. Институциональные инновации: новые формы управления и кооперации

Институциональные инновации представляют собой изменения в системе формальных и неформальных правил, регулирующих взаимодействие между органами власти, бизнесом, общественностью и муниципалитетами

⁹² Пузанов А. С. Инновационные практики российских городов в контексте современных концепций городского развития. Инновационные практики российских городов / Мат-лы XXIII Ежегодной конференции из цикла «Леонтьевские чтения» (14–15 марта 2025 года, Санкт-Петербург). Под ред. Л. Э. Лимонова. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2025. С. 26.

внутри агломераций. Их ключевая особенность состоит в том, что они создают рамки для всех остальных типов инноваций, либо облегчая, либо затрудняя их внедрение.

В ходе исследования были выявлены несколько значимых институциональных инноваций, реализованных в российских городах.

Межмуниципальное взаимодействие в стратегическом планировании

Уникальным для российской практики является опыт Красноярска, где в Стратегии социально-экономического развития предусмотрена «организация работы на постоянной основе рабочей группы с участием руководителей муниципальных образований, входящих в центральную группу городов и районов Красноярского края, в целях комплексного социально-экономического развития Красноярской агломерации». Это делает Красноярск единственным из рассмотренных городов, где межмуниципальное взаимодействие институционализировано на уровне документов стратегического планирования⁹³.

Самарская модель институционального дизайна

В Самаре сформирована чрезвычайно детализированная система механизмов стратегического планирования, регулируемая Положением о порядке регулирования отношений, возникающих в процессе стратегического планирования в городском округе Самара, утвержденным постановлением Администрации города Самара от 4 июня 2008 года № 381⁹⁴.

В соответствии с данным нормативным актом организационная структура стратегического планирования включает руководителя, координатора и стратегический совет. Руководитель (заместитель Главы городского округа – руководитель департамента экономического развития) осуществляет общее руководство процессом, дает поручения координатору, согласовывает технические задания методологу и назначает совещания для отраслевых и территориальных органов администрации. Координатор (муниципальное бюджетное учреждение «Агентство экономического развития городского округа Самара») обеспечивает оперативное взаимодействие всех субъектов, организует разработку и корректировку Стратегии, а также

⁹³ Стратегия социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года, утверждена решением Красноярского городского Совета депутатов от 18 июня 2019 года № 3-42 // АО «Кодекс». URL: <https://docs.cntd.ru/document/553385337?ysclid=mrp0bn22z1683436273> (дата обращения: 27.09.2026).

⁹⁴ Постановление главы городского округа Самара от 4 июня 2008 года № 381 «Об утверждении Положения о порядке регулирования отношений, возникающих в процессе стратегического планирования в городском округе Самара» // Архив документов Самарской области. URL: <https://www.samara-gov.ru/doc/15246> (дата обращения: 27.09.2026).

сопровождение публичных обсуждений, включая функционирование специализированного сайта «Самарские стратегии».

Высшим органом стратегического планирования является стратегический совет, возглавляемый главой городского округа. В его задачи входит обсуждение и одобрение основных стратегических установок, а также их корректировка. Членство в совете персональное, осуществляется на общественных началах, а его состав утверждается постановлением администрации. Заседания совета проводятся в открытой или заочной форме, решения принимаются простым большинством голосов, а информация об итогах размещается на официальном сайте и сайте «Самарские стратегии». При этом положение прямо оговаривает, что реализационный этап и процедуры мониторинга не входят в предмет его регулирования, что делает самарскую модель уникальной по степени детализации процедур разработки и корректировки, но ограниченной в части охвата полного цикла стратегического управления.

Институционализация устойчивого развития через отдельный плановый документ

В июне 2025 года Казань сделала шаг, не имеющий аналогов среди российских муниципалитетов, утвердив Стратегию устойчивого развития до 2030 года (с перспективой до 2040 года)⁹⁵. Документ, разработанный по методологии ESG, дополняет действующую стратегию социально-экономического развития, фокусируясь на аспектах, которые ранее не были раскрыты в полной мере. Цель стратегии – создать в Казани благоприятные условия для жизни, развития бизнеса, общественных институтов, при этом сохраняя окружающую среду и ресурсы, обеспечивая социальный и экономический рост.

В стратегии пять основных блоков: экологическое мышление и образ жизни, экологическое благополучие, люди и сообщества, экономика, управление устойчивым развитием. По каждому из них сформированы направления, цели и показатели эффективности⁹⁶.

Стратегия задает амбициозные ориентиры: доля горожан, для которых важен личный вклад в экологию, должна вырасти с 55 % до 85 %, а регулярно сортирующих отходы – с 20 % до 40 %. К 2030 году планируется выйти на

⁹⁵ Решение Казанской городской думы от 17 июня 2025 года № 2-39 «О Стратегии устойчивого развития Казани до 2030 года (с перспективой до 2040 года)» // Официальный портал правовой информации Республики Татарстан. URL: https://pravo.tatarstan.ru/kazan/duma/?npa_id=1649209 (дата обращения: 27.09.2026).

⁹⁶ [Стратегия устойчивого развития Казани-2030: Казгордума ставит новую планку](https://www.tatar-inform.ru/news/vybory-i-strategiya-ustoicivogo-razvitiya-2030-o-cem-eshhe-govorili-na-sessii-kazgordumy-5988357). Татар-информ. Доступно по ссылке: <https://www.tatar-inform.ru/news/vybory-i-strategiya-ustoicivogo-razvitiya-2030-o-cem-eshhe-govorili-na-sessii-kazgordumy-5988357>

100%-ю сортировку ТКО, увеличив переработку с текущих 5,1 % до 25 %. В сфере домостроения – нарастить число домов с зеленым статусом на 50 %. При этом создание кластера по переработке вторсырья рассматривается как необходимое условие для перехода к экономике замкнутого цикла, а развитие креативных индустрий – как драйвер привлечения талантов⁹⁷.

На основе анализа могут быть сформулированы следующие условия успеха институциональных инноваций:

- а) *политическая воля руководства города*, закреплённая в нормативных правовых актах и подтверждаемая ресурсным обеспечением;
- б) *четкое разграничение полномочий и ответственности* между создаваемыми органами, исключающее дублирование и конфликт компетенций;
- в) *прозрачность процедур и оснований для корректировки* стратегических документов, что обеспечивает предсказуемость и снижает риски субъективных решений;
- г) *интеграция институтов стратегического управления в бюджетный процесс* – только в этом случае стратегические приоритеты получают реальное ресурсное обеспечение;
- д) *наличие механизмов обратной связи*, позволяющих корректировать институциональный дизайн на основе анализа его эффективности.

3.4.2. Технологические инновации: умный город и зеленые технологии

Технологические инновации в контексте устойчивого развития городов представляют собой внедрение цифровых решений, интернета вещей, искусственного интеллекта и зеленых стандартов в управление городскими системами. Их ключевая цель – повышение эффективности использования ресурсов, снижение негативного воздействия на окружающую среду и улучшение качества жизни горожан через цифровизацию управленческих процессов.

Можно привести следующие примеры успешных кейсов технологических инноваций, оказывающих влияние на достижение целей устойчивого развития.

⁹⁷ [Переход к экономике замкнутого цикла: в Казани предложили создать экотехнопарк по переработке вторсырья - Лента новостей Татарстана.](https://kazan-news.net/society/2026/02/26/614327.html) Доступно по ссылке: <https://kazan-news.net/society/2026/02/26/614327.html>

Единые тарифные системы и интеллектуальный транспорт

Как было подробно рассмотрено в параграфе 3.1.1.1, Московская агломерация демонстрирует наиболее масштабную в России интегрированную транспортную систему, объединяющую метро, МЦК, МЦД, наземный и пригородный транспорт в едином тарифном пространстве. Этот технологический и институциональный комплекс позволил сформировать агломерацию в ее современных масштабах, стимулировав использование общественного транспорта и снизив нагрузку на улично-дорожную сеть. В Санкт-Петербурге аналогичную функцию выполняет электронный проездной «Подорожник», хотя степень интеграции пока уступает московской.

Цифровые платформы мониторинга городских систем

Ряд российских городов внедряет решения на основе искусственного интеллекта для мониторинга состояния городской инфраструктуры.

В Казани разработаны интеллектуальные системы фото- и видеомониторинга дорог, подключенные к системе распознавания образов, которая самостоятельно анализирует состояние дорожной разметки, работу светофоров, наличие снежного покрова и выдает рекомендации диспетчерской службе о направлении спецтехники. Система также анализирует дорожную ситуацию на предмет аварий и возгораний⁹⁸.

В Москве более пяти лет функционирует цифровой двойник города – трехмерная виртуальная модель, точно повторяющая инфраструктуру. Изначально созданный для планирования реновации кварталов и моделирования транспортных потоков, цифровой двойник теперь включает данные с видеокамер и квадрокоптеров в режиме реального времени и, по оценке экспертов, входит в тройку крупнейших в мире.⁹⁹

Тюмень разрабатывает «Цифровой двойник транспорта», который объединит систему управления светофорами, ИИ-аналитику дорожных дефектов, более 6 тыс. камер видеонаблюдения и сеть паркоматов. Проект реализуется в три этапа: до конца 2026 года планируется оснастить датчиками 50 остановок и установить более тысячи сенсоров для мониторинга экологии и освещения; до 2027 года – создать цифровые двойники ключевых объектов инфраструктуры (ТЭЦ, водоканала); к 2028 году – обеспечить автономное управление городскими процессами на основе машинного обучения.

⁹⁸ [С помощью искусственного интеллекта в Казани мониторят свыше 800 км дорог | Урбан Медиа](https://urban-media.ru/blog/gorod/s-pomoshchyu-iskusstvennogo-intellekta-v-kazani-monitoryat-svyshe-800-km-dorog/). Доступно по ссылке: <https://urban-media.ru/blog/gorod/s-pomoshchyu-iskusstvennogo-intellekta-v-kazani-monitoryat-svyshe-800-km-dorog/?ysclid=mv6dj29t3i944821810>

⁹⁹ "На сегодняшний день (Москва - ред.) входит в тройку крупнейших цифровых двойников в мире". Доступно по ссылке: <https://ria.ru/20261010/moskva-2123684447.html?ysclid=mv6dq6ul4380288683>

Ожидаемый эффект – снижение операционных расходов на 20 % и сокращение инцидентов на 40 %¹⁰⁰.

Системы управления отходами

В Нижнем Новгороде создана умная система управления сбором и транспортировкой отходов, которая контролирует состояние мусорных площадок, сканируя баки для определения их заполненности. В зависимости от состояния система присваивает участку значение «чисто» или «грязно», и эти данные используются управляющими компаниями для контроля качества работы операторов по вывозу ТБО¹⁰¹.

Зеленое строительство и энергоэффективность

В Перми на базе ИИ создана система, проводящая мониторинг и анализ работы инженерных коммуникаций социальных учреждений. Система собирает данные о количестве посетителей, времени их нахождения и пространственном размещении, выстраивая предиктивную модель оптимального потребления тепла. Реальное снижение затрат на отопление социальных объектов составило от 15 до 50 %¹⁰².

Анализ туристических потоков

В Приморье реализован проект на основе геоаналитики для анализа туристических потоков. Система аккумулирует обезличенные данные о перемещении и концентрации пользователей мобильной связи, воссоздавая «тепловую карту» потоков людей. На основе этих данных построен портрет среднестатистического туриста, выявлены размеры и направления туристических потоков по периодам времени, строятся предиктивные модели туристического потребления¹⁰³.

Несмотря на позитивные примеры, внедрение технологических инноваций сталкивается с рядом системных барьеров.

Высокая стоимость внедрения

Разработка и внедрение цифровых двойников, систем ИИ и IoT-инфраструктуры требуют значительных капитальных вложений. Бюджет

¹⁰⁰ Разработчики представили умный сценарий развития Тюмени // Российская газета. Доступно по ссылке: <https://rg.ru/2026/05/22/reg-urfo/tiumen-na-avtopilote.html> (дата обращения: 27.09.2026).

¹⁰¹ Обеспечили ИИ-контроль за состоянием мусорных площадок в реальном времени. Доступно по ссылке: https://ntechlab.ru/ai_control_nn?ysclid=mv6e9y1i41589180431

¹⁰² Пермский прорыв: как ИИ-система «АИС РОКС» переводит соцобъекты на умное энергопотребление | IT Russia. Доступно по ссылке: <https://itrussia.media/ru/article/permskiy-proryv-kak-ii-sistema-ais-roks-perevodit-sotsobekty?ysclid=mv6ecun44w412931038>

¹⁰³ Геоаналитика показала, кто чаще отдыхал в Приморье летом | VisitPrimorye. Доступно по ссылке: <https://visit-primorye.ru/news/geoanalitika-pokazala-kto-chashhe-otdyhal-v-primore-letom?ysclid=mv6egnbd55398373272>

трехэтапного проекта «Цифровой двойник транспорта» в Тюмени оценивается примерно в 1 млрд рублей¹⁰⁴. Для большинства российских городов, особенно средних и малых, такие суммы недоступны без федеральной или региональной поддержки. Как отмечается в исследовании, посвященном умным городам, «сумм, выделяемых из бюджетов небольших городов, даже с учетом региональных средств, конечно, недостаточно для ускоренного развития умных городов»¹⁰⁵.

Вопросы совместимости систем

Разрозненные цифровые платформы, создаваемые разными ведомствами и поставщиками, часто технологически несовместимы. Это создает проблему «цифровых островов» и препятствует формированию единой платформы данных. В Тюмени одной из задач проекта является объединение интеллектуальной транспортной системы, ЖКХ, безопасности и экологии в единую платформу¹⁰⁶.

Цифровое неравенство

Разный уровень развития цифровой инфраструктуры и цифровой грамотности населения в разных частях агломераций создает риск исключения части граждан из доступа к цифровым сервисам, что противоречит принципам социальной инклюзивности.

Риски технологической зависимости

Внедрение сложных цифровых систем, основанных на зарубежном ПО и оборудовании, создает риски в условиях санкционных ограничений. В этой связи важным трендом является переход на отечественное программное обеспечение.

Условия успеха

Очевидно, что ключевым условием успеха технологических инноваций является их интеграция в стратегические цели города, а не внедрение ради внедрения. Технологии должны быть подчинены решению конкретных проблем устойчивого развития: снижению выбросов, повышению энергоэффективности, улучшению транспортной доступности, сокращению отходов. Как отмечается в исследовании, *smart city* определяется не столько

¹⁰⁴ Разработчики представили умный сценарий развития Тюмени // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2026/05/22/reg-urfo/tiumen-na-avtopilote.html> (дата обращения: 27.09.2026).

¹⁰⁵ Цифровая трансформация социально-экономического развития региона: коллективная монография / отв. ред. З. Э. Сабирова, О. В. Сидорова. – Уфа: БАГСУ, 2022. URL: [https://bagsurb.ru/images/2023/01/22_18_10_\(1-446_p\).pdf#56#42](https://bagsurb.ru/images/2023/01/22_18_10_(1-446_p).pdf#56#42) (дата обращения: 27.09.2026).

¹⁰⁶ Разработчики представили умный сценарий развития Тюмени // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2026/05/22/reg-urfo/tiumen-na-avtopilote.html> (дата обращения: 27.09.2026).

наличием технологий, сколько их способностью служить гражданам: «Города не становятся умными сами по себе, а скорее капитализируют шансы развития, где технологии и инновации в первую очередь служат гражданам»¹⁰⁷.

Второе условие – наличие институционального каркаса, обеспечивающего межведомственную координацию при внедрении технологий. Технологические проекты затрагивают компетенции разных департаментов (транспорта, ЖКХ, экологии, информатизации), и без эффективной координации они могут реализовываться несогласованно.

Третье условие – привлечение внебюджетных источников финансирования. Как показывает опыт Москвы, где с 2018 года в программу «Умный город» вложено почти 240 млрд рублей, бюджетное финансирование должно дополняться частными инвестициями. В этом контексте важны меры стимулирования малого и среднего бизнеса, который может разрабатывать инновационные решения для городского хозяйства. Как отмечается, «надо активно привлекать к smart city малый и средний бизнес», в том числе через снижение налоговой нагрузки для разработчиков ПО¹⁰⁸.

3.4.3. Социальные инновации: вовлечение граждан и развитие сообществ

Социальные инновации в контексте устойчивого развития городов представляют собой новые формы взаимодействия между властью и гражданами, направленные на повышение качества управленческих решений, укрепление социального капитала и формирование резильентных сообществ. В отличие от технологических инноваций, их эффект сложнее поддается количественной оценке, однако именно социальные инновации создают основу для долгосрочной устойчивости городских систем.

Можно выделить следующие направления и успешные кейсы социальных инноваций в исследованных городах.

Соучаствующее проектирование и развитие общественных центров

Ярким примером социальной инновации является проект Перми по созданию общественных центров в каждом микрорайоне. Муниципалитет выкупил, отремонтировал и содержит помещения на первых этажах жилых домов, где жители всех возрастов могут на безвозмездной основе проводить собрания, встречи, мастер-классы, конкурсы и праздники. В каждом таком

¹⁰⁷ Цифровая трансформация социально-экономического развития региона: коллективная монография / отв. ред. З. Э. Сабирова, О. В. Сидорова. – Уфа: БАГСУ, 2022. URL: [https://bagsurb.ru/images/2023/01/22_18_10_\(1-446_p\).pdf#56#42](https://bagsurb.ru/images/2023/01/22_18_10_(1-446_p).pdf#56#42) (дата обращения: 27.09.2026).

¹⁰⁸ Там же.

центре работает администратор, который планирует график использования помещений и решает организационные вопросы. По итогам представления данного проекта на форуме «Города России» был сделан вывод о том, что «такой формат работы оказался очень востребованным у населения и ТОС, и приносит хорошие результаты»¹⁰⁹.

Создание пространств для молодежи в нестандартных локациях

Челябинск применил новый метод работы с молодежью – в торговом центре на арендованных муниципалитетом площадях открылся молодежный центр, где подростки могут собираться, организовывать мероприятия, игры, встречаться с интересными людьми и даже делать школьные домашние задания¹¹⁰.

Институты общественного участия в стратегическом планировании

В Красноярске механизмы общественного участия институционализированы через систему стратегического управления под брендом «Живая стратегия города Красноярска». Так, в разделе 7.4 Стратегии социально-экономического развития Красноярска до 2030 года прямо закреплено, что «открытость и прозрачность процессов разработки, поэтапной реализации и актуализации стратегии будет обеспечиваться через реализацию концепции “Живая стратегия города Красноярска”». Среди инструментов реализации указаны формирование интерактивного информационного портала на официальном сайте администрации города, обеспечивающего эффективную коммуникацию и обратную связь со всеми городскими сообществами, а также ежегодный отчет главы города в городском Совете депутатов.

Вовлечение граждан в формирование комфортной городской среды

Хотя в основном тексте доклада этот аспект был рассмотрен в контексте благоустройства, здесь важно подчеркнуть его социально-инновационную составляющую. Практика вовлечения граждан в преобразование городских пространств получила широкое распространение в российских городах. В Красноярске с 2018 года действует программа поддержки инициативных проектов, в рамках которой жители не только предлагают идеи благоустройства, но и участвуют в их реализации: софинансируют работы

¹⁰⁹ «Города России» – пути развития // Администрация Кировского района, город Екатеринбург. URL: <https://кировский.екатеринбург.рф/novosti/285203> (дата обращения: 27.09.2026).

¹¹⁰ Там же

либо помогают уборкой и подготовкой территории¹¹¹. За семь лет таким образом благоустроено порядка 60 объектов, включая спортивные зоны, детские и прогулочные площадки в разных районах города. В Перми примером низовой гражданской инициативы стал проект «Оазис мечты» в микрорайоне Краснова, где более 580 горожан совместно с бизнесом создали арт-объект и благоустроили сквер «Встреча поколений»¹¹². Такие проекты не только улучшают качество городской среды, но и формируют у жителей чувство сопричастности к развитию города, а также обеспечивают синергетический эффект от объединения ресурсов горожан, бизнеса и муниципальных властей.

Развитие волонтерства и территориального общественного самоуправления

Как показано в разделе 4 (таблица 6), показатель «Общая численность граждан, вовлеченных центрами поддержки добровольчества в добровольческую деятельность» присутствует в стратегиях двух из семи рассмотренных городов, что свидетельствует о признании значимости волонтерского движения на уровне стратегического целеполагания. В Перми волонтерские практики тесно интегрированы с деятельностью территориального общественного самоуправления (ТОС). Пермский край – один из лидеров в России по развитию движения ТОС, где этот институт насчитывает 35 лет; сегодня в регионе действует 675 ТОС, объединяющих более 1 млн человек¹¹³. ТОСы активно участвуют в инициативном бюджетировании: только на 2025 год заявлен 31 проект. Волонтеры ТОС помогают одиноким и пожилым людям, многодетным семьям, участвуют в ликвидации стихийных свалок и благоустройстве общественных мест. Таким образом, территориальное общественное самоуправление выступает не только формой социальной инновации, позволяющей жителям непосредственно участвовать в решении вопросов местного значения, но и эффективным инструментом вовлечения граждан в социально значимую деятельность, включая поддержку участников СВО и их семей¹¹⁴.

¹¹¹ Активные красноярцы разработали проекты благоустройства восьми общественных пространств // Наш Красноярский край. URL: <https://chat.deepseek.com/a/chat/s/c5520675-b80b-4647-8126-299cbcf66d68> (дата обращения: 27.09.2026).

¹¹² Новая жизнь окраин: УЗПМ помог создать «Оазис мечты» // Новый компаньон. URL: <https://invest.admkrsk.ru/wp-content/uploads/2022/11/стратегия.pdf#25#21> (дата обращения: 27.09.2026).

¹¹³ Направить средства. Как развиваются ТОСы и что меняется в бюджете // АиФ Пермь. URL: https://perm.aif.ru/gorod/infrastructure/napravit-sredstva-kak-razvivayutsya-tosy-i-cto-menyaetsya-v-byudzhete?from_inject=1 (дата обращения: 27.09.2026).

¹¹⁴ Эдуард Соснин: На встрече с представителями волонтерских организаций Перми обсудили поддержку участников специальной военной операции, развитие патриотического воспитания молодежи города и организацию... // Лента новостей Перми. Доступно по ссылке: <https://news-perm.ru/other/2026/01/16/19718-amp.html> (дата обращения: 27.09.2026).

Роль социальных инноваций в повышении резильентности и социального иммунитета

Можно уверенно утверждать, что социальные инновации играют критическую роль в формировании резильентности городов – их способности противостоять и адаптироваться к кризисам.

Формирование доверия и социального капитала

Проекты, вовлекающие граждан в принятие решений, создают основу доверия между властью и обществом. В кризисных ситуациях (пандемии, стихийные бедствия, экономические шоки) доверие является критическим ресурсом, определяющим готовность населения следовать рекомендациям властей и участвовать в мерах взаимопомощи.

Развитие сетей взаимопомощи

Общественные центры, как в Перми, или молодежные пространства, как в Челябинске, становятся узлами социальных сетей, через которые распространяется информация и мобилизуются ресурсы в условиях кризиса. Как показал опыт пандемии COVID-19, города с развитыми соседскими сообществами и волонтерскими движениями справлялись с вызовами более эффективно.

Повышение легитимности управленческих решений

Вовлечение граждан в процесс стратегического планирования повышает легитимность принимаемых решений и снижает риски социальных конфликтов. Когда жители участвуют в определении приоритетов развития, они более лояльно относятся к неизбежным издержкам (например, временным неудобствам при реализации проектов).

Сохранение культурной идентичности и социальной сплоченности

Социальные инновации в сфере культуры и креативных индустрий, рассмотренные в параграфе 3.2.2, способствуют формированию уникального городского бренда и укреплению локальной идентичности, что является важным фактором социальной устойчивости.

Вместе с тем следует выделить и существенные барьеры, затрудняющие внедрение социальных инноваций.

Инерционность мышления

Как у жителей, так и у муниципальных служащих существует инерция, связанная с привычными моделями взаимодействия. Инициативное бюджетирование, соучаствующее проектирование и другие формы вовлечения

требуют изменения менталитета всех участников. Исследователи отмечают, что переход к партисипативным моделям требует целенаправленной работы по формированию компетенций.

Недоверие

Накопленный негативный опыт взаимодействия с властью формирует недоверие граждан к любым инициативам сверху, даже если они носят добросовестный характер. Это проявляется в низкой явке на публичные слушания, скептическом отношении к опросам и голосованиям.

Дефицит компетенций в органах власти

Работа с сообществами требует специфических навыков: фасилитации, модерации, конфликтологии, организации общественного диалога. В большинстве муниципальных администраций такие компетенции отсутствуют или недостаточно развиты.

Ресурсные ограничения

Создание и поддержание общественных центров, организация фестивалей и конкурсов, проведение широких общественных обсуждений – всё это требует финансовых и кадровых ресурсов, которых у муниципалитетов часто нет.

Проведенный анализ инновационных практик российских городов по функциональным типам позволяет сделать вывод о том, что успешная интеграция принципов устойчивого развития требует сочетания разных типов инноваций. Ни один из рассмотренных типов не является самодостаточным. Институциональные инновации создают управленческую рамку, технологические – обеспечивают инструментарий, социальные – формируют поддержку и легитимность. Наиболее успешные кейсы (Москва, Екатеринбург, Пермь, Красноярск) демонстрируют синергетический эффект от сочетания инноваций разных типов.

Для масштабирования инноваций необходима институциональная поддержка. Выявленные барьеры – несовершенство нормативной базы, дефицит финансирования, нехватка компетенций, отсутствие правового статуса для новых инструментов – требуют системных решений, выражающихся в следующем:

– *нормативная поддержка*: разработка методических рекомендаций по интеграции ЦУР в муниципальные стратегии, унификация подходов к расчету показателей устойчивого развития на муниципальном уровне;

– *финансовая поддержка*: создание механизмов софинансирования технологических проектов (цифровых двойников, систем мониторинга) для средних и малых городов, налоговое стимулирование частных инвестиций в зеленые и цифровые решения;

– *методическая поддержка*: формирование центров компетенций по устойчивому развитию городов, обучению муниципальных служащих работе с инструментами стратегического планирования, общественного участия и управления инновационными проектами.

3.5. Противодействие социально-пространственной сегрегации как важнейший элемент устойчивого развития

Социальная инклюзивность и справедливость – один из трех ключевых столпов устойчивого развития, закрепленных в Повестке дня ООН до 2030 года. Социально-пространственная сегрегация – разделение городских территорий по социальному, имущественному, этническому или иному признаку – подрывает эту основу, усиливая неравенство, снижая социальную мобильность, ослабляя социальный иммунитет и провоцируя конфликты. В российских городах, унаследовавших от советского периода относительно однородную социальную структуру жилых районов, процессы рыночной трансформации и коммерциализации жилищного строительства привели к нарастанию пространственного неравенства внутри городов и агломераций. Данный параграф посвящен анализу инструментов и практик, направленных на предотвращение и смягчение сегрегации в российских городах, в контексте достижения ЦУР 10 «Сокращение неравенства» и ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты».

3.5.1. Выравнивание качества городской среды

Понятие «качество городской среды» как индикатор сегрегации

Качество городской среды является одним из наиболее наглядных и чувствительных индикаторов социально-пространственного неравенства. Разрывы в уровне благоустройства, доступности зеленых зон, состоянии дорог, качестве общественных пространств и жилищного фонда между центральными и периферийными районами, между элитными кварталами и спальными районами не только отражают сложившееся социальное расслоение, но и воспроизводят его, закрепляя неравенство возможностей для разных групп населения.

В российских городах эта проблема проявляется особенно остро. Как отмечают исследователи, «в отличие от западных городов, где сегрегация часто имеет этническую или расовую окраску, в России она преимущественно

связана с социально-экономическими различиями»¹¹⁵. При этом, как показывает анализ, ключевыми драйверами сегрегационных процессов в современных российских городах выступают рыночные механизмы, в частности рынок жилой недвижимости, где стоимость земли и жилья становится основным фильтром, определяющим доступ к тем или иным благам городской среды. Граждане с высоким уровнем дохода концентрируются в районах с наиболее развитой инфраструктурой, благоприятной экологической обстановкой и высоким символическим статусом, а домохозяйства с низкими доходами вытесняются на периферию, в районы с дешевым, менее качественным жилым фондом, ограниченным доступом к рабочим местам, объектам социальной сферы и культуры»¹¹⁶.

Значимым инструментом для выявления диспропорций и диагностики состояния городской среды до недавнего времени являлся Индекс качества городской среды, разработанный КБ «Стрелка» совместно с ПАО ДОМ.РФ, утвержденный Минстроем России в 2019 году и рассчитывавшийся по 2024 год включительно. Индекс оценивал города по 36 показателям, объединенным в шесть типов пространств (жилье и прилегающие пространства, улично-дорожная сеть, озелененные пространства, общественно-деловая инфраструктура, социально-досуговая инфраструктура, общегородское пространство) и шесть критериев (безопасность, комфортность, экологичность, идентичность и разнообразие, современность и актуальность среды, эффективность управления). Индекс имел важное преимущество: он был адаптирован для городов с разным географическим положением и демографическим статусом (все города разделены на 10 размерных и размерно-климатических групп), а объектом оценки являлся город, а не муниципалитет, что позволяет оценивать городскую инфраструктуру в целом¹¹⁷.

Однако на уровне отдельных районов – внутригородских территорий – такой детализированной оценки, как правило, не проводится, что маскирует реальные диспропорции между центральными и периферийными районами одного города. Как показывает анализ, пространственное неравенство проявляется в неравномерном распределении между различными районами

¹¹⁵ Оценка социально-пространственной сегрегации в российских городах // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://urbaneconomics.ru/sites/default/files/segregaciya-vebinar.pdf#2#1> (дата обращения: 28.09.2026).

¹¹⁶ Садыкова Х. Н. Оценка пространственного неравенства и экономической сегрегации в современных мегаполисах // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-prostranstvennogo-neravenstva-i-ekonomicheskoy-segregatsii-v-sovremennyh-megapolisah/viewer> (дата обращения: 28.09.2026).

¹¹⁷ Галкина А. Д., Плюсин Ю. М. Благоустройство городской среды и методы его оценки // Вопросы государственного и муниципального управления. 2025. № 3. С. 95–120.

города таких ключевых ресурсов, как качественное жилье, доступ к образованию и здравоохранению, благоустроенные общественные пространства, транспортная и инженерная инфраструктура. Разрыв в качестве благоустройства между центральными и периферийными районами крупных городов может достигать двух-трех раз по таким показателям, как доля освещенных улиц, обеспеченность зелеными насаждениями, состояние дорожного покрытия, наличие современных общественных пространств¹¹⁸.

Инструменты выравнивания качества среды

Выравнивание качества городской среды требует целенаправленной политики, выходящей за рамки традиционного парадного благоустройства центральных улиц и площадей. Инструментарий такой политики включает как прямые бюджетные инвестиции, так и регуляторные механизмы.

Целевые программы благоустройства, ориентированные на депрессивные районы

Ключевым условием преодоления сегрегации является смещение фокуса благоустроительных программ с центральных, парадных зон на периферийные районы, где качество среды наиболее низкое. Наиболее показательным примером системного подхода к выравниванию качества среды во всех районах города является московская программа «Мой район», запущенная мэром Москвы. Как отмечается на официальном портале программы, ее цель – развитие районов как удобной и комфортной среды для повседневной жизни, где важные городские функции находятся в шаговой доступности от места проживания. Программа основана на принципах комфорта в шаговой доступности, сохранения уникальности каждого района, качества городской среды и участия жителей в развитии с учетом их запросов. В рамках программы реализуются проекты благоустройства парков, скверов, улиц, набережных и дворов во всех районах столицы, а не только в центре. Это позволяет преодолевать разрыв в качестве среды между центром и периферией¹¹⁹.

Развитие системы общественных центров в жилых районах

Альтернативой концентрации сервисов в центре города является создание сети общественных центров в каждом микрорайоне. Как было показано в параграфе 3.4.3, в Перми муниципалитет выкупил и отремонтировал помещения на первых этажах жилых домов, создав

¹¹⁸ Садыкова Х. Н. Оценка пространственного неравенства и экономической сегрегации в современных мегаполисах // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-prostranstvennogo-neravenstva-i-ekonomicheskoy-segregatsii-v-sovremennyh-megapolisah/viewer> (дата обращения: 28.09.2026).

¹¹⁹ О программе Мэра Москвы «Мой район» // Мой район. URL: <https://pro-raion.ru/all/o-programme-mera-moskvy-moj-rajon> (дата обращения: 28.09.2026).

общественные центры, где жители всех возрастов могут на безвозмездной основе проводить собрания, встречи, мастер-классы и праздники. В каждом центре работает администратор, планирующий график использования помещений. Такой подход не только выравнивает доступность социальных услуг, но и способствует формированию соседских сообществ и социального капитала на периферии, противодействуя «эффекту окраины».

Роль мастер-планов и генеральных планов в обеспечении равномерного развития территории

Документы стратегического и территориального планирования являются важнейшим инструментом предотвращения сегрегации на стадии, когда она еще не закрепились. Как отмечалось в разделе 1, мастер-планы и генеральные планы могут закреплять требования к обязательному включению в проекты комплексного развития территорий общественных пространств, объектов социальной инфраструктуры и помещений для малого бизнеса. Однако, как показывает анализ, проведенный в разделе 4 настоящего доклада, далеко не все города в полной мере используют этот потенциал: во многих стратегиях задачи пространственного развития не увязаны с социальными задачами, что создает риски закрепления неравенства на десятилетия вперед.

Внедрение инструментов выравнивания качества среды очевидно сталкивается с рядом системных барьеров.

Дефицит бюджетных средств. Недофинансирование местных бюджетов, особенно в малых и средних городах порождает ситуацию, при которой, как отмечалось в разделе 3.3, многие муниципалитеты не имеют ресурсов не только для создания новых общественных пространств, но и для поддержания существующих в надлежащем состоянии.

Ориентация на парадные зоны. Благоустройство центральных улиц и площадей, видимых для внешних гостей и инвесторов, в ущерб периферийным районам, как представляется, связано как с электоральными соображениями (центр города более «политически значим»), так и с отсутствием системных методик оценки эффективности инвестиций в благоустройство окраин.

Слабость межведомственной и межмуниципальной координации. Выравнивание качества среды в масштабах агломерации требует координации действий не только разных департаментов внутри администрации города, но и разных муниципальных образований, входящих в агломерацию. Как показано в разделе 3.1.1, такая координация в российских агломерациях развита слабо.

3.5.2. Совершенствование транспортного обслуживания

Транспортная доступность как фактор преодоления сегрегации

Транспортная доступность является одним из ключевых факторов, определяющих качество жизни и экономические возможности жителей города. Низкая транспортная доступность периферийных районов и городов-спутников не только создает бытовые неудобства (длительные поездки, высокие транспортные издержки), но и закрепляет социальное неравенство, ограничивая доступ к местам приложения труда, качественным социальным услугам и центрам культурной жизни. Таким образом, транспортная изоляция является одной из форм социальной исключенности, которая воспроизводит и усиливает экономическое неравенство.

В крупных городских агломерациях эта проблема стоит наиболее остро. Жители городов-спутников и периферийных районов ядра агломерации тратят на маятниковые миграции от двух до четырех часов в день, что снижает качество жизни, сокращает доступное для отдыха и семейного общения время и ограничивает возможности для трудоустройства. Проблема усугубляется тем, что в периферийных районах часто хуже развита сеть общественного транспорта, а жители вынуждены использовать личные автомобили, что увеличивает транспортные расходы и нагрузку на экологию.

Инструменты повышения транспортной доступности

Развитие сети общественного транспорта в периферийных районах

Внедрение скоростного внеуличного транспорта (метро, городская электричка, скоростной трамвай) в периферийных районах является наиболее эффективным инструментом повышения транспортной доступности. Запуск Московских центральных диаметров (МЦД) – уникальный пример такого решения в масштабах агломерации. МЦД, по сути являющиеся внутригородскими наземными линиями метро, интегрированными в единый тариф с остальным транспортом, позволили существенно сократить время поездок для жителей городов Московской области и периферийных районов столицы. В рамках программы «Мой район» в Ховрино одним из ключевых проектов стала железнодорожная станция «Ховрино», включенная в состав МЦД-3, что существенно улучшило транспортную доступность района¹²⁰.

В Екатеринбурге успешно развивается первый в России межмуниципальный трамвайный маршрут, соединивший уральскую столицу с Верхней Пышмой. За четыре года работы маршрута № 333 его пассажиропоток составил 7,5 млн человек, при этом потенциальная мощность линии

¹²⁰ Собянин: На примере района Ховрино хорошо видны результаты программы «Мой район» // Управа района Тёплый Стан города Москвы. URL: <https://teplystan.mos.ru/presscenter/news/detail/11404525.html?ysclid=mul1bfb21933489240> (дата обращения: 28.09.2026).

оценивается более чем в 4 млн пассажиров ежегодно. Власти региона уже рассматривают вопрос о продлении трамвайной линии до Среднеуральска, а в перспективе – и до Берёзовского, что позволит создать устойчивый транспортный каркас всей Екатеринбургской агломерации и связать четыре города единой рельсовой сетью¹²¹.

Создание транспортно-пересадочных узлов и перехватывающих парковок

Как подробно рассмотрено в параграфе 3.1.1.1, ТПУ и перехватывающие парковки являются важнейшими инструментами интеграции различных видов транспорта и обеспечения комфортной пересадки. В Москве функционирует 115 перехватывающих парковок, что позволяет жителям пригородов оставить автомобиль на въезде в город и пересесть на общественный транспорт. В Санкт-Петербурге эта система только формируется (18 парковок на 1795 мест), а в других городах – центрах агломераций – находится в начальной стадии планирования. Для периферийных районов развитие ТПУ означает не только сокращение времени поездок, но и доступ к коммерческим и социальным сервисам, которые концентрируются вокруг транспортных узлов. Вместе с тем в других российских агломерациях примеры перехватывающих парковок, интегрированных в систему общественного транспорта, не выявлены.

Тарифная интеграция

Единый проездной билет, действующий на всей территории агломерации, снижает транспортные издержки для жителей пригородов и стимулирует использование общественного транспорта. Как было показано в параграфе 3.1.1.1, Московская и Санкт-Петербургская агломерации демонстрируют работающие модели тарифной интеграции, хотя степень интеграции в Санкт-Петербурге пока уступает московской. При этом тарифная интеграция является не просто экономическим, но и социальным инструментом: она делает общественный транспорт доступным для низкодоходных групп населения, которые чаще всего проживают в периферийных районах.

3.5.3. Развитие гибкого и доступного рынка арендного жилья

Доступное жилье как условие социальной мобильности и снижения сегрегации

Жилищный вопрос является одним из наиболее острых факторов социально-пространственной сегрегации в российских городах. Рыночная

¹²¹ Власти вновь заявили о планах запустить трамвай в Среднеуральск и Березовский // Коммерсантъ Екатеринбург. Доступно по ссылке: <https://www.kommersant.ru/doc/8798557> (дата обращения: 28.09.2026).

трансформация жилищной сферы привела к тому, что возможность приобретения жилья в престижных районах стала определяться уровнем доходов, что закономерно привело к пространственной сегрегации по имущественному признаку. Одним из наиболее ярких проявлений этой сегрегации является практика создания закрытых жилых анклавов – коммерческих жилых комплексов с ограниченным доступом, огороженных и охраняемых. Как отмечает исследователь Х. Н. Садыкова, «приватизация общественного пространства в рамках закрытых жилых комплексов приводит к изъятию части публичного пространства из общего пользования, нарушению принципа связности и проницаемости городской ткани»¹²². Однако проблема не ограничивается сегрегацией богатых и бедных районов, она включает также концентрацию доступного (социального, арендного) жилья в определенных, часто депрессивных, районах, что закрепляет социальную изоляцию уязвимых групп.

В российских городах сохраняется советская модель жилищного обеспечения, где основная форма – собственность на жилье, а рынок аренды развит слабо. Доля арендного жилья в общем жилищном фонде России составляет, по оценкам, около 10–12 %¹²³. Это означает низкую мобильность населения: для смены места жительства требуется купить или продать недвижимость, что является сложной и дорогостоящей процедурой. При этом, подавляющая часть арендного рынка в России (80–95 %) остается теневой¹²⁴. Этот фактор, наряду с институциональными барьерами, также сдерживает развитие цивилизованного рынка аренды и, следовательно, мобильность населения.

Таким образом, развитие рынка арендного жилья, включая некоммерческий арендный сектор, является необходимым условием для повышения социальной мобильности, снижения сегрегации и обеспечения жильем уязвимых групп населения.

Инструменты развития рынка арендного жилья

Стимулирование строительства арендного жилья через градостроительные регламенты

¹²² Садыкова Х. Н. Оценка пространственного неравенства и экономической сегрегации в современных мегаполисах // КиберЛенинка. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-prostranstvennogo-neravenstva-i-ekonomicheskoy-segregatsii-v-sovremennyh-megapolisah/viewer> (дата обращения: 28.09.2026).

¹²³ Арендный вопрос. Н. Б. Косарева о решении проблемы недоступности приобретения жилья // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbanecomomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/arendnyy-vopros-n-b-kosareva-o-reshenii-problemy-nedostupnosti> (дата обращения: 28.09.2026).

¹²⁴ До 95 %: эксперты оценили долю теневого рынка аренды жилья в России. // РБК-Недвижимость. URL: <https://realty.rbc.ru/amp/news/68e8d5399a794724c2363eac> (дата обращения: 28.09.2026).

Как отмечалось в параграфе 3.3.2, в рамках комплексного развития территорий муниципалитеты могут устанавливать квоты на строительство арендного, в том числе некоммерческого, жилья. Это позволяет обеспечить размещение доступного жилья не только в депрессивных районах, но и в престижных районах, формируя «социальный микс». Однако, как показывает анализ в разделе 4 настоящего доклада, лишь в отдельных городах такие требования закреплены в документах территориального планирования. В большинстве случаев механизмы КРТ не содержат социальных квот, что ведет к воспроизводству социально однородных районов.

Роль институтов развития

Ключевую роль в развитии некоммерческого арендного жилья в России играет ПАО ДОМ.РФ, реализующее пилотные проекты строительства арендных домов в разных регионах страны. С 2016 года ДОМ.РФ работает по нескольким направлениям аренды жилья: коммерческой, корпоративной, льготной для отдельных категорий граждан и студенческой¹²⁵. Важно, что такие проекты реализуются не только в центрах агломераций, но и в городах-спутниках, что способствует распределению доступного жилья по всей территории агломерации. Например, по состоянию на 2024 год во Владивостоке по программе социальной аренды семьи могли снять однокомнатную квартиру площадью 50 кв. м за 9,5 тыс. рублей – с ремонтом, мебелью и бытовой техникой, в то время как рыночная ставка аренды такого жилья составляет 40 тыс. рублей в месяц.

Корпоративная аренда

ДОМ.РФ также реализует проекты корпоративной аренды для крупных предприятий. Например, в Тобольске запущен проект для сотрудников «СИБУР Холдинга» на 1108 квартир (общая площадь – 64 тыс. кв. м). Они были переданы предприятию в аренду для безвозмездной передачи сотрудникам с последующим выкупом по льготной цене. В Тюмени реализуется проект арендного дома на 226 квартир, заселение которого запланировано на первую половину 2026 года. Тюменская область стала 43-м регионом на карте цивилизованной аренды, которую ДОМ.РФ развивает с 2016 года¹²⁶.

Студенческая аренда

¹²⁵ В России планируют масштабировать социальную аренду // Бюджет.ру. URL: <https://bujet.ru/article/491690.php> (дата обращения: 28.09.2026).

¹²⁶ ДОМ.РФ реализует проект арендного жилья в Тюмени // ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/3893565> (дата обращения: 28.09.2026).

В Тамбове открыт студенческий арендный дом для студентов Державинского университета, предоставляющий 120 квартир для более чем 500 студентов. Ежемесячная ставка аренды составляет от 9 тыс. рублей за койко-место. Особенностью проекта является выделение целого этажа для студенческих семей, причем для семей с детьми предусмотрена скидка на оплату проживания¹²⁷.

Следует отметить, что наличие успешных кейсов строительства и эксплуатации арендного жилья не отменяет системных барьеров, препятствующих его массовому распространению, к важнейшим из которых можно отнести следующие.

1. Неразвитость института арендного жилья в России.

Исторически в России сложилась модель, ориентированная на собственность на жилье, а не на аренду. Это связано с массовой приватизацией жилья в 1990-е годы, сформировавшей у населения установку «жилье должно быть своим». Рынок аренды воспринимается как временное решение, а не как полноценная альтернатива покупке. Это снижает спрос на арендное жилье и дестимулирует застройщиков.

2. Сложности с управлением арендным фондом.

Управление многоквартирными домами, предназначенными для аренды, требует профессиональных компетенций в области эксплуатации, взаимоотношений с арендаторами, юридического сопровождения. В России такие компетенции находятся в стадии формирования. Для муниципалитетов, которые потенциально могут выступать управляющими арендного жилья, это является дополнительным вызовом.

3. Отсутствие долгосрочного финансирования.

Строительство арендного жилья требует длительных сроков окупаемости (20–30 лет), что делает его непривлекательным для частных инвесторов без государственных гарантий или льготного кредитования. ДОМ.РФ в этом смысле выполняет важную функцию якорного инвестора, но его ресурсы ограничены.

Проведенный анализ инструментов и практик противодействия социально-пространственной сегрегации в российских городах позволяет сформулировать следующие ключевые выводы.

¹²⁷ Тамбовские студенты Державинского университета заселяются в новый арендный дом // Тамбовская жизнь. URL: <https://tamlife.ru/news/society/2025-10-30/tambovskie-studenty-derzhavinskogo-universiteta-zaselyayutsya-v-novyy-arendnyy-dom-303627> (дата обращения: 28.09.2026).

- противодействие сегрегации требует комплексного подхода, объединяющего градостроительную, транспортную и жилищную политику;
- ключевым условием успеха является переход от ведомственного к междисциплинарному планированию и распространение практик межмуниципального взаимодействия;
- необходима системная работа по вовлечению граждан в процессы принятия решений о развитии территорий.

На следующем этапе исследования планируется разработка практических рекомендаций для муниципальных образований, включающих:

- методику оценки уровня социально-пространственной сегрегации на основе муниципальной статистики и геоданных;
- типовой перечень требований к выравниванию качества среды в генеральных планах и ПЗЗ;
- модельные положения о квотировании арендного жилья в проектах КРТ;
- алгоритмы межмуниципальной координации транспортного планирования в агломерациях.

Реализация этих рекомендаций позволит российским городам перейти от фрагментарных инициатив к системной политике противодействия сегрегации, обеспечивая достижение ЦУР 10 «Сокращение неравенства» и ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты» и создавая условия для формирования действительно инклюзивной, справедливой и устойчивой городской среды.

Раздел 4. Анализ интеграции принципов устойчивого развития в документы стратегического и территориального планирования российских городов и агломераций

В то время как в разделе 3 были проанализированы конкретные практики и кейсы, демонстрирующие возможность реализации принципов устойчивого развития в отдельных сферах городского управления (транспорт, экология, креативные индустрии, управление активами), раздел 4 посвящен формализованной оценке того, насколько системно эти принципы интегрированы в ключевые документы стратегического и территориального планирования. Цель данного раздела – определить, создают ли действующие документы (стратегии социально-экономического развития, генеральные планы, правила землепользования и застройки) достаточную нормативную и институциональную основу для поддержки и масштабирования успешных практик, а также выявить системные пробелы, препятствующие переходу от разрозненных инициатив к целостной политике устойчивого развития.

4.1. Методика анализа

В настоящем разделе сформированы критерии и проведен анализ ключевых документов стратегического и территориального планирования отобранных российских городов на предмет степени и качества интеграции в эти документы принципов устойчивого развития.

Для анализа отобраны следующие города (обоснование выбора см. в разделе 2.2 настоящего доклада):

- Казань;
- Екатеринбург;
- Краснодар;
- Новосибирск;
- Самара;
- Красноярск;
- Пермь.

В соответствии с подходом, изложенным в разделе 1.3 настоящего доклада, оценка интеграции принципов устойчивого развития проведена отдельно для следующих типов документов:

- документы стратегического планирования муниципальных образований (стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования);

– документы территориального планирования и градостроительного проектирования муниципальных образований (генеральный план муниципального образования, правила землепользования и застройки муниципального образования, местные и региональные нормативы градостроительного проектирования, правила благоустройства муниципального образования).

При анализе стратегий социально-экономического развития также рассматривались (при наличии) документы, регламентирующие их разработку и реализацию: положение о стратегическом планировании, порядок разработки и реализации документов стратегического планирования и пр. Такой выход за рамки предмета анализа (собственно документов планирования) обусловлен тем, что важные для оценки по некоторым критериям механизмы реализации и корректировки стратегии в одних муниципальных образованиях включаются в текст самой стратегии, а в других – выносятся в отдельные обеспечивающие документы. Это чисто техническое различие, и исключение таких обеспечивающих документов из рассмотрения поставило бы рассматриваемые города в неравные условия.

Кроме того, в ряде случаев для уточнения результатов анализа указанных документов стратегического планирования рассматривались также муниципальные программы¹²⁸.

Для каждого типа документов сформирована своя система критериев оценки интеграции принципов устойчивого развития в документы данного типа. Каждый критерий экспертно оценивается по балльной системе от 0 до 3. Далее путем суммирования баллов по каждому критерию для документов каждого типа формируется сводный индекс интегрированности, а именно:

- индекс интегрированности принципов устойчивого развития в документы стратегического планирования (И1);
- индекс интегрированности принципов устойчивого развития в документы территориального планирования и градостроительного проектирования (И2).

4.2. Критерии оценки интеграции принципов устойчивого развития в документы стратегического и территориального планирования

4.2.1. Документы стратегического планирования

¹²⁸ Данные документы также имеют статус документов стратегического планирования согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

В документах стратегического планирования принципы устойчивого развития могут отражаться как эксплицитно (например, посредством включения в документ специального раздела, посвященного устойчивому развитию в контексте развития города), так и имплицитно, путем следования идеологии устойчивого развития в логике документа, в выборе приоритетов, направлений и целей развития, показателей реализации и пр. (при этом собственно термин «устойчивое развитие» может и не упоминаться). И нередко акцентирование идеологии устойчивого развития оборачивается поверхностным и формальным подходом, в то время как неявное следование его логике обеспечивает реальную нацеленность города на устойчивое развитие.

С учетом теоретически возможных форм интеграции принципов устойчивого развития в документы стратегического планирования были сформированы следующие критерии оценки этой интеграции:

- 1) упоминание идеологии устойчивого развития в явном виде;
- 2) ориентированность системы целеполагания на устойчивое развитие;
- 3) ориентированность системы показателей на устойчивое развитие;
- 4) ориентированность механизмов разработки и реализации на устойчивое развитие.

Критерий 1 «Упоминание идеологии устойчивого развития в явном виде»

Объект оценки – стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

Смысл критерия: критерий оценивает наличие и «качество проявленности» в стратегии приверженности принципам устойчивого развития в явном виде. Эта приверженность на первичном уровне фиксируется путем поиска в тексте документа следующих терминов (и производных от них): устойчивое развитие, устойчивость, резильентность, ESG. В случае нахождения таких терминов анализируется контекст, в котором они фигурируют.

Минимальную оценку получают стратегии, в которых идеология (парадигма) устойчивого развития не проявлена никак, то есть указанные термины отсутствуют¹²⁹. Более высокую оценку получают стратегии, в

¹²⁹ Подчеркнем еще раз, что отсутствие упоминания устойчивого развития в явном виде не обязательно означает, что стратегия совершенно не ориентирована на эту парадигму: она может получать высокие баллы по другим критериям.

которых искомые термины фигурируют, но не получают раскрытия либо раскрываются недостаточно глубоко. Высший же балл присваивается стратегиям, в которых предьявляется глубокое (комплексное) понимание устойчивости, в том числе ее межпоколенческого и резильентного аспектов (см. раздел 1.2.1 настоящего доклада).

Шкала оценки:

0 баллов – парадигма устойчивого развития в явном виде не отражена;

1 балл – парадигма устойчивого развития представлена фрагментарно, без раскрытия;

2 балла – парадигма устойчивого развития раскрыта, но недостаточно комплексно;

3 балла – парадигма устойчивого развития представлена достаточно полно, в комплексном ее понимании.

Критерий 2 «Ориентированность системы целеполагания на устойчивое развитие»

Объект оценки: стратегия социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития¹³⁰.

Смысл критерия: критерий оценивает, в какой мере система целеполагания документов стратегического планирования ориентирована на устойчивое развитие города. К элементам системы целеполагания относятся направления, цели и задачи, мероприятия и иные элементы (векторы, фокусы, приоритеты и пр.), составляющие иерархически организованное «дерево целей и задач» стратегии и плана мероприятий. Из этих элементов для целей настоящего исследования отбираются элементы среднего иерархического уровня – ниже направлений и целей, выше мероприятий. Чаще всего такие элементы именуются задачами, и далее мы их будем так называть (хотя в некоторых стратегиях используются иные наименования).

Задачи стратегии сопоставляются по формулировкам с *задачами устойчивого развития*, входящими в Национальный перечень ЦУР и релевантными (полностью или частично) для крупных городов. Отбор релевантных целей и задач устойчивого развития произведен в рамках настоящего исследования, перечень отобранных целей и задач приведен в

¹³⁰ У муниципальных образований, принимающих план мероприятий не на весь период реализации стратегии, а отдельно на каждый этап реализации, рассматривался актуальный план мероприятий (принятый на текущий этап реализации стратегии).

таблице 3. При этом не рассматриваются задачи, соответствующие ЦУР 1 «Искоренение крайней нищеты», ЦУР 2 «Ликвидация голода», ЦУР 5 «Обеспечение гендерного равенства», ЦУР 10 «Сокращение неравенства внутри стран и между ними», ЦУР 14 «Сохранение морских экосистем» и ЦУР 17 «Партнерство в интересах устойчивого развития», как не присущие для документов стратегического планирования российских городов.

Выбор именно задач, а не целей в части как системы целеполагания стратегии, так и перечня ЦУР обусловлен тем, что формулировки большинства целей стратегий, как и формулировки собственно целей устойчивого развития, довольно широки и покрывают значительный спектр целевых ориентиров (в том числе необязательно работающих на устойчивое развитие), в то время как задачи более сфокусированы на конкретных действиях и в конечном счете лучше отражают специфику устойчивости.

Оценивается не формальное, а содержательное соответствие задач стратегии релевантным задачам устойчивого развития из указанного перечня. При этом конкретные формулировки могут и не совпадать, а содержание задачи стратегии может быть шире или уже содержания задачи УР. К примеру, в Стратегии социально-экономического развития Казани до 2030 года имеется задача «выявить и поддержать малоресурсные группы с целью ликвидации крайних форм проявления бедности», в рамках которой сформулировано долгосрочное направление действий «стимулировать расширение программ самозанятости и развития малого бизнеса». Несмотря на отличающуюся терминологию и не стопроцентно совпадающее содержание, эта задача в достаточной степени пересекается с задачей 8.5 (в рамках ЦУР 8) «к 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности», чтобы быть признанной соответствующей ей.

В случаях, когда из формулировки задачи неочевидно ее содержание, рассматриваются мероприятия, реализуемые в рамках решения этой задачи. Это обусловило включение в число анализируемых документов, наряду со стратегией социально-экономического развития, также плана мероприятий по реализации стратегии, в котором содержатся такого рода мероприятия.

Индекс ориентированности системы целеполагания на устойчивое развитие рассчитывается по следующей формуле:

$$I_{\text{ц}} = \frac{N_{\text{ур}}}{N} * 100\%,$$

где N – общее число задач стратегии,

$N_{ур}$ – число задач стратегии, соответствующих задачам устойчивого развития.

Шкала оценки:

0 баллов – значение $I_{ц}$ составляет менее 25 %;

1 балл – значение $I_{ц}$ составляет от 26 до 35 %;

2 балла – значение $I_{ц}$ составляет от 36 до 45 %;

3 балла – значение $I_{ц}$ превышает 45 %.

Таблица 3 – Цели и задачи устойчивого развития, входящие в Национальный перечень целей устойчивого развития и релевантные для крупных российских городов

№ цели	Цель устойчивого развития	Задача
3	Обеспечение здорового образа жизни и содействие благополучию для всех в любом возрасте	3.6 К 2020 году вдвое сократить во всем мире число смертей и травм в результате дорожно-транспортных происшествий
		3.9 К 2030 году существенно сократить количество случаев смерти и заболевания в результате воздействия опасных химических веществ и загрязнения и отравления воздуха, воды и почв
4	Обеспечение всеохватного и справедливого качественного образования и поощрение возможности обучения на протяжении всей жизни для всех	4.1 К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики завершали получение бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения
		4.2 К 2030 году обеспечить всем девочкам и мальчикам доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, с тем чтобы они были готовы к получению начального образования
		4.4 К 2030 году существенно увеличить число молодых и взрослых людей, обладающих востребованными навыками, в том числе профессионально-техническими навыками, для трудоустройства, получения достойной работы и занятий предпринимательской деятельностью
		4.с К 2030 году значительно увеличить число квалифицированных учителей, в том числе посредством международного сотрудничества в подготовке учителей в развивающихся странах, особенно в наименее развитых странах и малых островных развивающихся государствах
6	Обеспечение наличия и рационального использования водных ресурсов и санитарии для всех	6.3 К 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и значительного увеличения масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод во всем мире
7	Обеспечение доступа к недорогим, надежным, устойчивым и современным источникам энергии для всех	7.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к недорогому, надежному и современному энергоснабжению
		7.2 К 2030 году значительно увеличить долю энергии из возобновляемых источников в мировом энергетическом балансе
		7.3 К 2030 году удвоить глобальный показатель повышения энергоэффективности
8	Содействие поступательному, всеохватному и устойчивому экономическому росту, полной и производительной занятости и достойной работе для всех	8.1 Поддерживать экономический рост на душу населения в соответствии с национальными условиями и, в частности, рост валового внутреннего продукта на уровне не менее 7 % в год в наименее развитых странах
		8.2 Добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путем уделения особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам
		8.3 Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам
		8.4 На протяжении всего срока до конца 2030 года постепенно повышать глобальную эффективность использования ресурсов в системах потребления и производства и стремиться к тому, чтобы экономический рост не сопровождался ухудшением состояния окружающей среды, как это предусматривается Десятилетней стратегией действий по переходу к использованию рациональных моделей потребления и производства, причем первыми этим должны заняться развитые страны
		8.5 К 2030 году обеспечить полную и производительную занятость и достойную работу для всех женщин и мужчин, в том числе молодых людей и инвалидов, и равную оплату за труд равной ценности
		8.8 Защищать трудовые права и содействовать обеспечению надежных и безопасных условий работы для всех трудящихся, включая трудящихся-мигрантов, особенно женщин-мигрантов, и лиц, не имеющих стабильной занятости
		8.9 К 2030 году обеспечить разработку и осуществление стратегий поощрения устойчивого туризма, который способствует созданию рабочих мест, развитию местной культуры и производству местной продукции

№ цели	Цель устойчивого развития	Задача
9	Создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям	9.1 Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех
		9.2 Содействовать всеохватной и устойчивой индустриализации и к 2030 году существенно повысить уровень занятости в промышленности и долю промышленного производства в валовом внутреннем продукте в соответствии с национальными условиями и удвоить соответствующие показатели в наименее развитых странах
		9.3 Расширить доступ мелких промышленных и прочих предприятий, особенно в развивающихся странах, к финансовым услугам, в том числе к недорогим кредитам, и усилить их интеграцию в производственно-сбытовые цепочки и рынки
		9.4 К 2030 году модернизировать инфраструктуру и переоборудовать промышленные предприятия, сделав их устойчивыми за счет повышения эффективности использования ресурсов и более широкого применения чистых и экологически безопасных технологий и промышленных процессов, с участием всех стран в соответствии с их индивидуальными возможностями
		9.5 Активизировать научные исследования, наращивать технологический потенциал промышленных секторов во всех странах, особенно развивающихся странах, в том числе путем стимулирования к 2030 году инновационной деятельности и значительного увеличения числа работников в сфере научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР) в расчете на 1 млн человек, а также государственных и частных расходов на НИОКР
		9.c Существенно расширить доступ к информационно-коммуникационным технологиям и стремиться к обеспечению всеобщего и недорогого доступа к Интернету в наименее развитых странах к 2020 году
11	Обеспечение открытости, безопасности, жизнестойкости и экологической устойчивости городов и населенных пунктов	11.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы
		11.2 К 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности расширения использования общественного транспорта, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц
		11.4 Активизировать усилия по защите и сохранению всемирного культурного и природного наследия
		11.6 К 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов
		11.7 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к безопасным, доступным и открытым для всех зеленым зонам и общественным местам, особенно для женщин и детей, пожилых людей и инвалидов
12	Обеспечение перехода к рациональным моделям потребления и производства	12.5 К 2030 году существенно уменьшить объем отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию
		12.b Разрабатывать и внедрять инструменты мониторинга влияния, оказываемого на устойчивое развитие устойчивым туризмом, который способствует созданию рабочих мест, развитию местной культуры и производству местной продукции
13	Принятие срочных мер по борьбе с изменением климата и его последствиями	13.1 Повысить сопротивляемость и способность адаптироваться к опасным климатическим явлениям и стихийным бедствиям во всех странах
16	Содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях	16.1 Значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире
		16.5 Значительно сократить масштабы коррупции и взяточничества во всех их формах

Критерий 3 «Ориентированность системы показателей реализации стратегии на устойчивое развитие»

Объект оценки – стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

Смысл критерия: критерий оценивает степень соответствия показателей реализации стратегии социально-экономического развития показателям достижения целей устойчивого развития. В качестве последних используются показатели, входящие в перечень национальных показателей ЦУР, адаптированный к условиям крупных российских городов и агломераций (см. раздел 2.1 настоящего доклада).

Как правило, стратегия социально-экономического развития содержит несколько блоков показателей реализации, привязанных к разным уровням системы целеполагания или не имеющих такой привязки (в последнем случае показатели обычно позиционируются как показатели социально-экономического развития города). Для оценки по настоящему критерию используются показатели всех видов (уровней).

Соответствие показателей не означает дословного совпадения их формулировок. Показатель стратегии может быть признан соответствующим показателю ЦУР, даже если у них не совпадают единицы измерения или если один является относительным, а другой – абсолютным (например, «численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей» и «доля населения, занятого в малом предпринимательстве, в численности населения, занятого в экономике»). В то же время смысловая часть показателей должна совпадать: к примеру, если показателем ЦУР является уровень реальной среднемесячной заработной платы, а стратегия содержит показатель номинальной заработной платы, соответствие не фиксируется. Аналогично присутствующий в ряде стратегий показатель объема расселенного аварийного жилья (в квадратных метрах) не рассматривается как соответствующий показателю ЦУР «количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, тыс. человек», поскольку имеет иной фокус (хотя и характеризует результат решения той же проблемы).

Поскольку показатели отражают результат достижения целей и решения задач стратегии, очевидно, что оценки по этому критерию должны коррелировать с оценками по критерию 2. Тем не менее возможны ситуации, когда на уровне формулирования показателей принципы устойчивого развития отражаются полнее, чем на уровне формулирования системы целеполагания.

Индекс ориентированности системы показателей реализации стратегии на устойчивое развитие рассчитывается по следующей формуле:

$$I_{\text{п}} = \frac{P_{\text{ур}}}{P} * 100\%,$$

где P – общее число показателей реализации стратегии,

$P_{\text{ур}}$ – число показателей реализации стратегии, соответствующих показателям достижения целей устойчивого развития.

Шкала оценки:

0 баллов – значение $I_{\text{п}}$ составляет менее 5 %;

1 балл – значение $I_{\text{п}}$ составляет от 5 до 15 %;

2 балла – значение $I_{\text{п}}$ составляет от 16 до 25 %;

3 балла – значение $I_{\text{п}}$ превышает 25 %.

Критерий 4 «Ориентированность механизмов разработки и реализации на устойчивое развитие»

Объект оценки – стратегия социально-экономического развития муниципального образования, документы, регламентирующие разработку и реализацию стратегии социально-экономического развития.

Смысл критерия: критерий оценивает, в какой мере закрепленные в стратегии (или обеспечивающих документах) *механизмы* ее разработки и реализации ориентированы на идеологию устойчивого развития. Ранее мы отмечали, что необходимым условием устойчивости развития города является сбалансированное управление, предусматривающее внутреннюю и внешнюю координацию действий. Такая координация наиболее востребована как раз в контексте разработки и реализации документов стратегического планирования.

Под внутренней координацией подразумевается *межведомственная координация* деятельности внутри системы муниципального управления, выражающаяся в создании регулярных и формализованных механизмов взаимодействия между различными структурными подразделениями администрации и учреждениями для обеспечения комплексного подхода к управлению устойчивостью.

Под внешней координацией подразумеваются следующие виды координации:

– *обеспечение «общественного участия»* (public participation), то есть вовлечение в разработку и реализацию стратегии различных внешних по

отношению к муниципалитету акторов/стейкхолдеров (некоммерческих организаций, общественных объединений, субъектов бизнеса, отдельных граждан и пр.);

- *обеспечение межмуниципального взаимодействия* с другими муниципальными образованиями, входящими в городскую агломерацию, ядром которой является рассматриваемый город.

Также важным фактором устойчивости является наличие механизмов *корректировки стратегии и плана мероприятий по ее реализации* по итогам мониторинга и оценки результативности реализации стратегии.

Указанные виды механизмов могут быть как предусмотрены в рассматриваемых документах формально или на минимальном уровне, так и достаточно детально и системно раскрыты, и это, разумеется, необходимо учитывать. На эффективность механизмов влияют и иные факторы: к примеру, для механизмов общественного участия имеют значение такие параметры, как односторонний или двухсторонний характер участия, а также стадия процесса разработки и реализации стратегии, на которой эти механизмы запускаются. Поэтому оценивается не только факт упоминания механизмов в тексте стратегии (или обеспечивающих документах), но и установленная степень их продвинутости: чем последняя выше, тем выше оценочный балл.

Методика оценки

Относительно каждого вида механизмов проставляются баллы по следующей шкале.

В части межведомственной координации:

- механизмы межведомственной координации при разработке и реализации стратегии не предусмотрены или не раскрыты – 0 баллов;
- механизмы межведомственной координации предусмотрены, но не предполагают формирование организационных структур – 0,25 балла;
- предусмотрено формирование межведомственного органа только на период разработки стратегии – 0,5 балла;
- предусмотрено формирование постоянно действующего межведомственного органа на период разработки и реализации стратегии – 0,75 балла.

В части общественного участия:

- механизмы общественного участия не предусмотрены, не считая механизмов, установленных Федеральным законом от 28 июня 2014 года №

172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹³¹ – 0 баллов;

- механизмы общественного участия предусмотрены только на стадии разработки стратегии и носят преимущественно символический характер («информирование» и «консультирование» по шкале гражданского участия Ш. Арнштейн¹³²) – 0,25 балла;

- механизмы общественного участия предусмотрены только на стадии разработки стратегии, но предполагают институализированное системное взаимодействие («партнерство» и «делегирование» по шкале Ш. Арнштейн) – 0,5 балла;

- механизмы общественного участия предполагают институализированное системное взаимодействие и предусмотрены как на стадии разработки, так и на стадии реализации стратегии – 0,75 балла.

В части межмуниципального взаимодействия:

- механизмы межмуниципального взаимодействия при разработке и реализации стратегии не предусмотрены – 0 баллов;

- механизмы межмуниципального взаимодействия формально предусмотрены, но не раскрыты – 0,25 балла;

- из механизмов межмуниципального взаимодействия при разработке и реализации стратегии установлено только согласование проектов документов – 0,5 балла;

- механизмы межмуниципального взаимодействия предполагают институализированное системное взаимодействие – 0,75 балла.

В части корректировки стратегии и плана мероприятий:

- механизмы корректировки не предусмотрены – 0 баллов;

- механизмы корректировки предусмотрены, но не раскрыты – 0,25 балла;

- механизмы корректировки раскрыты недостаточно полно и (или) недостаточно прозрачны – 0,5 балла;

- механизмы корректировки раскрыты достаточно полно (установлены прозрачные основания для корректировки, возможные области корректировки, рекомендуемая частота ее проведения, требования к ее процедуре и пр.) – 0,75 балла.

¹³¹ К таким механизмам относятся проведение общественного обсуждения проекта стратегии и публикация проекта стратегии в интернете.

¹³² Arnstein S.R. A ladder of citizen participation // Journal of the American Institute of Planners. 1969. No. 35 (4). Pp. 216–224.

Итоговый балл определяется путем суммирования оценок в части каждого вида механизмов и может, таким образом, составлять от 0 до 3 баллов.

4.2.2. Документы территориального планирования и градостроительного проектирования

Интеграция принципов устойчивого развития в документы территориального планирования и градостроительного проектирования оценивается по иному набору критериев, нежели их интеграция в документы стратегического планирования, ввиду специфики этих документов, отражающих пространственное развитие городов. В основу оценки данного вида интеграции положена разработанная Институтом экономики города методика оценки устойчивости градостроительной политики¹³³.

Устойчивое развитие рассматривается в разрезе инфраструктурной, экологической и социальной устойчивости. Соответственно, оценивается, в какой степени документы территориального планирования и градостроительного проектирования ориентированы на достижение каждого из этих видов устойчивости.

Для каждого вида устойчивости установлены свои критерии оценки, а именно:

1. Инфраструктурная устойчивость:
 - 1.1. базовые условия формирования сбалансированного развития (ГП и ПЗЗ);
 - 1.2. согласованность развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры;
 - 1.3. влияние механизмов КРТ на сбалансированное развитие.
2. Экологическая устойчивость:
 - 2.1. обеспечение доступности озелененных территорий общего пользования;
 - 2.2. наличие условий для развития систем ливневой канализации;
 - 2.3. наличие условий для сокращения отрицательных экстерналий при землепользовании.
3. Социальная устойчивость:
 - 3.1. обеспечение доступности городской среды для маломобильных групп населения;

¹³³ Градостроительная политика устойчивого развития в российских городах // Фонд «Институт экономики города». URL: <https://www.urbanecomomics.ru/research/analytics/gradostroitelnaya-politika-ustoychivogo-razvitiya-v-rossiyskih-gorodah> (дата обращения: 29.09.2026).

3.2. обеспечение реализуемости размещения социальной инфраструктуры.

Критерий 1.1 «Базовые условия формирования сбалансированного развития (ГП и ПЗЗ)»

Объект оценки – генеральный план, правила землепользования и застройки.

Смысл критерия: критерий оценивает, в какой мере документы территориального планирования и градостроительного зонирования формируют условия для управляемого и сбалансированного развития территории.

Под сбалансированным пространственным развитием понимается регулируемое развитие, при котором наращивание объема и (или) плотности застройки городских территорий осуществляется в увязке с демографической динамикой и развитием инфраструктуры (транспортной, социальной, коммунальной) и не приводит к формированию избыточной нагрузки, дефициту инфраструктурного обеспечения.

Инструментами, обеспечивающими формирование такого баланса, выступают генеральный план и правила землепользования и застройки. Генеральный план определяет потребности в развитии территории, включая потребности в объектах инфраструктуры, а правила землепользования и застройки переводят указанный баланс в систему параметров градостроительных регламентов, устанавливая предельные параметры застройки и тем самым юридически закрепляя допустимые объемы застройки, соразмерные запланированной инфраструктурной емкости территории.

Однако особенности содержания генерального плана, предусмотренные частью 9 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации, могут приводить к утрате пространственной определенности планирования, размыванию сформированного баланса и, как следствие, к невозможности его последовательной трансляции в параметры градостроительного зонирования, а именно:

- замена сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах;
- возможность неустановления функциональных зон в отношении отдельных территорий.

В рамках правил землепользования и застройки такими инструментами являются устанавливаемые градостроительными регламентами параметры:

максимальная этажность разрешенного строительства, максимальный процент застройки и т.д.

Указанные параметры определяют допустимую интенсивность застройки и обеспечивают контроль за нагрузкой на инфраструктуру.

Шкала оценки

В части генерального плана (0–1 балл):

0 баллов – в генеральном плане отсутствуют две и более предусмотренные позиции;

0,5 балла – в генеральном плане отсутствует одна из предусмотренных позиций, необходимых для определения размещения объектов местного значения и функциональных зон.

1 балл – сведения об объектах местного значения полноценно представлены в текстовых и картографических материалах генерального плана, отсутствуют положения, допускающие замену сведений об объектах местного значения сведениями о потребности и (или) неустановление функциональных зон.

В части ПЗЗ (0 – 1 балл):

- предельная этажность – 0,3 балла;
- максимальный процент застройки – 0,3 балла;
- минимальный размер земельного участка – 0,1 балл;
- максимальный размер земельного участка – 0,1 балл;
- минимальные отступы – 0,1 балл;
- отсутствие территориальных зон с нулевыми либо неопределёнными параметрами (например, зон типа «Ф») – 0,1 балл;
- отсутствие показателя – 0 баллов.

Отсутствие показателя максимальной этажности или максимального процента застройки не снижало оценку, если недостающий показатель компенсировался КИТ (коэффициентом использования территории), аналогом международного показателя Floor Area Ratio (FAR), определяющего максимально допустимое отношение суммарной площади всех этажей зданий к площади земельного участка. В сочетании с другим установленным параметром КИТ обеспечивал правовую определённость в отношении предельной интенсивности застройки.

Критерий 1.2 «Согласованность развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры»

Объект оценки – статистические показатели развития территории, нормативы градостроительного проектирования, стратегия, генеральный план.

Смысл критерия: критерий оценивает степень согласованности темпов и масштабов развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры.

Оценка согласованности развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры осуществляется на основе анализа их динамики за десятилетний период (2020–2025 годы), что позволяет выявить устойчивые тенденции развития, а также случаи отставания, дефицита и временных лагов между ними.

Расчет показателей производится на основе официальной статистики Росстата, в частности показателя «число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми». Нормативный уровень обеспеченности социальной инфраструктурой определяется на основе нормативов градостроительного проектирования соответствующего города, а показатель обеспеченности жильем на человека принимается в соответствии со стратегическими документами и (или) генеральным планом.

Выбор показателей обусловлен тем, что жилищное строительство часто опережает демографическую динамику. В этой связи предлагается обеспеченность оценивать в расчете на объем жилищного фонда, поскольку именно застройка формирует нагрузку на инфраструктуру.

Сотношение темпов развития социальной инфраструктуры и жилищного фонда рассчитывается по следующей формуле:

$$K_{inf} = \frac{T_{inf}}{T_{house}},$$

где T_{inf} – темп роста социальной инфраструктуры на примере показателя «число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми»,

T_{house} – темп роста жилищного фонда.

Темп роста социальной инфраструктуры рассчитывается по следующей формуле:

$$T_{inf} = \frac{It_2}{It_1},$$

где I_{t1} – число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми в 2020 году,

I_{t2} – число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми в 2025 году.

Темп роста жилищного фонда рассчитывается по следующей формуле:

$$T_{\text{house}} = \frac{N_{t2}}{N_{t1}},$$

где N_{t1} – площадь жилищного фонда в 2020 году,

N_{t2} – площадь жилищного фонда в 2025 году.

Коэффициент обеспеченности социальной инфраструктурой рассчитывается как отношение фактического показателя обеспеченности местами в дошкольных образовательных организациях к нормативному показателю обеспеченности, установленному в местных нормативах градостроительного проектирования (МНГП):

$$K_{\text{доу}} = \frac{DOU_{\text{факт}}}{DOU_{\text{мнгп}}},$$

где $DOU_{\text{факт}}$ – фактическое количество мест в ДОУ на 1000 человек, $DOU_{\text{мнгп}}$ – норматив обеспеченности ДОУ (мест на 1000 человек), определенный в МНГП.

Коэффициент достижения прогнозной обеспеченности жильем рассчитывается как отношение фактической жилищной обеспеченности к планируемой жилищной обеспеченности:

$$K_{\text{ож}} = \frac{Ж_{\text{факт}}}{Ж_{\text{гп}}},$$

$Ж_{\text{факт}}$ – фактическая жилищная обеспеченность, кв. м на человека,

$Ж_{\text{гп}}$ – планируемая обеспеченность жильем (кв. м на человека), определенная в стратегии, генеральном плане, МНГП.

Шкала оценки

Для присвоения баллов используется таблица интерпретации результатов по трем взаимодополняющим показателям с учетом уровня обеспеченности социальной инфраструктурой и соотношения темпов ее развития (таблица 4):

– K_{inf} характеризует соотношение темпов развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры;

– соотношение $K_{доу}$ и $K_{ож}$ характеризует уровень обеспеченности социальной инфраструктурой относительно достижения прогнозной обеспеченности жильем и позволяет выявить наличие или риск формирования дефицита социальной инфраструктуры.

Таблица 4 – Интерпретация результатов и присвоение баллов

$K_{доу}/K_{ож}/K_{inf}$	$K_{inf} \approx 0$ инфраструктура не развивается	$0 < K_{inf} < 0,6$ отставание	$0,6 \leq K_{inf} \leq 1,2$ согласованность	$K_{inf} > 1,2$ опережающий рост
$K_{доу} < K_{ож}$ (дефицит)	0 баллов – дефицит усиливается	0,3 балла – существенное отставание	0,4 балла – дефицит сохраняется	0,5 балла – догоняющее развитие
$K_{доу} \approx K_{ож}$ (норма)	0,4 балла – риск формирования дефицита	0,5 балла – частичная согласованность	0,6 балла – в основном согласовано	0,8 балла – повышение обеспеченности
$K_{доу} \geq K_{ож}$ (запас)	0,5 – используется инфраструктурный запас	0,6 – допустимое снижение обеспеченности	0,7 – сбалансированное развитие	1 – формирование инфраструктурного запаса

Критерий 1.3 «Влияние механизмов КРТ на сбалансированное развитие»

Объект оценки – нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации, правила землепользования и застройки, генеральный план.

Смысл критерия: критерий оценивает влияние механизмов комплексного развития территории на сбалансированность пространственного развития.

В соответствии с частью 5.2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации допускается принятие решений о КРТ вне территорий, предусмотренных правилами землепользования и застройки, если иное не установлено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, механизмы КРТ предусматривают возможность внесения изменений в генеральный план и правила землепользования и застройки в упрощенном порядке через документацию по планировке территории, что фактически позволяет корректировать параметры застройки вне общей системы градостроительного регулирования.

В этой связи оцениваются:

- наличие запрета на принятие решения о КРТ вне территорий, установленных для КРТ в ПЗЗ;
- обязательность предварительной градостроительной проработки территории КРТ;
- обязательность разработки мастер-плана или архитектурно-градостроительной концепции проекта КРТ;
- учёт инвестиционной составляющей при определении начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ.

При этом даже при наличии запрета на реализацию КРТ вне ПЗЗ оценке подлежит обоснованность установления зон КРТ, поскольку их чрезмерное расширение на значительную часть территории города фактически нивелирует данный запрет и создает условия для реализации КРТ практически на любой территории.

Отсутствие увязки КРТ с системой территориального планирования, а также чрезмерное расширение зон КРТ в градостроительном зонировании рассматриваются как факторы, которые снижают управляемость процессов пространственного развития и приводят к формированию застройки, параметры которой не соответствуют расчетной инфраструктурной емкости территории.

Шкала оценки:

1. Наличие запрета на принятие решения о КРТ вне территорий, установленных для КРТ в ПЗЗ:

0 баллов – допускается реализация КРТ вне ПЗЗ либо зоны КРТ установлены формально и охватывают значительную часть (или всю) застроенной территории города;

0,5 балла – установлен запрет на реализацию КРТ вне ПЗЗ, однако зоны КРТ чрезмерно расширены, не обеспечивают селективность преобразования и (или) не соотнесены с этапами реализации генерального плана;

1 балл – региональным законодательством установлено, что решение о КРТ может быть принято только в отношении территории, заранее определённой в ПЗЗ как предназначенная для КРТ.

2. Предварительная градостроительная проработка территории КРТ:

0 баллов – обязательность предварительной градостроительной проработки территории до принятия решения о КРТ не установлена;

0,5 балла – предусмотрена предварительная градостроительная проработка, но её состав и содержание раскрыты не полностью;

1 балл – региональным законодательством предусмотрена комплексная предварительная проработка территории, включающая анализ существующей застройки, инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, ограничений использования территории, правообладателей недвижимости, параметров будущей застройки и потребности в переселении, а также подготовку обосновывающих текстовых и графических материалов.

3. Мастер-план или архитектурно-градостроительная концепция:

0 баллов – обязательная разработка мастер-плана или архитектурно-градостроительной концепции до принятия решения о КРТ не предусмотрены;

0,5 балла – в региональном законодательстве упоминается мастер-план или концепция, но их содержание и требования к проработке территории не раскрыты;

1 балл – до принятия решения о КРТ предусмотрена обязательная разработка мастер-плана или архитектурно-градостроительной концепции, определяющих пространственную модель развития территории, параметры застройки, размещение объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, а также основные технико-экономические показатели проекта.

4. Учёт инвестиционной составляющей при определении начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ:

0 баллов – начальная цена определяется исходя из кадастровой стоимости земельных участков без учёта экономических характеристик будущей реализации территории;

0,5 балла – начальная цена определяется исходя из кадастровой или рыночной стоимости земельных участков с дополнительным учётом отдельных характеристик территории или условий реализации проекта, но без полноценной оценки экономической модели будущего развития;

1 балл – начальная цена определяется на основании рыночной оценки предмета торгов, то есть права на заключение договора о КРТ, что позволяет учитывать экономические характеристики будущего развития территории.

Критерий 2.1 «Обеспечение доступности озелененных территорий общего пользования»

Объект оценки – местные и региональные нормативы градостроительного проектирования.

Смысл критерия: доступность озелененных территорий общего пользования (ОТОП) обеспечивается посредством фиксации требований по обеспеченности и доступности разными типами ОТОП в местных (МНГП) и региональных (РНГП) нормативах градостроительного проектирования.

МНГП и РНГП анализируются на предмет наличия в них следующих компонентов:

- показателя «минимальная площадь озелененных территорий общего пользования, кв. м на одного жителя»;
- показателя «доступность озелененных территорий общего пользования, в метрах или минутах»;
- дифференциации требований к доступности по типам ОТОП (парк городского значения, сквер в жилом квартале).

Методика оценки

По итогам анализа по каждому компоненту проставляются баллы по следующей шкале:

0 баллов – компонент отсутствует как в МНГП, так и в РНГП;

0,5 балла – компонент отсутствует в МНГП, но присутствует в РНГП или наоборот;

1 балл – компонент присутствует в МНГП

Итоговый балл определяется путем суммирования оценок по каждому из компонентов и может, таким образом, составлять от 0 до 1 балла.

Критерий 2.2 «Наличие условий для развития систем ливневой канализации»

Объект оценки – генеральный план, местные и региональные нормативы градостроительного проектирования, правила благоустройства.

Смысл критерия: критерий оценивает наличие в документах условий для развития систем ливневого водоотведения через интеграцию серой и зеленой инфраструктуры. Под серой инфраструктурой понимаются централизованные инженерные сети, включающие дождевые коллекторы, ливнеприемники и очистные сооружения, которые требуют нормирования в РНГП, МНГП, а также отображения существующих и проектируемых элементов в генеральных планах. К зеленой инфраструктуре относятся дождевые сады, водопроницаемые покрытия, биоканавы, и она должна регулироваться через правила благоустройства как инструмент локального управления поверхностным стоком и разгрузки инженерной сети, обеспечивая гибкую, экологичную и устойчивую систему водоотведения¹³⁴.

¹³⁴ 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.

Документы анализируются на предмет наличия в них следующих компонентов:

- схемы с отображением существующих и планируемых точечных объектов и сетей ливневой канализации в генеральном плане;
- показатель минимальной мощности ливневой инфраструктуры в РНГП и МНГП;
- регулирование параметров организации ливневого стока и (или) взаимосвязь организации стока ливневых вод с зеленой инфраструктурой в правилах благоустройства.

Методика оценки

Показатель оценивается по пяти критериям с равным весом 0,2 балла каждый.

1. Отражение объектов ливневого водоотведения в генеральном плане:

0 баллов – сведения о существующих и/или планируемых локальных объектах ливневого водоотведения отсутствуют либо их размещение невозможно определить по доступным материалам генерального плана;

0,2 балла – в генеральном плане представлены сведения о существующих и/или планируемых локальных объектах, включая очистные сооружения, насосные станции и другие аналогичные объекты.

2. Отображение линейных объектов ливневого водоотведения в генеральном плане:

0 баллов – сведения о линейных объектах отсутствуют либо их пространственное размещение невозможно определить по доступным материалам генерального плана;

0,2 балла – в картографических материалах генерального плана показаны существующие и/или планируемые линии, сети и коллекторы ливневого водоотведения.

3. Нормативное обеспечение в региональных и местных нормативах градостроительного проектирования:

0 баллов – самостоятельные требования к развитию систем ливневого водоотведения отсутствуют;

0,2 балла – региональные и/или местные нормативы градостроительного проектирования устанавливают самостоятельные требования к ливневому водоотведению, включая показатели обеспеченности, технические параметры либо необходимость сбора, отвода и очистки поверхностного стока.

4. Регулирование поверхностного стока в правилах благоустройства:

0 баллов – требования к организации поверхностного стока отсутствуют либо представлены отдельными упоминаниями, не формирующими самостоятельных требований;

0,2 балла – правила благоустройства содержат положения, регулирующие организацию поверхностного стока, включая устройство водоотведения, отвод дождевых и талых вод, защиту территории от подтопления и скопления воды.

5. Связь ливневого водоотведения с зелёной инфраструктурой:

0 баллов – требования к применению решений зелёной инфраструктуры и их интеграции в систему ливневого водоотведения отсутствуют;

0,2 балла – предусмотрены природоподобные решения для управления поверхностным стоком, включая водопроницаемые покрытия, дождевые сады, биоканавы, инфильтрационные элементы и другие решения, позволяющие снизить нагрузку на централизованную систему водоотведения.

Итоговый балл определяется путем суммирования баллов по всем критериям и может, таким образом, составлять от 0 до 1 балла.

Критерий 2.3 «Наличие условий для сокращения отрицательных экстерналий при землепользовании»

Объект оценки – правила землепользования и застройки.

Смысл критерия: критерий оценивает, в какой мере существующее градостроительное зонирование способствует минимизации негативного влияния на окружение объектов, потенциально оказывающих такое влияние (как правило, это производственные объекты).

Анализируется пространственное сочетание территориальных зон на карте градостроительного зонирования в ПЗЗ на предмет наличия прямого соседства жилой застройки с промышленными зонами высокой степени вредности и значительными санитарно-защитными зонами. Более высокую оценку получают ПЗЗ, в которых промышленные зоны дифференцируются в зависимости от класса опасности, а в отношении их пространственного расположения применяется принцип буферизации (то есть подход, при котором между производственными и жилыми зонами размещаются территориальные зоны иных видов, не оказывающие негативное воздействие на жилые зоны).

Шкала оценки:

0 баллов – отсутствует дифференциация производственных зон в зависимости от класса опасности и не применяется принцип буферизации;

0,1 балл – производственные зоны частично дифференцированы в зависимости от класса опасности, принцип буферизации не применяется или применяется выборочно;

0,5 балла – производственные зоны частично дифференцированы в зависимости от класса опасности, но принцип буферизации применяется повсеместно, или наоборот, все имеющиеся производственные зоны дифференцированы в зависимости от класса опасности, но принцип буферизации не применяется или применяется выборочно;

1 балл – все имеющиеся производственные зоны дифференцированы в зависимости от класса опасности, повсеместно применяется принцип буферизации.

Критерий 3.1 «Обеспечение доступности городской среды для маломобильных групп населения»

Объект оценки – правила благоустройства.

Смысл критерия: критерий оценивает, в какой мере документы территориального планирования и градостроительного проектирования обеспечивают безбарьерность городской среды для всех категорий граждан, включая маломобильные группы населения.

Правила благоустройства анализируются на предмет наличия особых требований для маломобильных групп населения. При этом более высокую оценку получают требования, предусматривающие формирование целостной безбарьерной среды, а не точечные меры по обеспечению доступности отдельных объектов для маломобильных граждан.

Шкала оценки:

Показатель оценивается по пяти критериям с равным весом 0,2 балла каждый.

1. Типология улиц в МНГП:

0 баллов – типология улиц с учётом требований доступности для маломобильных групп населения не установлена;

0,2 балла – в МНГП установлена типология улиц, позволяющая учитывать требования доступности городской среды для маломобильных групп населения.

2. Требования к ширине тротуаров в МНГП:

0 баллов – требования к ширине тротуаров отсутствуют;

0,2 балла – в МНГП установлены требования к ширине тротуаров.

3. Требования к непрерывности маршрутов в МНГП:

0 баллов – требования к непрерывности маршрутов для маломобильных групп населения отсутствуют;

0,2 балла – в МНГП установлены требования к непрерывности маршрутов.

4. Требования к доступности объектов в правилах благоустройства:

0 баллов – требования к доступности объектов для маломобильных групп населения отсутствуют;

0,2 балла – правила благоустройства содержат требования к доступности объектов для маломобильных групп населения.

5. Требования к непрерывности маршрутов в правилах благоустройства:

0 баллов – требования к непрерывности маршрутов для маломобильных групп населения отсутствуют;

0,2 балла – правила благоустройства содержат требования к непрерывности маршрутов для маломобильных групп населения.

При оценке учитывается наличие соответствующих положений в МНГП и правилах благоустройства исследуемых городов, критерии оцениваются независимо друг от друга, итоговое значение рассчитывается суммированием баллов по всем критериям.

Критерий 3.2 «Обеспечение реализуемости размещения социальной инфраструктуры»

Объект оценки – генеральный план, правила землепользования и застройки.

Смысл критерия: критерий оценивает, в какой мере система градостроительного регулирования обеспечивает фактическую реализуемость размещения объектов социальной инфраструктуры (школ, детских садов, объектов здравоохранения), предусмотренных генеральным планом.

В условиях дефицита свободных территорий, характерного для застроенных территорий, реализация таких объектов требует целенаправленных и своевременных решений как в системе территориального планирования, так и в системе градостроительного зонирования. Отсутствие

таких решений создает риск нереализации запланированных объектов и их замещения более коммерчески привлекательной застройкой.

Оценивается:

- степень пространственной определенности размещения объектов социальной инфраструктуры в генеральном плане (привязка планируемых объектов к конкретным кварталам, а не укрупненное указание на уровне административных единиц);
- наличие в местных нормативах градостроительного проектирования положений, устанавливающих требования к уровню территориальной доступности объектов социальной инфраструктуры;
- наличие в генеральном плане сроков реализации объектов социальной инфраструктуры, увязанных с этапами и приоритетами освоения территорий;
- применение в ПЗЗ механизмов градостроительного зонирования, включая выделение отдельных территориальных зон и установление видов разрешенного использования, обеспечивающих приоритет размещения социальной инфраструктуры.

Шкала оценки:

Показатель оценивается по четырём критериям, каждый из которых имеет вес 0,25 балла.

1. Пространственная детализация генерального плана (ГП):

0 баллов – размещение объектов социальной инфраструктуры определено укрупнённо либо носит декларативный характер, без привязки к конкретным территориям;

0,25 балла – размещение объектов социальной инфраструктуры детализировано в генеральном плане с привязкой к конкретным территориям.

2. Территориальная доступность в МНГП:

0 баллов – требования к территориальной доступности объектов социальной инфраструктуры отсутствуют;

0,25 балла – в МНГП установлены требования к территориальной доступности объектов социальной инфраструктуры.

3. Этапность реализации в ГП:

0 баллов – этапность реализации объектов социальной инфраструктуры отсутствует;

0,25 балла – в генеральном плане предусмотрены сроки реализации объектов социальной инфраструктуры, увязанные с этапами освоения территории.

4. Spot zoning в ПЗЗ:

0 баллов – механизмы зонирования, обеспечивающие приоритет размещения социальной инфраструктуры, отсутствуют;

0,25 балла – в ПЗЗ применены механизмы зонирования, обеспечивающие приоритет размещения социальной инфраструктуры.

Итоговое значение рассчитывается суммированием баллов по всем критериям.

4.3. Анализ документов стратегического и территориального планирования городов и агломераций

4.3.1. Документы стратегического планирования

Критерий 1 «Упоминание идеологии устойчивого развития в явном виде»

По данному критерию отмечается существенный разброс между рассматриваемыми городами.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования город Пермь до 2030 года¹³⁵ (далее – Стратегия Перми) содержит лишь фрагментарные упоминания об устойчивом развитии и устойчивости, а именно: ключевой принцип стратегии сформулирован как «*устойчивое развитие* экономики, направленное на повышение привлекательности проживания и самореализации в городе», а также указано, что «реализация Стратегии должна быть основана на принципах ответственности, уважения и согласования интересов, открытости и прозрачности, *устойчивости* долгосрочных целей и гибкости в выборе механизмов их достижения». Однако раскрытия использованные термины не получили, и нет оснований считать, что под ними (особенно применительно к долгосрочным целям) подразумевается *sustainable development* в традиционном, широком или узком, понимании; более вероятно, что имеется в виду стабильность, неизменность во времени.

Аналогично в Стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 года¹³⁶ (далее – Стратегия Новосибирска) декларируется принятие «многолетних, выверенных городским сообществом

¹³⁵ Утверждена решением Пермской городской Думы от 22 апреля 2014 года № 85.

¹³⁶ Утверждена решением Совета депутатов города Новосибирска от 24 декабря 2018 года № 726.

ценностей устойчивого развития» и указывается, что в результате реализации стратегии «будет достигнут высокий уровень *устойчивости экономики*», но указанными упоминаниями тема устойчивого развития в данном документе и ограничивается. Примечательно, что предыдущий основной документ стратегического планирования Новосибирска, де-факто аналог стратегии социально-экономического развития, рассчитанный до 2020 года, но фактически прекративший действие в 2018 году, именовался «Стратегический план устойчивого развития города Новосибирска». Актуальная же стратегия социально-экономического развития, несмотря на преемственность по отношению к данному документу, отказалась от опоры (даже формальной) на принцип устойчивого развития.

Лишь немногим подробнее идеология устойчивого развития представлена в Стратегии социально-экономического развития города Красноярска до 2030 года¹³⁷ (далее – Стратегия Красноярска), где один из сценариев развития (оптимистичный) именуется «сценарием устойчивого роста» или «сценарием устойчивого развития» (эти термины по тексту документа употребляются непоследовательно). Этот сценарий рассматривается как вероятный, выбор между ним и двумя другими сценариями (инерционным и базовым) не произведен. В то же время понятие «устойчивость» применительно к данному сценарию раскрыто недостаточно, указано лишь, что соответствующий сценарий «основан на максимально полном использовании потенциала развития города за счет эффективного вовлечения научно-образовательных, инновационных, инвестиционных ресурсов, а также сбалансированного производственно-территориального его развития в благоприятных условиях внешней среды».

Упомянутые выше города, таким образом, по критерию 1 получают по одному баллу каждый.

В Стратегическом плане развития Екатеринбурга¹³⁸ (далее – Стратегический план Екатеринбурга, Стратегический план) идеология устойчивости занимает более заметное место. Устойчивое развитие признается одним из девяти «основополагающих стратегических принципов развития Екатеринбурга»¹³⁹. В концептуальных положениях указано, что «Стратегический план позволит добиться *устойчивого социально-*

¹³⁷ Утверждена решением Красноярского городского Совета депутатов от 18 июня 2019 года № 3-42.

¹³⁸ Утвержден решением Екатеринбургской городской Думы от 10 июня 2003 года № 40/6. Имеет статус стратегии социально-экономического развития, но в силу традиции (это старейший действующий муниципальный документ стратегического планирования в стране, дважды прошедший актуализацию) сохраняет наименование «стратегический план».

¹³⁹ Указано, что эти принципы соответствуют требованиям Европейской хартии городов, а также программы Организации Объединенных Наций по изучению населенных пунктов (ООН – НАВИТАТ).

экономического развития на основе комплексного использования экономических, социальных, культурных, научно-технических, территориальных, политических и других факторов, а также имеющихся природных, трудовых, производственных, предпринимательских и информационных ресурсов». И в целом принцип устойчивости пронизывает всю систему целеполагания Стратегического плана: многие направления содержат упоминание устойчивости либо непосредственно в своем наименовании («улучшение качества *устойчивой* городской мобильности»), либо в формулировках целей и задач в рамках направления («реализация *устойчиво развивающейся* демографической политики...», «формирование крупнейшего межрегионального центра “новой экономики”, участвующего в глобальных экономических процессах, на основе повышения конкурентоспособности промышленно-финансового комплекса города, создания благоприятных условий для *устойчивого* развития инновационного бизнеса и инвестиционной деятельности»). В ряде случаев используется близкий по смыслу термин «сбалансированное развитие».

Кроме того, в Стратегический план на правах раздела инкорпорируется так называемая Стратегия пространственного развития, и в ней указано, что «цель пространственного развития города Екатеринбурга – обеспечение *устойчивого и сбалансированного* развития городского пространства», а «разработка градостроительных проектов без учета принципов *устойчивого* развития городских территорий» охарактеризована как одна из угроз пространственному развитию.

Хотя определение устойчивости или устойчивого развития в Стратегическом плане отсутствует и о конкретном смысловом наполнении этих понятий в каждом случае можно только догадываться, тем не менее в силу последовательной ориентации на данные принципы Екатеринбург по данному критерию получает два балла.

Аналогичное число баллов получает Самара. В Стратегии социально-экономического развития городского округа Самара на период до 2036 года¹⁴⁰ (далее – Стратегия Самары) декларируется направленность второго этапа ее реализации на «устойчивое развитие и инновационный рост». При этом отдельно отмечается необходимость обеспечения *экологической устойчивости* за счет «развития зеленой экономики, внедрения энергосберегающих технологий, расширения использования возобновляемых источников энергии, а также развития общественного электротранспорта». Применительно к городской среде и пространству концепт устойчивого развития отражен на

¹⁴⁰ Утверждена решением Думы городского округа Самара от 26 ноября 2025 года № 31.

уровне проектов, интегрированных в Стратегию Самары: например, проект «Культурный фундамент» предусматривает формирование «целостной, идентичной и *устойчиво развивающейся* городской среды», проект «Любимые места родного города» – разработку и реализацию мастер-плана городского округа «для обеспечения *устойчивого развития территории* и формирования единого каркаса общественных пространств городского округа».

В то же время следует признать, что раскрытие понятия устойчивости, ее осмысление в логике межпоколенческого и резильентного аспектов в Стратегии Самары, как и в Стратегическом плане Екатеринбурга, не предъявлено.

Такое раскрытие присутствует в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования город Краснодар до 2030 года¹⁴¹ (далее – Стратегия Краснодара). Стратегическое видение Краснодара содержит следующий образ города: «умный, *устойчивый* и человекоориентированный город с постиндустриальной экономикой, успешно конкурирующий за таланты с лучшими городами РФ благодаря комфортным условиям для жизни и работы», а один из приоритетов развития города именуется «Краснодар – умный и устойчивый город», и оба этих эпитета раскрыты. Разработчики Стратегии Краснодара рассматривают концепцию устойчивого города в связке с концепциями жизнестойкого города и умного города и для каждой из этих концепций формулируют цель и результат ее реализации. Так, цель концепции устойчивого города трактуется как достижение межпоколенческой устойчивости в трактовке ООН («устойчивое развитие города при максимальном удовлетворении потребностей нынешнего населения без ущерба и с пользой для будущих поколений в соответствии с 17 целями ООН по устойчивому развитию»), а цель концепции жизнестойкого города – как достижение резильентной устойчивости («формирование способности города предугадывать и проходить через природные катаклизмы и экономические потрясения без ущерба своей экономике и повседневной деятельности»). По данному критерию Краснодар получает три балла.

Наиболее же полное раскрытие идеология устойчивого развития получила в Стратегии социально-экономического развития муниципального образования города Казани до 2030 года¹⁴² (далее также – Стратегия Казани). Согласно данному документу, выбор целей и приоритетов социально-экономического развития Казани опирается среди прочего на передовую мировую практику и представления современной науки о городах. Последние

¹⁴¹ Утверждена решением городской Думы Краснодара от 19 ноября 2020 года № 4 пункт 10.

¹⁴² Утверждена решением Казанской городской Думы от 14 декабря 2016 года № 2-12.

включают в себя «концепции, отражающие современные представления о характеристиках успешного конкурентоспособного города», и среди них green city (зеленый город) и resilience city – жизнестойкий (упругий) город. Концепция зеленого города при этом трактуется как «конкретизация концепции устойчивого развития применительно к городам», делающая акцент на таких качествах, как «энергосбережение, использование возобновляемых источников энергии, рециклинг, безмоторный или электромоторный транспорт, минимизация вредных выбросов в воду и атмосферу, человекосоразмерная дружелюбная городская среда, озеленение, включенность в природный ландшафт; вовлеченность горожан в управление». В свою очередь, концепция жизнестойкого города – это, в сущности, концепция резильентной устойчивости, исходящая из того, что «в условиях нарастающей неопределенности и волатильности планировать будущее необходимо так, чтобы формировать живучесть – способность отдельных лиц, сообществ и систем адаптироваться, выживать и развиваться в условиях стресса и потрясений и даже трансформироваться, когда условия требуют этого». Отмеченные концепции не остаются в сфере деклараций, а отражаются и в характеристиках направлений и задач Стратегии Казани.

Важно отметить, что Казань не ограничилась интеграцией принципов устойчивого развития в структуру стратегии социально-экономического развития, а пошла дальше, *разработав на основе этих принципов отдельный плановый документ*, что является уникальным прецедентом среди российских муниципальных образований. В 2025 году в Казани в качестве отдельного документа принята Стратегия устойчивого развития Казани до 2030 года (с перспективой до 2040 года)¹⁴³, в настоящее время ведется разработка плана мероприятий по реализации данной стратегии.

Стратегия устойчивого развития Казани не подменяет и не дублирует действующую стратегию социально-экономического развития города, а, как указано во введении к данному документу, дополняет ее в части тех сфер, которые не затронуты ею либо «не в полной мере раскрыты с учетом актуальных трендов». Это такие аспекты, как циклическая экономика, устойчивый туризм, зеленая архитектура и среда, здоровьесбережение, креативные индустрии и ряд других. Также имеет значение, что действующая стратегия социально-экономического развития рассчитана до 2030 года, в то время как стратегия устойчивого развития включает перспективу до 2040 года.

¹⁴³ Утверждена решением Казанской городской Думы от 17 июня 2025 года № 2-39.

Столь существенное внимание, уделяемое Казанью принципам устойчивого развития как основе долгосрочного развития, безусловно, заслуживает высокой оценки, и по данному критерию город получает максимальные три балла. Вместе с тем технически разделение целей и задач долгосрочного социально-экономического развития города (по определению представляющих собой единую систему) между несколькими плановыми документами, один из которых к тому же не имеет официального статуса документа стратегического планирования¹⁴⁴, представляется малооправданным решением, умножающим сущности и потенциально снижающим эффективность реализации поставленных целей и задач. Оптимальным решением была бы актуализация действующей стратегии социально-экономического развития с включением в нее целей и задач, полнее раскрывающих парадигму устойчивого развития, тем более что действующая стратегия и так, как было показано выше, в значительной мере соответствует этой парадигме.

Критерий 2 «Ориентированность системы целеполагания на устойчивое развитие»

По данному критерию рассматриваемые города демонстрируют весьма близкие показатели. У большинства из них в среднем одна треть задач стратегий социально-экономического развития так или иначе корреспондирует с задачами устойчивого развития: у Новосибирска – 30,3 %, у Красноярска и Перми – по 33,3 %, у Краснодара – 36,2 %. У Казани, Екатеринбурга и Самары значения индекса ориентированности системы целеполагания на устойчивое развитие превышают 40 %, но разрыв всё равно невелик: максимум (у Самары) составляет 48,1 %.

Как представляется, такая близость значений индекса обусловлена известной стандартизованностью устоявшегося «отраслевого» подхода к формированию системы целеполагания стратегий социально-экономического развития, при котором задачи как базовые элементы стратегии более или менее равномерно охватывают все сферы городской жизнедеятельности.

В таблице 5 приведено приблизительное соответствие типичных задач усредненной стратегии социально-экономического развития задачам устойчивого развития. Как правило, задачи стратегии несколько шире задач устойчивого развития по содержанию, но встречается и обратная ситуация,

¹⁴⁴ В соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

когда несколько задач стратегии работают на одну задачу устойчивого развития.

В свою очередь, за пределами указанной в таблице линейки соответствий остаются задачи в таких сферах, как пространственное развитие, формирование комфортной городской среды, развитие физической культуры и спорта, развитие институтов гражданского общества, повышение эффективности муниципального управления. Эти задачи весьма характерны для городских стратегий и в среднем составляют в совокупности до двух третей от общего числа задач, но при этом не имеют прямого соответствия в системе целей и задач устойчивого развития (хотя при определенных обстоятельствах их реализация может в какой-то мере положительно повлиять на устойчивость города в разных смыслах).

Таблица 5 – Соответствие типичных задач стратегии социально-экономического развития задачам устойчивого развития, входящим в Национальный перечень целей устойчивого развития и релевантным для крупных российских городов

№	Задача стратегии	Задача УР
1.	Поддержка развития инновационных отраслей экономики	8.2 Добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путем уделения особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам
2.	Поддержка малого и среднего предпринимательства	8.3 Содействовать проведению ориентированной на развитие политики, которая способствует производительной деятельности, созданию достойных рабочих мест, предпринимательству, творчеству и инновационной деятельности, и поощрять официальное признание и развитие микро-, малых и средних предприятий, в том числе посредством предоставления им доступа к финансовым услугам
3.	Модернизация коммунальной инфраструктуры	9.1 Развивать качественную, надежную, устойчивую и стойкую инфраструктуру, включая региональную и трансграничную инфраструктуру, в целях поддержки экономического развития и благополучия людей, уделяя особое внимание обеспечению недорогого и равноправного доступа для всех
4.	Развитие инфраструктуры общественного транспорта	11.2 К 2030 году обеспечить, чтобы все могли пользоваться безопасными, недорогими, доступными и экологически устойчивыми транспортными системами, на основе повышения безопасности дорожного движения, в частности расширения использования общественного транспорта, уделяя особое внимание нуждам тех, кто находится в уязвимом положении, женщин, детей, инвалидов и пожилых лиц
5.	Обеспечение доступности жилья	11.1 К 2030 году обеспечить всеобщий доступ к достаточному, безопасному и недорогому жилью и основным услугам и благоустроить трущобы
6.	Развитие среднего образования	4.1 К 2030 году обеспечить, чтобы все девочки и мальчики завершали получение бесплатного, равноправного и качественного начального и среднего образования, позволяющего добиться востребованных и эффективных результатов обучения
7.	Развитие дошкольного образования	4.2 К 2030 году обеспечить всем девочкам и мальчикам доступ к качественным системам развития, ухода и дошкольного обучения детей младшего возраста, с тем чтобы они были готовы к получению начального образования

№	Задача стратегии	Задача УР
8.	Повышение профориентации, ликвидация дисбалансов на рынке труда	4.4 К 2030 году существенно увеличить число молодых и взрослых людей, обладающих востребованными навыками, в том числе профессионально-техническими навыками, для трудоустройства, получения достойной работы и занятий предпринимательской деятельностью
9.	Повышение качества окружающей среды, проведение природоохранных мероприятий	6.3 К 2030 году повысить качество воды посредством уменьшения загрязнения, ликвидации сброса отходов и сведения к минимуму выбросов опасных химических веществ и материалов, сокращения вдвое доли неочищенных сточных вод и значительного увеличения масштабов рециркуляции и безопасного повторного использования сточных вод во всем мире 11.6 К 2030 году уменьшить негативное экологическое воздействие городов в пересчете на душу населения, в том числе посредством уделения особого внимания качеству воздуха и удалению городских и других отходов 12.5 К 2030 году существенно уменьшить объем отходов путем принятия мер по предотвращению их образования, их сокращению, переработке и повторному использованию
10.	Развитие туризма	12.b Разрабатывать и внедрять инструменты мониторинга влияния, оказываемого на устойчивое развитие устойчивым туризмом, который способствует созданию рабочих мест, развитию местной культуры и производству местной продукции
11.	Обеспечение общественной безопасности	3.6 К 2020 году вдвое сократить во всем мире число смертей и травм в результате дорожно-транспортных происшествий 16.1 Значительно сократить распространенность всех форм насилия и уменьшить показатели смертности от этого явления во всем мире

Превзойти этот 30%-й «стандарт» можно, либо радикально сократив число задач (этим в большей степени обусловлено лидерство по значению данного индекса Екатеринбурга и Самары), либо изменив подход к формированию системы целеполагания стратегии, а именно перейдя от равномерно-отраслевого принципа к фокусному с выделением «межотраслевых» приоритетов развития. Элементы такого подхода присутствуют в Стратегии Казани, и этим объясняется ее высокий показатель (42,2 %). Например, в данной стратегии на высшем уровне системы целеполагания поставлена межотраслевая цель «высокий уровень инновационности экономики и социальной сферы», и все четыре задачи в ее рамках корреспондируют с задачей устойчивого развития 8.2 «добиться повышения производительности в экономике посредством диверсификации, технической модернизации и инновационной деятельности, в том числе путем уделения особого внимания секторам с высокой добавленной стоимостью и трудоемким секторам».

Критерий 3 «Ориентированность системы показателей реализации стратегии на устойчивое развитие»

Данный критерий оказался существенно более дифференцирующим по сравнению с критерием ориентированности системы целеполагания стратегии на устойчивое развитие. Разброс значений индекса ориентированности системы показателей на устойчивое развитие составил от 5,4 % (Екатеринбург и Новосибирск) до 26,7 % (Пермь).

Однако этот разброс вызван почти исключительно разницей знаменателя, т. е. общего числа показателей реализации стратегий. Число же показателей, соответствующих показателям из адаптированного перечня показателей ЦУР, везде стабильно и варьирует от шести до восьми.

При этом общее число показателей из адаптированного перечня показателей ЦУР, которые хотя бы один раз нашли отражение в рассматриваемых стратегиях, в два раза выше и составляет более половины всех показателей перечня: 16 из 30. Это в большинстве своем наиболее стандартные показатели социально-экономического развития, присутствующие в базе данных показателей муниципальных образований Росстата. Но из них только два показателя присутствуют во всех рассматриваемых стратегиях; любопытно, что один из них – ожидаемая продолжительность жизни при рождении – в действительности не рассчитывается на уровне муниципальных образований, используются данные по субъекту Российской Федерации.

В таблице 6 приведены показатели ЦУР, отраженные в рассмотренных стратегиях (указаны формулировки из адаптированного перечня показателей ЦУР, формулировки показателей реализации стратегий могут с ними не совпадать).

Таблица 6 – Показатели целей устойчивого развития, имеющие соответствие среди показателей реализации рассмотренных стратегий социально-экономического развития

№	Показатель ЦУР	Число стратегий, содержащих соответствующие показатели реализации
1.	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	7
2.	Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, %	7
3.	Пассажирооборот по видам транспорта общего пользования, млн пасс·км	6
4.	Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, человек	5
5.	Чистый охват детей в возрасте до трех лет дошкольным образованием, в процентах от численности детей данного возраста, %	4
6.	Доля автомобильных дорог местного значения, соответствующих нормативным требованиям, %	4
7.	Удельный вес инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, выполненных работ, услуг, %	3
8.	Уровень реальной среднемесячной заработной платы, % к предыдущему году	2
9.	Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, человек на 100 тыс. населения	2
10.	Доля протяженности освещенных частей городских улиц, проездов, набережных в общей протяженности городских улиц, проездов, набережных, %	2
11.	Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, %	2
12.	Общая численность граждан, вовлеченных центрами поддержки добровольчества (волонтерства) в добровольческую (волонтерскую) деятельность, тыс. человек	2
13.	Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, тыс. человек	1
14.	Плотность автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием на 10 кв. км территории, км	1

№	Показатель ЦУР	Число стратегий, содержащих соответствующие показатели реализации
15.	Валовой коэффициент охвата образовательными программами высшего образования – программами бакалавриата, специалитета, магистратуры, в процентах от численности населения в возрасте 17–25 лет, %	1
16.	Индекс физического объема валового городского продукта на душу населения	1

Таким образом, в выборе показателей реализации стратегии социально-экономического развития разработчики стратегий, как ни парадоксально, более свободны, нежели в выборе задач социально-экономического развития (точнее, сфер жизнедеятельности города, охватываемых задачами). Эта свобода проявляется в том числе и в возможности соотносить результаты реализации целей и задач с показателями целей устойчивого развития.

Критерий 4 «Ориентированность механизмов разработки и реализации на устойчивое развитие»

В отношении ориентированности механизмов разработки и реализации документов стратегического планирования на устойчивое развитие имеются существенные различия в части как механизмов, так и городов.

Наиболее ориентированным в этом смысле является Красноярск. Соответствующие механизмы предусмотрены Порядком разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития города Красноярска и планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития города Красноярска¹⁴⁵ и отражены непосредственно в тексте Стратегии Красноярска (раздел 7 «Механизмы реализации стратегии»), причем в тексте Стратегии эти механизмы раскрыты более подробно.

Совокупность этих механизмов трактуется как «система стратегического управления города Красноярска», причем институты стратегического управления формируются на период как разработки, так и реализации стратегии социально-экономического развития, то есть действуют на постоянной основе. Указано, что «межведомственную координацию процесса реализации стратегии... осуществляет коллегиальный орган при администрации города под руководством Главы города с участием депутатов

¹⁴⁵ Утвержден постановлением Администрации города Красноярска от 17 апреля 2019 года № 232.

Красноярского городского Совета депутатов, *представителей общественных организаций и объединений работодателей и других городских сообществ*».

Также декларирована «открытость и прозрачность процессов разработки, поэтапной реализации и актуализации стратегии» под брендом «Живая стратегия города Красноярска». Среди прочих механизмов искомые открытость и прозрачность будут обеспечиваться посредством формирования интерактивного информационного портала на официальном сайте администрации города Красноярска.

Наконец, Красноярск – единственный из рассмотренных городов, в котором предусмотрено межмуниципальное взаимодействие в системе организации стратегического планирования. В Стратегии Красноярска предусмотрена «организация работы на постоянной основе рабочей группы с участием руководителей муниципальных образований, входящих в центральную группу городов и районов Красноярского края, в целях комплексного социально-экономического развития Красноярской агломерации и реализации межмуниципальных проектов, в том числе посредством заключения соглашения о взаимодействии».

В отношении корректировки Стратегии Красноярска установлены три основания для корректировки (изменение требований нормативных правовых актов, регламентирующих порядок разработки и реализации стратегий; изменение внутренних и внешних условий социально-экономического развития города; внесение изменений в Стратегию социально-экономического развития Красноярского края в части, затрагивающей вопросы социально-экономического развития Красноярска) и процедура внесения изменений.

В Екатеринбурге процесс разработки Стратегического плана регулируется постановлением Главы города Екатеринбурга от 28 июня 2000 года № 674 «О процессе Стратегического планирования в городе Екатеринбурге», а механизмы его реализации указаны непосредственно в тексте Стратегического плана (раздел V «Механизм реализации стратегического плана»). И на этапе разработке, и на этапе реализации предусмотрено формирование организационных структур (программный совет, координационный совет, тематические группы, рабочие группы, проектные офисы), обеспечивающих как межведомственное взаимодействие, так и вовлечение в процесс общественности (указано, что в состав рабочих групп, проектных офисов и программного совета входят «представители деловых кругов, общественности, науки, власти, СМИ и молодежи города»). Отмечается, что «система общественных и коллегиальных органов

стратегического развития Екатеринбурга, проектные офисы обеспечивают межведомственную координацию процессов разработки (актуализации), реализации, мониторинга и корректировки хода реализации Стратегического плана».

За рамками этой системы остается тем не менее межмуниципальное взаимодействие в рамках Екатеринбургской агломерации, хотя в системе целеполагания стратегического плана агломерационным сюжетам отведена важная роль. Также не определены основания и процедура корректировки Стратегического плана, указано только, что «на основании анализа реализации Стратегического плана осуществляется его корректировка, и новая редакция Стратегического плана утверждается решением Екатеринбургской городской Думы».

Спецификой Самары является чрезвычайно детально проработанная на уровне функционально-организационных компонентов система механизмов разработки и реализации стратегии, регулируемая Положением о порядке регулирования отношений, возникающих в процессе стратегического планирования в городском округе Самара¹⁴⁶. Эта система включает целый ряд постоянно действующих институтов (на иной взгляд, даже в избыточном количестве) и подключение широкого спектра механизмов общественного участия на разных этапах процесса. Относительным минусом является отсутствие в этой системе межмуниципального компонента. Процедура корректировки Стратегии Самары описана данным положением весьма подробно, но при этом основания для корректировки не установлены, за исключением того, что она проводится по результатам ежегодного мониторинга реализации стратегии. В самой стратегии также указано, что стратегия и план мероприятий могут быть скорректированы «при наличии обстоятельств непреодолимой силы».

В остальных рассмотренных городах механизмы межведомственной координации и общественного участия предусмотрены только на этапе разработки стратегий.

Положение о стратегическом планировании в городе Перми¹⁴⁷ предусматривает формирование межведомственных организационных структур только на этапе разработки документов стратегического планирования, а в части вовлечения общественности не идет далее норм, установленных Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О

¹⁴⁶ Утверждено постановлением Главы городского округа Самара от 4 июня 2008 года № 381.

¹⁴⁷ Утверждено решением Пермской городской Думы от 23 августа 2016 года № 166.

стратегическом планировании в Российской Федерации». Как и в Самаре, установлена процедура корректировки стратегии, но не определены достаточно четко основания для такой корректировки («решение о корректировке Стратегии принимается Главой города Перми на основе результатов мониторинга и контроля ее реализации с учетом изменений прогнозов социально-экономического развития Российской Федерации, Пермского края и города Перми»).

В городском округе Краснодар правовой акт, регламентирующий разработку и реализацию документов стратегического планирования, в открытом доступе не выявлен. Непосредственно в Стратегии Краснодара механизмы межведомственной координации и общественного участия охарактеризованы в общих словах: «Организационный механизм предусматривает развитие системы общественных и консультативных органов (координационные, общественные, экспертные и другие советы, комиссии в органах местного самоуправления). <...> Согласование межведомственного взаимодействия между исполнителями мероприятий Стратегии осуществляется за счет предоставления нормативно-методического обеспечения эффективного кооперационного взаимодействия; организации информационного взаимодействия хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления, проведения круглых столов, совещаний, конференций». Механизмы межмуниципального взаимодействия в рамках Краснодарской агломерации не предусмотрены, не оговорена и процедура корректировки стратегии.

В Новосибирске разработка и реализация документов стратегического планирования регламентируется Положением об определении последовательности и порядка разработки документов стратегического планирования города Новосибирска и их содержания и Порядком осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования города Новосибирска и подготовки документов, в которых отражаются результаты мониторинга реализации документов стратегического планирования города Новосибирска¹⁴⁸. Данные документы в значительной степени воспроизводят нормы Федерального закона от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ничего к ним не добавляя в отношении механизмов межведомственной координации и общественного участия.

¹⁴⁸ Оба документа утверждены решением Совета депутатов города Новосибирска от 2 декабря 2015 года № 90.

Вместе с тем Методикой осуществления мониторинга и контроля реализации документов стратегического планирования города Новосибирска¹⁴⁹ довольно детально определены основания для корректировки Стратегии Новосибирска. В частности, установлено, что степень и характер корректировки зависит от результата количественной оценки степени достижения стратегических целей по итогам отчетного года.

Наконец, в Казани ситуация противоречива. Организация разработки Стратегии Казани регулируется постановлением Главы администрации города Казани от 30 января 2003 года № 154 «О плане работ по разработке стратегии социально-экономического и пространственного развития города Казани» и не закреплена отдельным положением или порядком. К сожалению, текст данного постановления недоступен в открытых источниках. В тексте Стратегии Казани отсутствует раскрытие механизмов ее разработки и реализации. Поэтому, несмотря на то что по факту при разработке Стратегии Казани был задействован широкий набор механизмов межведомственной координации и общественного участия, по критерию ориентированности механизмов разработки и реализации стратегии на устойчивое развитие город получает минимальный балл.

В таблице 7 приведены итоговые баллы рассмотренных городов по значению индекса интегрированности принципов устойчивого развития в документы стратегического планирования.

¹⁴⁹ Утверждена Постановлением мэрии города Новосибирска от 30 августа 2024 года № 6911.

Таблица 7 – Значения индекса интегрированности принципов устойчивого развития в документы стратегического планирования у рассмотренных городов

Город	Критерий 1	Критерий 2		Критерий 3		Критерий 4					Итоговый балл
		Значение, %	Балл	Значение, %	Балл	МК	ОУ	ММС	Корр	Общий балл	
Краснодар	3	36,2	2	10,9	2	0,50	0,50	0,00	0,00	1,00	8,00
Самара	2	48,1	3	8,2	1	0,75	0,75	0,00	0,50	2,00	8,00
Екатеринбург	2	47,6	3	5,4	1	0,75	0,75	0,00	0,25	1,75	7,75
Казань	3	42,2	2	11,3	2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	7,00
Красноярск	1	33,3	1	22,2	2	0,75	0,50	0,75	0,75	2,75	6,75
Пермь	1	33,3	1	26,7	3	0,50	0,00	0,00	0,50	1,00	6,00
Новосибирск	1	30,3	1	5,4	0	0,75	0,00	0,00	0,75	1,50	3,50

4.3.2. Анализ документов территориального планирования и градостроительного проектирования

В настоящем разделе представлены результаты оценки нормативного правового регулирования исследуемых городов по трем направлениям устойчивого градостроительного развития: инфраструктурной, экологической и социальной устойчивости. Анализ выполнен в соответствии с методикой, изложенной в разделе 4.2.2. настоящего доклада, и основан на исследовании генеральных планов, правил землепользования и застройки, региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, правил благоустройства, а также иных документов, предусмотренных отдельными критериями оценки.

Исследование включает три взаимосвязанных блока:

- инфраструктурная устойчивость, характеризующая условия для сбалансированного пространственного развития, согласованного развития жилищной, социальной и инженерной инфраструктуры, а также применения механизмов комплексного развития территорий;
- экологическая устойчивость, отражающая условия для сохранения экологического каркаса города, развития инженерной инфраструктуры водоотведения и минимизации негативного воздействия различных видов землепользования;
- социальная устойчивость, оценивающая формирование доступной городской среды и правовые условия для размещения объектов социальной инфраструктуры.

Результаты оценки представлены последовательно по каждому из указанных направлений, начиная со сводных результатов по исследуемым городам и заканчивая детальным анализом отдельных критериев и особенностей нормативного регулирования в каждом муниципалитете.

4.3.2.1. Инфраструктурная устойчивость

Критерий 1.1 «Базовые условия формирования сбалансированного развития»

В соответствии с принятой методикой исследования была проведена оценка базовых условий формирования сбалансированного

пространственного развития, создаваемых генеральными планами и правилами землепользования и застройки исследуемых муниципальных образований.

В части генеральных планов оценивалось наличие положений, предусмотренных частью 9 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации, допускающих замену сведений о видах, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах, а также возможность неустановления функциональных зон применительно к отдельным территориям.

Анализ генеральных планов исследуемых муниципальных образований показал, что ни в одном из рассматриваемых городов не реализованы особенности содержания генерального плана, предусмотренные частью 9 статьи 23 Градостроительного кодекса Российской Федерации. Несмотря на то, что соответствующие положения предусмотрены законами субъектов Российской Федерации о градостроительной деятельности, муниципальные образования не воспользовались предоставленной возможностью заменить сведения о видах, назначении, местоположении и характеристиках объектов местного значения сведениями о потребности в таких объектах, а также отказаться от установления функциональных зон применительно к отдельным территориям.

Таким образом, все исследуемые генеральные планы сохраняют традиционную модель территориального планирования, предусматривающую установление функциональных зон и закрепление конкретных планируемых объектов местного значения. Это обеспечивает необходимую степень пространственной определенности генерального плана как документа территориального планирования и позволяет рассматривать его в качестве основы для формирования инфраструктурного баланса территории.

В связи с отсутствием указанных особенностей содержания генерального плана всем исследуемым муниципальным образованиям по данному показателю присвоена максимальная оценка один балл.

В части правил землепользования и застройки оценивалась регламентация базовых предельных параметров разрешенного строительства в территориальной зоне многоэтажной жилой застройки. Анализ проводился

применительно к виду разрешенного использования код 2.6 «многоэтажная жилая застройка».

При оценке учитывалось не только формальное наличие соответствующего предельного параметра, но и его правовая определенность. Параметры, допускающие изменение посредством документации по планировке территории, предусматривающие неопределенные исключения (например, возможность размещения высотных доминант без определения территорий их размещения) либо позволяющие определять допустимые параметры строительства в индивидуальном порядке, при расчете оценки не учитывались, поскольку не обеспечивают заранее определенный режим использования территории.

Оценивалось наличие предельной этажности, максимального процента застройки, минимальных и максимальных размеров земельного участка, минимальных отступов от границ земельного участка, а также отсутствие территориальных зон, допускающих осуществление жилой застройки без установления предельных параметров градостроительного регламента. Результаты анализа представлены в таблице 8.

Таблица 8 – Оценка наличия и правовой определенности предельных параметров градостроительных регламентов территориальных зон многоэтажной жилой застройки в рассматриваемых городах

Характеристика градостроительного регламента	Екатеринбург ¹⁵⁰	Казань ¹⁵¹	Краснодар ¹⁵²	Красноярск ¹⁵³	Новосибирск ¹⁵⁴	Пермь ¹⁵⁵	Самара ¹⁵⁶
Предельная этажность	+	+	-	-	+	+	+
Максимальный процент застройки	+	+	-	-	+	-	-
Минимальный размер земельного участка	+	+	+	+	+	+	-
Максимальный размер земельного участка	-	-	+	+	-	+	-
Минимальные отступы	-	+	+	+	+	+	+
Отсутствие территориальных зон с нулевыми либо неопределенным и параметрами (например, зон типа «Ф»)	-	-	+	+	+	+	+
Баллы	0,7	0,8	0,4	0,4	0,9	0,7	0,5

Источник: расчеты экспертов ИЭГ по результатам анализа ПЗЗ исследуемых городов

Наиболее полно базовые условия нормативного регулирования жилой застройки представлены в Новосибирске (0,9 балла), где установлен

¹⁵⁰ Постановление Администрации города Екатеринбурга Свердловской области № 1597 от 10 июня 2022 года «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования “город Екатеринбург”».

¹⁵¹ Решение Казанской городской Думы Республики Татарстан № 5-8 от 16 августа 2021 года «О Правилах землепользования и застройки города Казани».

¹⁵² Решение городской Думы Краснодара Краснодарского края № 82 от 27 ноября 2024 года «О едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар».

¹⁵³ Решение Красноярского городского Совета депутатов Красноярского края № В-122 от 07 июля 2015 года «О Правилах землепользования и застройки городского округа город Красноярск Красноярского края и о признании утратившими силу отдельных решений Красноярского городского Совета депутатов».

¹⁵⁴ Решение Совета депутатов города Новосибирска № 1288 от 24 июня 2009 года «О Правилах землепользования и застройки города Новосибирска».

¹⁵⁵ Решение Пермской городской Думы Пермского края № 143 от 26 июня 2007 года «Об утверждении Правил землепользования и застройки города Перми».

¹⁵⁶ Постановление Самарской городской Думы Самарской области № 61 от 26 апреля 2001 года «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа Самара».

практически полный набор базовых предельных параметров, позволяющих определить допустимые пределы освоения территории.

Казань (0,8 балла) также содержит практически полный набор базовых параметров градостроительного регламента. Вместе с тем итоговая оценка снижена в связи с наличием территориальных зон (в частности, зон типа «Ф»), допускающих размещение жилой застройки при отсутствии определенных предельных параметров градостроительного регламента.

Использование территориальных зон с неопределенными или нулевыми предельными параметрами фактически выводит регулирование интенсивности жилой застройки за пределы градостроительного регламента. В результате допустимые параметры застройки определяются не нормативно, а в рамках индивидуальных градостроительных решений, что снижает предсказуемость регулирования и ограничивает возможность оценки потенциальной нагрузки на социальную, транспортную и коммунальную инфраструктуру. Именно по этой причине наличие таких зон рассматривается в исследовании как фактор снижения качества нормативного регулирования и учитывается при снижении итоговой оценки.

Екатеринбург (0,7 балла) получил сниженную оценку также в связи с наличием территориальных зон, предусматривающих возможность осуществления жилой застройки при отсутствии определенных предельных параметров градостроительного регламента (зоны типа «Ф»), что создает правовую неопределенность в части допустимой интенсивности использования территории. Вместе с тем формальное отсутствие в градостроительном регламенте показателя максимальной этажности не рассматривалось как недостаток. В качестве основного инструмента ограничения интенсивности застройки в городе применяется коэффициент использования территории (КИТ) – аналог широко используемого в международной практике показателя Floor Area Ratio (FAR), определяющего максимально допустимое отношение суммарной площади всех этажей зданий к площади земельного участка. В сочетании с установленным максимальным процентом застройки КИТ позволяет заранее определить предельный объем возможного строительства на земельном участке и, как следствие, фактически ограничивает возможную этажность объекта. Таким образом, несмотря на

отсутствие самостоятельного показателя максимальной этажности, градостроительный регламент обеспечивает необходимую правовую определенность в отношении предельной интенсивности застройки, поэтому снижение оценки по данному основанию не производилось.

Пермь (0,7 балла) получила сниженную оценку в связи с отсутствием в градостроительном регламенте для территориальных зон многоэтажной жилой застройки показателя максимального процента застройки, являющегося одним из базовых инструментов ограничения интенсивности использования земельных участков. При этом в Правилах землепользования и застройки применяется показатель предельного максимального коэффициента плотности застройки земельного участка, который по своему функциональному назначению близок к коэффициенту использования территории (КИТ) и международному показателю Floor Area Ratio (FAR), поскольку также ограничивает максимально допустимый объем строительства относительно площади земельного участка. Однако данный показатель установлен лишь для отдельных подзон типа «П» и не распространяется на основную систему территориальных зон жилой застройки. В связи с этим он не может рассматриваться как базовый инструмент регулирования интенсивности застройки на уровне всего муниципального образования и не компенсирует отсутствие максимального процента застройки в градостроительных регламентах большинства жилых зон.

Самара (0,5 балла) получила сниженную оценку в связи с тем, что максимальный процент застройки не определяется непосредственно градостроительным регламентом, а может быть увеличен на основании документации по планировке территории. Такой подход создает правовую неопределенность в отношении предельной интенсивности использования земельных участков, поскольку в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации установление предельных параметров разрешенного строительства посредством документации по планировке территории для жилых территориальных зон не предусмотрено. В результате допустимый объем застройки не может быть однозначно определен исключительно на основании правил землепользования и застройки.

Краснодар и Красноярск (по 0,4 балла) характеризуются наиболее высокой степенью правовой неопределенности градостроительных регламентов. Помимо использования конструкций, допускающих изменение максимального процента застройки посредством документации по планировке территории, в градостроительных регламентах предусмотрена возможность размещения высотных доминант без установления четких критериев их размещения, предельного количества и пространственных границ применения. Фактически такие положения допускают увеличение допустимых параметров застройки в индивидуальном порядке, не позволяя заранее определить максимально возможный объем строительства в пределах территориальной зоны. Это противоречит назначению градостроительного регламента как инструмента нормативного определения предельных параметров использования земельных участков и существенно снижает уровень правовой определенности регулирования.

На основании результатов анализа генеральных планов и правил землепользования и застройки выполнена комплексная оценка базовых условий формирования сбалансированного пространственного развития. Итоговое значение определяется как среднее арифметическое оценки содержания генерального плана и оценки наличия и правовой определенности базовых предельных параметров градостроительного регламента. Результаты оценки представлены в таблице 9.

Таблица 9 – Сведения о результатах оценки городов по критерию 1.1 «Базовые условия формирования сбалансированного развития»

Город	Позиции сравнения и значение оценки		Итоговое значение оценки, баллы
	<i>Особенности содержания генерального плана</i>	<i>Наличие и правовая определенность предельных параметров градостроительного регламента</i>	
Екатеринбург	1	0,7	0,85
Казань	1	0,8	0,90
Краснодар	1	0,4	0,70
Красноярск	1	0,4	0,70
Новосибирск	1	0,9	0,95
Пермь	0,5	0,7	0,6
Самара	1	0,5	0,75

Источник: расчеты экспертов ИЭГ по информации из генеральных планов и ПЗЗ, исследуемых городов

Результаты оценки показывают, что практически все исследуемые муниципальные образования получили максимальную оценку по критерию содержания генерального плана, поскольку соответствующие документы не содержат положений, допускающих отказ от установления функциональных зон либо замену сведений об объектах местного значения сведениями о потребности в таких объектах. Исключением стал город Пермь, 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 (анализ содержания генерального плана в части отображения социальной инфраструктуры представлен ниже).

Различия итоговых значений обусловлены исключительно особенностями регулирования, установленного правилами землепользования и застройки.

Наибольшую итоговую оценку получил Новосибирск (0,95 балла), что свидетельствует о наиболее полном нормативном закреплении базовых инструментов регулирования параметров жилой застройки.

Высокие значения также получили Казань (0,90 балла), Екатеринбург и Пермь (по 0,85 балла), в которых сформированы необходимые предпосылки для регулирования интенсивности использования территории.

Промежуточное значение получила Самара (0,75 балла), где отдельные элементы градостроительного регулирования требуют совершенствования.

Наименьшие оценки присвоены Краснодару и Красноярску (по 0,70 балла), что обусловлено наличием правовой неопределенности отдельных предельных параметров градостроительного регламента либо отсутствием части базовых инструментов регулирования интенсивности застройки.

В целом анализ показывает, что несмотря на единый подход к содержанию генеральных планов, качество нормативного регулирования в правилах землепользования и застройки существенно различается, что оказывает непосредственное влияние на возможность обеспечения сбалансированного пространственного развития территорий.

Критерий 1.2 «Согласованность развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры»

В соответствии с принятым методическим подходом (см. раздел 4.2.2. настоящего доклада) в целях определения промежуточных значений по направлению «Согласованность развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры» проведен анализ статистических показателей развития рассматриваемых городов, местных нормативов градостроительного проектирования и генеральных планов муниципальных образований.

В соответствии с методикой рассчитан коэффициент обеспеченности объектами дошкольного образования (Кдоу), характеризующий соответствие фактической обеспеченности местами в дошкольных образовательных организациях нормативному уровню, установленному местными нормативами градостроительного проектирования. Исходные данные и результаты расчета коэффициента представлены в таблице 10.

Таблица 10 – Обеспеченность объектами дошкольного образования в рассматриваемых городах

Город	Доля мест в детских садах на 1 тыс. жителей (факт на 01.01.2025.)	Доля мест в детских садах на 1 тыс. жителей (МНПП)	Коэффициент обеспеченности объектами дошкольного образования Кдоу (на 01.01.2025)
Екатеринбург	51	55 ¹⁵⁷	0,9
Казань	52	86 ¹⁵⁸	0,6
Краснодар	59	66 ¹⁵⁹	0,9
Красноярск	46	43 ¹⁶⁰	1,1
Самара	40	55 ¹⁶¹	0,7

¹⁵⁷ Постановление Администрации города Екатеринбурга Свердловской области № 3549 от 29 декабря 2023 года «Об утверждении Нормативов градостроительного проектирования городского округа – муниципального образования “город Екатеринбург”».

¹⁵⁸ Решение Казанской городской Думы Республики Татарстан № 8-12 от 14 декабря 2016 года «О местных нормативах градостроительного проектирования городского округа Казань».

¹⁵⁹ Решение городской Думы Краснодара Краснодарского края № 32 от 19 июля 2012 года «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования муниципального образования город Краснодар».

¹⁶⁰ Решение Красноярского городского Совета депутатов Красноярского края № В-299 от 4 сентября 2018 года «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа город Красноярск».

¹⁶¹ Решение Думы ГО Самара Самарской области № 382 от 07 февраля 2019 года «Об утверждении местных нормативов градостроительного проектирования городского округа Самара»

Пермь	46	35 ¹⁶²	1,3
Новосибирск	44	35 ¹⁶³	1,3

Источник: расчеты экспертов ИЭГ по данным Росстата и местных нормативов градостроительного проектирования исследуемых городов

Из таблицы 10 следует, что нормативная обеспеченность объектами дошкольного образования существенно различается по городам, поскольку формируется с учетом прогнозной возрастной структуры населения, демографических особенностей и расчетных параметров, закрепленных в местных нормативах градостроительного проектирования. По этой причине для сравнительной оценки используется не абсолютное количество мест на 1 тыс. жителей, а коэффициент достижения нормативной обеспеченности (Кдоу), позволяющий сопоставлять результаты между муниципальными образованиями независимо от различий в нормативных значениях. Итак, согласно расчетам, обеспеченность объектами дошкольного образования достигнута в Красноярске (Кдоу = 1,1), Новосибирске и Перми (Кдоу = 1,3), где фактическое количество мест превышает значения, установленные местными нормативами градостроительного проектирования. В остальных рассматриваемых городах коэффициент Кдоу меньше единицы, что свидетельствует о несоответствии фактической обеспеченности нормативным требованиям. Наиболее выраженный дефицит наблюдается в Казани (Кдоу = 0,6) и Самаре (Кдоу = 0,7), тогда как Екатеринбург, Краснодар находятся вблизи нормативного уровня, однако также не достигают его. Полученные результаты свидетельствуют о том, что в большинстве рассматриваемых городов к началу 2025 года сохраняется дефицит объектов дошкольного образования, сформировавшийся относительно нормативов градостроительного проектирования.

При этом сам по себе коэффициент Кдоу отражает достигнутый уровень обеспеченности, однако не позволяет установить причины его формирования. Для этого он рассматривается в совокупности с коэффициентом достижения прогнозной жилищной обеспеченности и коэффициентом согласованности темпов развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры.

¹⁶² Постановление Администрации города Перми Пермского края № 1408 от 29 декабря 2022 года «Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования в городе Перми».

¹⁶³ Решение Совета депутатов города Новосибирска № 96 от 2 декабря 2015 года «О Местных нормативах градостроительного проектирования города Новосибирска».

В соответствии с методикой рассчитан коэффициент достижения прогнозной жилищной обеспеченности (Кгп), характеризующий степень соответствия фактической жилищной обеспеченности параметрам, предусмотренным генеральным планом. Следует учитывать, что прогнозные показатели жилищной обеспеченности, используемые в настоящем исследовании, обычно содержатся в материалах по обоснованию генерального плана. Внесение изменений в генеральный план в связи с реализацией проектов комплексного развития территорий, как правило, носит локальный характер и не сопровождается пересчетом расчетных показателей развития муниципального образования в целом. В результате увеличение параметров жилищного строительства в отдельных проектах не приводит к корректировке общей модели обеспеченности объектами социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. Это свидетельствует о постепенной утрате генеральным планом функции инструмента обеспечения инфраструктурной сбалансированности и позволяет использовать сопоставление прогнозной и фактической жилищной обеспеченности для выявления накопленных пространственных дисбалансов. Исходные данные и результаты расчета коэффициента представлены в таблице 11.

Таблица 11 – Коэффициент достижения прогнозной жилищной обеспеченности

Город	Прогнозируемая жилищная обеспеченность по генеральному плану (кв.м. на чел.)	Фактическая жилищная обеспеченность (кв.м. на чел.) на 01.01.2025	Коэффициент достижения прогнозной жилищной обеспеченности (Кгп) на 01.01.2025
Екатеринбург	45,0 ¹⁶⁴	30,8	0,68
Казань	32,1 ¹⁶⁵	30,2	0,94
Краснодар	34,7 ¹⁶⁶	39,6	1,14
Красноярск	30,0 ¹⁶⁷	27,0	0,90

¹⁶⁴ Материалы по обоснованию генерального плана Екатеринбурга // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/downloadDocFile.php?uin=6570100002020302202301301&fid=fgHlBnV.pdf> (дата обращения: 01.06.2026).

¹⁶⁵ Решение Казанской городской думы № 5-38 от 28 февраля 2020 года «Об утверждении Генерального плана городского округа Казань».

¹⁶⁶ Решение городской думы Краснодара № 82 от 27 ноября 2024 года «О едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования город Краснодар».

¹⁶⁷ Материалы по обоснования генерального плана Красноярск. Том 2 Книга 2.2 Планируемое социально-экономическое развитие города. Архитектурно планировочная организация территории // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/ais/ofl?id=7F30B3A2329680428BD5D5407019E3A7> (дата обращения: 01.06.2026).

Самара	26,4 ¹⁶⁸	32,4	1,23
Пермь	32,0 ¹⁶⁹	28,5	0,89
Новосибирск	31,0 ¹⁷⁰	31,0	1,00

Источник: расчеты экспертов ИЭГ по данным Росстата и материалов по обоснованию генеральных планов исследуемых городов.

Из таблицы следует, что лишь в одном из рассматриваемых городов, в Новосибирске, фактическая жилищная обеспеченность соответствует прогнозному значению, предусмотренному генеральным планом ($K_{гп} = 1,00$). В Краснодаре ($K_{гп} = 1,14$) и Самаре ($K_{гп} = 1,23$) фактическая жилищная обеспеченность уже превысила прогнозные параметры генерального плана, что свидетельствует о выходе жилищного развития за пределы расчетной модели, положенной в основу планирования социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. В остальных городах прогнозные показатели генеральных планов пока не достигнуты, при этом наиболее существенное отставание наблюдается в Екатеринбурге ($K_{гп} = 0,68$).

Таким образом, результаты расчета подтверждают, что в отдельных муниципальных образованиях фактическое жилищное развитие уже превышает параметры, предусмотренные генеральными планами. Это свидетельствует о формировании дополнительной инфраструктурной нагрузки, не учтенной при определении расчетной потребности в объектах социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, и является одной из причин возникновения инфраструктурных дисбалансов.

Согласно методике, коэффициент согласованности развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры отражает соотношение темпов изменения социальной инфраструктуры и жилищного фонда за анализируемый период. Для его расчета использованы сведения о динамике числа мест в дошкольных образовательных организациях, жилищного фонда, представленные в таблицах 12.

¹⁶⁸ Материалы по обоснованию генерального плана Самары // // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/files/3670100002010307202409051/fhApqre.pdf> (дата обращения: 01.06.2026).

¹⁶⁹ Материалы по обоснованию генерального плана Перми // Институт территориального планирования. URL: <https://permgenplan.ru/portfolio/general-plan> (дата обращения: 01.06.2026).

¹⁷⁰ Решение Совета депутатов города Новосибирска № 824 от 26 декабря 2007 года «О Генеральном плане города Новосибирска».

Таблица 12 – Темпы роста социальной инфраструктуры в рассматриваемых городах за период 2020–2025 годов

Город	Число мест в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по образовательным программам дошкольного образования, присмотр и уход за детьми, ед. (Росстат)						Темпы роста социальной инфраструктуры, 2020–2025 (Тинф)
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Екатеринбург	84 314	89 572	90 240	87 794	84 853	81 809	0,97
Казань	61 192	75 325	67 586	64 736	67 374	68 538	1,12
Краснодар	68 128	73 747	68 870	72 817	74 334	74 506	1,09
Красноярск	55 957	61 826	59 051	59 127	58 596	55 748	1,00
Самара	48 547	51 874	50 479	49 381	49 325	46 900	0,97
Пермь	59 197	61 363	58 822	56 860	50 696	47 268	0,80
Новосибирск	70 440	75 328	77 914	76 288	74 662	72 342	1,03

Источники: расчеты экспертов ИЭГ по данным Росстата в исследуемых городах; база данных показателей муниципальных образований Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 01.05.2026)

Из таблицы 12 видно, что темпы изменения социальной инфраструктуры существенно различаются между рассматриваемыми городами. Рост числа мест в дошкольных образовательных организациях наблюдается в Казани, Краснодаре и Новосибирске, тогда как в Екатеринбурге и Самаре показатель практически не изменился, а в Перми произошло его сокращение. Полученные данные свидетельствуют об отсутствии единой тенденции развития социальной инфраструктуры и необходимости сопоставления ее динамики с темпами жилищного строительства.

Таблица 13 – Темпы роста жилищного фонда в рассматриваемых городах за период 2020–2025 годов

Город	Общая площадь жилых помещений, тыс. кв. м (Росстат)						Темпы роста жилищного фонда, 2020–2025 (Тжил)
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Екатеринбург	40 972,4	42 492,0	44 329,6	45 967,2	47 598,6	49 076,4	1,20

Казань	33 996,4	35 229,0	36 093,6	37 419,7	38 817,5	40 122,2	1,18
Краснодар	39 008,2	40 676,7	39 160,0	47 158,0	49 343,0	50 052,0	1,28
Красноярск	28 712,1	29 559,0	30 353,4	31 188,3	32 071,7	32 692,8	1,14
Самара	34 451,4	35 235,4	35 834,1	36 441,1	36 987,4	37 503,5	1,09
Пермь	26 572,4	27 365,2	27 936,8	28 388,5	28 842,8	29 330,2	1,10
Новосибирск	43 725,9	45 284,5	46 506,4	48 127,6	49 638,1	50 766,2	1,16

Источники: расчеты экспертов ИЭГ по данным Росстата в исследуемых городах; база данных показателей муниципальных образований Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 01.05.2026)

Из таблицы 13 видно, что во всех рассматриваемых городах жилищный фонд демонстрировал положительную динамику, однако темпы его роста в большинстве случаев превышали темпы изменения социальной инфраструктуры. Для оценки степени согласованности указанных процессов рассчитан коэффициент Кинф, отражающий соотношение темпов изменения жилищного фонда и социальной инфраструктуры (таблица 14).

Таблица 14 – Коэффициент согласованности развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры

Город	Темпы роста социальной инфраструктуры, 2020–2025(Тинф)	Темпы роста жилищного фонда 2020–2025 (Тжил)	Коэффициент согласованности развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры (Кинф)
Екатеринбург	0,97	1,20	0,81
Казань	1,12	1,18	0,95
Краснодар	1,09	1,28	0,85
Красноярск	1,00	1,14	0,87
Самара	0,97	1,09	0,89
Пермь	0,80	1,10	0,72
Новосибирск	1,03	1,16	0,88

Источники: расчеты экспертов ИЭГ по данным Росстата в исследуемых городах; база данных показателей муниципальных образований Росстата, URL: <https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/munst.htm> (дата обращения: 01.05.2026)

Из таблицы 14 следует, что ни в одном из рассматриваемых городов коэффициент согласованности развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры не достигает единицы. Это свидетельствует о том, что во всех

муниципальных образованиях темпы развития жилищного фонда превышают темпы развития социальной инфраструктуры, вследствие чего увеличивается инфраструктурная нагрузка и сохраняются предпосылки для формирования дефицита объектов социальной инфраструктуры. Наиболее выраженное отставание социальной инфраструктуры наблюдается в Перми (Кинф = 0,72) и Екатеринбурге (Кинф = 0,81), тогда как наиболее близкие к согласованным темпы развития отмечаются в Казани (Кинф = 0,95). Вместе с тем даже в этом случае развитие социальной инфраструктуры не компенсирует темпы жилищного строительства.

По результатам расчета коэффициентов обеспеченности объектами дошкольного образования (Кдоу), достижения прогнозной жилищной обеспеченности (Кгп) и согласованности темпов развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры (Кинф) каждому муниципальному образованию присвоена итоговая балльная оценка в соответствии с методикой, изложенной в разделе 4.2.2 настоящего доклада. Оценка учитывает как достигнутый уровень обеспеченности объектами социальной инфраструктуры относительно нормативных требований и параметров жилищного развития, так и согласованность темпов развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры за период 2020–2025 годов. Результаты оценки представлены в таблице 15.

Таблица 15 – Результаты оценки по критерию 1.2 «Согласованность развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры»

Город	Соотношение Кдоу и Кгп	Кинф	Балл	Интерпретация результатов
Екатеринбург	Кдоу > Кгп	0,81	0,5	Уровень обеспеченности объектами дошкольного образования выше уровня достижения прогнозной жилищной обеспеченности, однако это обусловлено недостижением прогнозных параметров жилищного развития. Существенное отставание темпов развития социальной инфраструктуры приводит к постепенному исчерпанию имеющегося запаса
Казань	Кдоу < Кгп	0,95	0,4	Темпы развития социальной инфраструктуры практически согласованы с темпами жилищного строительства, однако достигнутый уровень обеспеченности объектами дошкольного образования остается ниже уровня жилищного развития,

				вследствие чего накопленный дефицит сохраняется
Краснодар	Кдоу < Кгп	0,85	0,3	Фактическое жилищное развитие превышает уровень обеспеченности объектами дошкольного образования. Несмотря на умеренные темпы развития социальной инфраструктуры, накопленный инфраструктурный дефицит сохраняется
Красноярск	Кдоу > Кгп	0,87	0,7	Обеспеченность объектами дошкольного образования превышает уровень жилищного развития, при этом темпы развития социальной инфраструктуры лишь незначительно уступают темпам роста жилищного фонда, что позволяет сохранять общий баланс
Новосибирск	Кдоу > Кгп	0,88	0,7	Наиболее благоприятная ситуация среди рассматриваемых городов. Сформирован инфраструктурный запас относительно уровня жилищного развития, а умеренное отставание темпов развития социальной инфраструктуры не оказывает существенного влияния на сбалансированность развития территории
Пермь	Кдоу > Кгп	0,72	0,5	Сформирован значительный инфраструктурный запас относительно достигнутого уровня жилищного развития, однако темпы развития социальной инфраструктуры существенно уступают темпам роста жилищного фонда, вследствие чего данный запас постепенно сокращается
Самара	Кдоу < Кгп	0,89	0,3	Наиболее выраженный разрыв между фактическим жилищным развитием и обеспеченностью объектами дошкольного образования. Темпы развития социальной инфраструктуры не компенсируют сложившийся дефицит

Источник: расчеты экспертов ИЭГ по данным Росстата, местных нормативов градостроительного проектирования и материалов по обоснованию генеральных планов исследуемых городов

Результаты оценки свидетельствуют о существенной дифференциации исследуемых городов по степени согласованности развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры.

Наиболее низкие оценки получили Краснодар и Самара (0,3 балла), где фактическое жилищное развитие опережает обеспеченность объектами дошкольного образования, а темпы развития социальной инфраструктуры не обеспечивают сокращения сформировавшегося инфраструктурного дефицита.

Казань получила 0,4 балла. Несмотря на практически согласованные темпы развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры, достигнутый уровень обеспеченности объектами дошкольного образования остается ниже уровня жилищного развития, что свидетельствует о сохранении ранее сформировавшегося дефицита.

Екатеринбург и Пермь получили по 0,5 балла. В обоих городах уровень обеспеченности объектами дошкольного образования превышает уровень достижения прогнозной жилищной обеспеченности, однако причины такой оценки различны. В Екатеринбурге это обусловлено недостижением прогнозных параметров жилищного развития, предусмотренных генеральным планом, тогда как в Перми сформирован значительный инфраструктурный запас. Вместе с тем в обоих случаях темпы развития социальной инфраструктуры существенно уступают темпам роста жилищного фонда, что свидетельствует о постепенном сокращении имеющегося запаса.

Наиболее высокие оценки получили Красноярск и Новосибирск (0,7 балла). Для этих городов характерно превышение уровня обеспеченности объектами дошкольного образования относительно достигнутого уровня жилищного развития при отсутствии критического отставания темпов развития социальной инфраструктуры, что позволяет характеризовать их развитие как наиболее сбалансированное среди исследуемых муниципальных образований.

В целом результаты оценки подтверждают, что основными причинами формирования инфраструктурных дисбалансов являются не только недостаточный уровень обеспеченности объектами социальной инфраструктуры, но и превышение фактических параметров жилищного развития относительно модели, предусмотренной генеральными планами, а также несогласованность темпов развития жилищного фонда и социальной инфраструктуры. Именно сочетание указанных факторов приводит к увеличению инфраструктурной нагрузки и постепенному нарушению пространственного баланса развития городских территорий.

Критерий 1.3 «Влияние механизмов КРТ на сбалансированное развитие»

В целях оценки влияния механизмов комплексного развития территорий на обеспечение сбалансированного развития городов проведен анализ

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в сфере КРТ в исследуемых городах. Оценивалось наличие и полнота закрепления в региональном законодательстве раскрываемых ниже ключевых регуляторных механизмов, обеспечивающих качественную подготовку, реализацию и инфраструктурную сбалансированность проектов комплексного развития территорий.

Запрет принятия решения о КРТ вне зон, установленных в ПЗЗ

В соответствии с частью 5.2 статьи 30 Градостроительного кодекса Российской Федерации субъектам Российской Федерации предоставлено право установить, что решение о комплексном развитии территории может быть принято только в отношении территории, заранее определенной в правилах землепользования и застройки как территория, предназначенная для КРТ.

Закрепление таких территорий в ПЗЗ позволяет увязать решения о комплексном развитии с системой территориального планирования и градостроительного зонирования, обеспечить их предварительную оценку при разработке генерального плана и правил землепользования и застройки, а также учитывать перспективную потребность в объектах транспортной, инженерной и социальной инфраструктуры. Иными словами, территория комплексного развития становится элементом долгосрочной пространственной политики города, а не объектом разового инвестиционного решения.

Отсутствие данного требования, напротив, позволяет принимать решения о КРТ практически в отношении любой территории независимо от ранее сформированной градостроительной модели развития города. Это снижает предсказуемость развития городской территории, затрудняет синхронизацию жилищного строительства с развитием инфраструктуры и увеличивает риск возникновения локальных дефицитов объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

Проведенный анализ показал, что ни один из субъектов Российской Федерации, представляющих рассматриваемые города, указанное полномочие не реализовал. Соответственно, ни в одном из исследуемых городов предварительное закрепление территорий комплексного развития в ПЗЗ не

является обязательным условием принятия решения о КРТ. В связи с этим по данному показателю всем городам присвоена отрицательная оценка (0 баллов).

При этом содержание карт ПЗЗ существенно различается. В отдельных городах в ПЗЗ обозначены лишь отдельные потенциальные территории КРТ, тогда как, например, в Красноярске соответствующей зоной охвачена значительная часть территории города (рисунок 1).



Рисунок 1 – Карта градостроительного зонирования города Красноярска с зонами КРТ
Источник: URL: Правила землепользования и застройки Красноярска // ФГИС ТП.
<https://fgistp.economy.gov.ru/files/> (дата обращения: 01.05.26)

Из рисунка 1 видно, что значительная часть центральной и серединой зоны города, а также северной периферии накрыта зонами КРТ. Однако в отсутствие нормативной связи между такими зонами и возможностью принятия решения о КРТ само по себе их отображение в ПЗЗ не оказывает влияния на правовой режим принятия решений и не обеспечивает большей предсказуемости градостроительного развития.

Предварительное закрепление территорий КРТ в ПЗЗ имеет смысл только тогда, когда такие территории выделяются как действительно требующие комплексного преобразования и являются частью долгосрочной стратегии пространственного развития города. Массовое распространение зон КРТ на значительную часть городской территории фактически превращает КРТ из исключительного инструмента преобразования сложных территорий в универсальный механизм строительства, что усложняет инвестиционно-строительный процесс и снижает преимущества параметрической системы градостроительного регулирования, основанной на взаимосвязи генерального плана, ПЗЗ и градостроительных регламентов.

Предварительная градостроительная проработка территории

По данному критерию оценивалось нормативное закрепление обязательности предварительной градостроительной проработки территории, планируемой к комплексному развитию.

Под предварительной градостроительной проработкой территории в настоящем исследовании понимается установленная региональным законодательством обязанность до принятия решения о КРТ провести комплексный анализ территории, включающий сбор сведений о существующей застройке, объектах инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, ограничениях использования территории, правообладателях объектов недвижимости, а также оценку соответствия территории установленным законодательством критериям комплексного развития. Такая предварительная подготовка позволяет сформировать исходную информационную базу, необходимую для принятия обоснованного решения о реализации проекта КРТ.

Анализ показал, что требование о предварительной градостроительной проработке территории закреплено практически во всех субъектах Российской Федерации, представляющих рассматриваемые города, но объем требований отличается.

Наиболее комплексно соответствующие процедуры урегулированы в Свердловской области¹⁷¹, Пермском крае¹⁷², где до принятия решения о КРТ предусмотрено проведение обследования территории, анализ существующей жилой, инженерной, транспортной и социальной инфраструктуры, выявление правовых ограничений использования территории, сбор сведений о правообладателях объектов недвижимости, предварительная оценка параметров будущей застройки, потребности в переселении граждан и подготовка текстовых и графических материалов, обосновывающих целесообразность принятия решения о комплексном развитии территории.

Вторым самостоятельным элементом оценки являлось наличие требования о разработке мастер-плана (архитектурно-градостроительной концепции) проекта КРТ. Указанный документ представляет собой результат комплексной градостроительной и пространственно-экономической проработки территории и определяет ее перспективную модель развития. Именно на основе мастер-плана обосновываются предлагаемые границы территории комплексного развития, параметры застройки, размещение объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, а также основные технико-экономические показатели проекта.

Кроме того, разработка мастер-плана позволяет оценить финансовую реализуемость проекта, определить потребность в бюджетном финансировании, объем внебюджетных инвестиций и иные параметры, необходимые для принятия обоснованного решения о реализации КРТ. Тем самым мастер-план выступает инструментом, обеспечивающим не только качество градостроительных решений, но и их экономическую обоснованность.

¹⁷¹ 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.

¹⁷² Постановление Правительства Пермского края № 410-П от 15 июня 2021 года «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории в Пермском крае, Порядка согласования проектов решений о комплексном развитии территории жилой и нежилой застройки, подготовленных главой местной администрации муниципального образования Пермского края, Порядка заключения договоров о комплексном развитии территории, заключаемых органами местного самоуправления с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества».

Несмотря на отсутствие соответствующего требования в федеральном законодательстве, обязательная разработка мастер-плана (архитектурно-градостроительной концепции) до принятия решения о КРТ предусмотрена законодательством Самарской области, Пермского и Краснодарского края, представляющих анализируемые города. В законодательстве Красноярского края и Новосибирской области упоминается о концепции, но ее содержание не раскрывается, поэтому городам был присвоен балл 0,5. Это свидетельствует о постепенном формировании региональной практики использования мастер-плана в качестве обязательного этапа подготовки проектов комплексного развития территорий.

Учет инвестиционной составляющей при определении начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ

На торгах, предметом которых является право на заключение договора о комплексном развитии территории, фактически реализуется право осуществить комплексное развитие определенной территории на условиях, установленных договором. Экономическая ценность такого права определяется не только характеристиками земельных участков, входящих в границы КРТ, но и параметрами будущего развития территории: объемами и видами планируемой застройки, рыночной стоимостью создаваемой недвижимости, затратами на расселение правообладателей, строительством объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, а также иными обязательствами, возникающими при реализации договора о КРТ. Следовательно, механизм определения начальной цены торгов должен учитывать совокупность указанных факторов.

В соответствии с частью 5 статьи 69 Градостроительного кодекса Российской Федерации порядок определения начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ устанавливается субъектами Российской Федерации. Анализ регионального законодательства исследуемых городов позволил выделить четыре основных подхода к ее определению.

К наиболее предпочтительному относится подход, при котором начальная цена определяется на основании рыночной оценки предмета торгов – права на заключение договора о КРТ. Такой способ позволяет учитывать экономические характеристики будущей реализации территории, а не

ограничиваться оценкой стоимости земельных участков. В рамках настоящего исследования ему присваивается 1 балл, и такой подход был выявлен только в Новосибирской области¹⁷³.

Вторую группу составляют подходы, в которых начальная цена определяется на основе стоимости земельных участков (кадастровой или рыночной), при этом дополнительно могут учитываться отдельные характеристики территории КРТ (например, объем расселения, сложность реализации, право аренды земельных участков), однако экономическая модель будущей реализации территории в полном объеме не оценивается. Таким подходам присваивается 0,5 балла. Во второй группе находятся Пермский край¹⁷⁴ и Красноярский край¹⁷⁵.

Наименее предпочтительным является определение начальной цены исходя из кадастровой стоимости земельных участков, поскольку данный способ основан на нормативной оценке земли и в наименьшей степени отражает экономические особенности будущей реализации территории. К этой группе относятся оставшиеся исследуемые города, и в рамках исследования им присваивается 0 баллов.

Таблица 16 – Результаты оценки по критерию 1.3 «Влияние механизмов КРТ на сбалансированное развитие»

Город	Запрет на КРТ вне зон, установленных для КРТ в ПЗЗ	Предварительная градостроительная проработка территории КРТ	Мастер-план, архитектурно-градостроительная концепция	Наличие инвестиционной составляющей в начальной цене	Итог, баллы
-------	--	---	---	--	-------------

¹⁷³ Постановление Правительства Новосибирской области № 296-П от 27 июля 2021 года «Об установлении порядка определения начальной цены торгов на право заключения договора о комплексном развитии территории в случае, если решение о комплексном развитии территории принято Правительством Новосибирской области или главой местной администрации муниципального образования Новосибирской области».

¹⁷⁴ Постановление Правительства Пермского края № 410-П от 15 июня 2021 года «Об утверждении Порядка реализации решения о комплексном развитии территории в Пермском крае, Порядка согласования проектов решений о комплексном развитии территории жилой и нежилой застройки, подготовленных главой местной администрации муниципального образования Пермского края, Порядка заключения договоров о комплексном развитии территории, заключаемых органами местного самоуправления с правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества».

¹⁷⁵ Постановление Правительства Красноярского края № 708-П от 30 сентября 2021 года «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».

Екатеринбург	0	1	0	0	0,25
Казань	0	0,5	0	0	0,13
Краснодар	0	0,5	1	0	0,38
Красноярск	0	0,5	0,5	0,5	0,38
Новосибирск	0	0,5	0,5	1	0,50
Пермь	0	1	1	0,5	0,63
Самара	0	0,5	1	0	0,38

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Выводы по направлению «Инфраструктурная устойчивость»

На основании проведенного анализа документов территориального планирования, градостроительного зонирования, местных нормативов градостроительного проектирования и регионального регулирования комплексного развития территорий выполнена комплексная оценка обеспечения инфраструктурной устойчивости исследуемых городов. Итоговые результаты по каждому критерию сведены в таблицу 17, что позволяет сопоставить эффективность применяемых механизмов градостроительного регулирования и определить основные направления их совершенствования.

Таблица 17 – Результаты оценки городов по направлению «Инфраструктурная устойчивость»

Города	Критерий 1.1	Критерий 1.2	Критерий 1.3	Итоговый балл по направлению «Инфраструктурная устойчивость»
Екатеринбург	0,85	0,5	0,25	0,5
Казань	0,90	0,4	0,13	0,5
Краснодар	0,70	0,3	0,38	0,5
Красноярск	0,70	0,7	0,38	0,6
Новосибирск	0,95	0,7	0,50	0,7
Пермь	0,60	0,5	0,63	0,6
Самара	0,75	0,3	0,38	0,5

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Из таблицы 17 видно, что абсолютного лидера по направлению «Инфраструктурная устойчивость» нет. Новосибирск получил наибольший балл не потому, что достиг инфраструктурной устойчивости, а потому, что в наибольшей степени приблизился к системной модели регулирования, где генеральный план, ПЗЗ и механизмы сохранения социальной инфраструктуры работают более согласованно, чем в других исследуемых городах. Также важно

понимать, что инфраструктурная устойчивость складывается из двух факторов:

- качества градостроительного регулирования,
- масштаба градостроительного давления (темпов жилищного строительства и миграционного прироста).

Если город строит относительно немного жилья, то даже несовершенная система регулирования испытывает меньшую нагрузку. Соответственно, дефициты социальной инфраструктуры накапливаются медленнее.

Тем не менее проведенное исследование позволило выявить ряд системных особенностей действующего градостроительного регулирования, оказывающих влияние на обеспечение инфраструктурной устойчивости городского развития.

Во-первых, в ряде исследуемых городов установлены случаи неполного регулирования градостроительными регламентами параметров застройки, определяющих предельный объем строительства, а также случаи использования неопределенных правовых конструкций, допускающих индивидуальное увеличение таких параметров без четко установленных критериев и пределов. Подобный подход снижает правовую определенность градостроительного регулирования и нарушает взаимосвязь между генеральным планом и правилами землепользования и застройки. В результате фактический объем допускаемой застройки может превышать объем, исходя из которого в генеральном плане рассчитывались потребности в объектах социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, что создает предпосылки для формирования инфраструктурных дефицитов.

Во-вторых, проведено сопоставление темпов жилищного строительства и строительства объектов социальной инфраструктуры с учетом существующей обеспеченности населения объектами образования по действующим нормативам. Результаты показали, что ни в одном из исследуемых городов развитие социальной инфраструктуры не синхронизировано с развитием жилищного строительства, вследствие чего существующие инфраструктурные дефициты сохраняются либо увеличиваются по мере ввода нового жилья.

В-третьих, механизм комплексного развития территорий потенциально мог бы выступать инструментом реализации решений генерального плана применительно к наиболее сложным территориям, требующим комплексного

преобразования. Однако результаты исследования свидетельствуют, что в большинстве субъектов Российской Федерации КРТ фактически развивается параллельно системе генерального плана и правил землепользования и застройки. Принятие решений о КРТ не связано с заранее установленными территориями комплексного развития в ПЗЗ, а параметры будущего развития территории формируются преимущественно в рамках конкретного проекта КРТ, в лучшем случае с обоснованием через мастер-план. Таким образом, в существующей модели регулирования КРТ в большинстве случаев не выступает инструментом обеспечения инфраструктурной устойчивости городского развития, а функционирует как самостоятельный механизм преобразования территории, не интегрированный в общую систему градостроительного планирования.

4.3.2.2. Экологическая устойчивость

Критерий 2.1 «Обеспечение доступности озелененных территорий общего пользования»

В соответствии с методикой исследования проведен анализ региональных и местных нормативов градостроительного проектирования в части регулирования обеспеченности населения озелененными территориями общего пользования. Предметом оценки являлось закрепление нормативов обеспеченности озелененными территориями, нормативов их территориальной доступности, а также дифференциация требований к доступности в зависимости от вида озелененной территории, включая наличие специальных требований к размещению локальных озелененных пространств (скверов, бульваров и иных объектов) в пределах жилой застройки.

Особое внимание в рамках исследования уделено наличию нормативов доступности озелененных территорий общего пользования, дифференцированных по их видам. В отличие от крупных парков и городских садов, создание которых традиционно учитывается в документах территориального планирования, небольшие скверы и иные локальные озелененные пространства в жилых кварталах зачастую не имеют самостоятельного нормативного закрепления. Между тем именно такие объекты обеспечивают повседневную доступность озеленения для населения и наиболее уязвимы для последующей застройки при отсутствии специальных

требований в нормативах градостроительного проектирования и их последующего закрепления в правовом статусе территорий общего пользования. Указанные показатели характеризуют правовые условия формирования равномерной системы озелененных территорий общего пользования и обеспечения их доступности для населения. Результаты анализа представлены в таблице 18.

Таблица 18 – Анализ нормирования озелененных территорий общего пользования и правовой защищенности скверов в жилых кварталах

Города	Нормирование зелени, кв. м/чел.			Нормирование доступности ОТОП, м, мин.			Нормирование доступности по типам ОТОП, в частности скверов в жилых кварталах, м, мин.			Балл
	РНГП	МНГП	итог	РНГП	МНГП	итог	РНГП	МНГП	итог	
Екатеринбург	+	+	0,3	-	+	0,3	-	-	0	0,60
Казань	+	+	0,3	+	+	0,3	+	+	0,4	1,00
Краснодар	+	-	0,15	+	-	0,15	+	-	0,2	0,50
Красноярск	+	+	0,3	+	+	0,3	+	+	0,4	1,00
Новосибирск	+	+	0,3	+	-	0,15	+	-	0,2	0,65
Пермь	+	+	0,3	-	+	0,3	-	-	0	0,60
Самара	+	+	0,3	+	+	0,3	-	-	0	0,60

* В Перми нормативы обеспеченности озелененными территориями общего пользования установлены дифференцированно по планировочным районам города, что обеспечивает относительно равномерное территориальное распределение озелененных пространств. Несмотря на отсутствие самостоятельного норматива доступности, такой подход частично реализует аналогичную цель – формирование равномерной обеспеченности населения озелененными территориями в пределах городской территории

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

Результаты анализа свидетельствуют, что во всех рассматриваемых городах нормативное регулирование направлено на обеспечение населения озелененными территориями общего пользования, однако степень его комплексности существенно различается.

Наиболее полно вопросы формирования озелененных территорий урегулированы в Казани и Красноярске, где одновременно установлены нормативы обеспеченности, доступности и дифференцированные требования к различным видам озелененных территорий общего пользования, включая локальные скверы в жилой застройке. Такой подход создает наиболее благоприятные правовые условия для сохранения и развития непрерывной системы городского озеленения как элемента экологической устойчивости городской среды.

В Екатеринбурге, Перми, Самаре и Новосибирске сформирована нормативная база, обеспечивающая общую обеспеченность населения озелененными территориями, однако отсутствуют либо недостаточно развиты требования, направленные на формирование локальных озелененных пространств в жилых кварталах. В результате нормативное регулирование ориентировано преимущественно на достижение общегородских показателей

обеспеченности, но в меньшей степени способствует сохранению повседневно доступных озелененных территорий в структуре жилой застройки.

Следует отметить положительный опыт Перми, где показатели обеспеченности озелененными территориями устанавливаются дифференцированно по планировочным районам. Такой подход способствует более равномерному распределению озелененных территорий в пределах города и позволяет учитывать территориальные различия при развитии системы озеленения, однако не заменяет специальных требований к созданию локальных скверов в жилых кварталах.

Наименее комплексное нормативное регулирование выявлено в Краснодаре, где значительная часть требований закреплена только на региональном уровне и не получила развития в местных нормативах градостроительного проектирования.

В целом проведенный анализ показывает, что экологическая устойчивость городского развития определяется не только общей площадью озелененных территорий, но и их пространственным распределением и доступностью для населения. При этом особое значение имеет нормативное закрепление требований к созданию небольших озелененных территорий общего пользования в жилых кварталах. Именно такие пространства формируют повседневный экологический каркас городской среды, обеспечивают благоприятный микроклимат, снижают негативные последствия уплотнения застройки и одновременно являются наиболее уязвимыми для последующего освоения при отсутствии специальных нормативных требований.

Критерий 2.2 «Наличие условий для развития систем ливневой канализации»

В соответствии с методическим подходом, принятым в настоящем исследовании, одним из условий обеспечения экологической устойчивости пространственного развития является создание правовых и организационных предпосылок для планомерного развития системы дождевого водоотведения. Ливневая канализация выполняет важную функцию обеспечения устойчивого функционирования городской среды, снижая риски подтопления территорий, деградации городских пространств и негативного воздействия поверхностного

стока на окружающую среду в условиях уплотнения застройки и увеличения площади водонепроницаемых покрытий.

Следует отметить, что официальная система государственной статистики не предусматривает самостоятельного учета показателей, характеризующих развитие и состояние объектов ливневой канализации. В связи с этим проведение сопоставимого количественного анализа муниципальных образований на основе статистических данных Росстата не представляется возможным, а большинство исследований ограничивается анализом отдельных городов либо специализированными обследованиями.

Одним из немногих исследований, позволяющих провести межмуниципальное сравнение состояния систем дождевого водоотведения, является исследование «Ливневая канализация в современном городе. От тарификации до инфильтрации», подготовленное Национальным исследовательским университетом «Высшая школа экономики» (далее – исследование ВШЭ). Исследование основано на результатах анкетирования 102 муниципальных образований, проведенного в рамках программы Master of Public Administration (MPA) Московской школы управления «Сколково». По итогам исследования сформирован массив данных, характеризующий состояние ливневой инфраструктуры, подходы к ее эксплуатации, финансированию и развитию. В опубликованную часть исследования вошли сведения по 85 городам, включая ряд муниципальных образований, рассматриваемых в настоящем исследовании, что позволяет использовать полученные результаты для сравнительного анализа и интерпретации особенностей развития систем дождевого водоотведения в исследуемых городах.

Например, динамика протяженности ливневой канализации в некоторых городах исследования показана на рисунке 2.

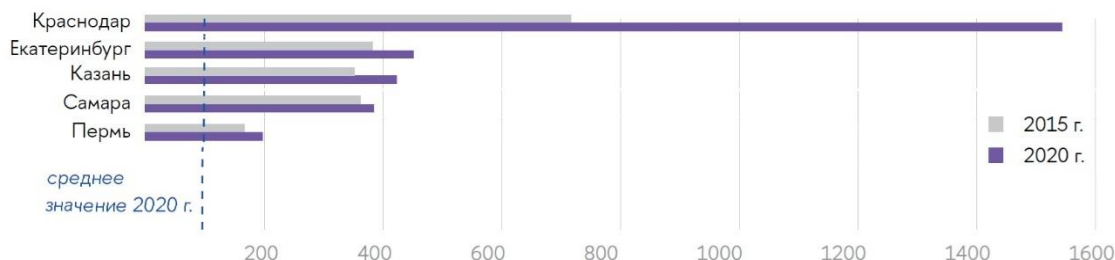


Рисунок 2 – Протяженность сетей ливневой канализации в городах исследования, км
 Источник: Переработанный график по исследованию «Ливневая канализация в современном городе. От тарификации до инфильтрации» / Сиваев С. Б., Абдуллаев А. М., Смирнов О. О., Залян Э. С., Андреева Е. С., Летуновский А. В. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2023

Из рисунка 2 следует, что уровень развития сети ливневой канализации существенно различается между исследуемыми городами. Наибольшей протяженностью сетей характеризуется Краснодар, значительно превышающий среднее значение по выборке. Екатеринбург, Казань и Самара также располагают относительно развитыми системами дождевого водоотведения, тогда как в Перми протяженность сети остается минимальной. При этом практически во всех рассматриваемых городах в период 2015–2020 годов наблюдалось увеличение протяженности ливневой канализации, что свидетельствует о постепенном расширении инженерной инфраструктуры. Вместе с тем различия между городами указывают на отсутствие единых подходов к развитию систем поверхностного водоотведения и существенную дифференциацию уровня инженерной обеспеченности городских территорий.

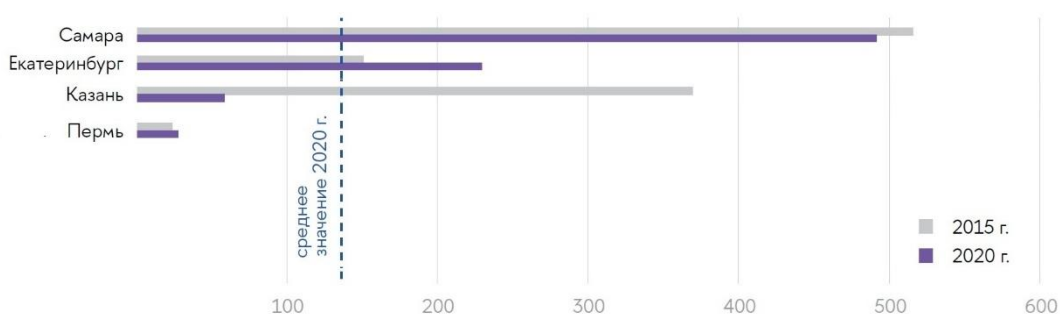


Рисунок 3 – Финансовые затраты на содержание ливневой канализации в городах России в 2015 и в 2020 годах, тыс. руб./км в год (в текущих ценах)

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.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2023

Представленные данные свидетельствуют о значительной неоднородности расходов муниципальных образований на содержание ливневой канализации. Наибольшие удельные затраты приходятся на Самару, тогда как в Казани и Перми расходы существенно ниже среднего уровня. Одновременно обращает на себя внимание отсутствие прямой зависимости между протяженностью сети и объемом затрат на ее содержание. Так, при сопоставимой протяженности сетей Екатеринбург и Казань существенно различаются по уровню финансирования. Это позволяет сделать вывод, что устойчивое функционирование системы дождевого водоотведения определяется не только масштабом инженерной инфраструктуры, но и объемом ресурсов, направляемых на ее эксплуатацию и содержание. Недостаточный уровень финансирования способен снижать эффективность существующей сети и ограничивать ее вклад в обеспечение экологической устойчивости городской среды.

Таблица 19 – Результаты оценки значений показателя, отражающего нормативное обеспечение развития систем ливневого водоотведения, в соответствии с рассматриваемой методикой

Города	ГП		РНГП/ МНГП	Правила благоустройства		Балл
	Локальные объекты	Линейные объекты		Регулирование параметров	Связь с зеленой инфраструктурой*	
Екатеринбург	+	-	-	-	-	0,2
Казань	+	+	+	-	-	0,6
Краснодар	+	+	+	+	-	0,8
Красноярск	+	+	-	-	-	0,4
Новосибирск	+	-	-	-	-	0,2
Пермь	+	+	-	+	+	0,8
Самара	-	-	+	+	-	0,4

* Под связью с зеленой инфраструктурой понимается регулирование природно-ориентированных решений при организации поверхностного стока, включая требования к использованию водопроницаемых покрытий, дождевых садов, биоканав, инфильтрационных элементов и иных средств управления поверхностным стоком, направленных на снижение нагрузки на централизованную систему ливневого водоотведения

Источник: расчеты экспертов ИЭГ по данным региональных и местных нормативов градостроительного проектирования, материалам генерального плана и правилам благоустройства

Результаты оценки свидетельствуют о существенной неоднородности нормативного регулирования вопросов развития систем ливневого водоотведения в рассматриваемых городах. Наиболее высокие значения получили Краснодар и Пермь (0,8 балла), однако по разным причинам: в Краснодаре сильнее представлены требования к инженерной составляющей системы, тогда как Пермь выделяется интеграцией вопросов поверхностного

стока с элементами природно-ориентированной (зеленой) инфраструктуры. Казань (0,6 балла) демонстрирует достаточно комплексный подход к регулированию инженерной инфраструктуры, однако в документах отсутствует взаимосвязь ливневого водоотведения с решениями в области благоустройства и озеленения. Наиболее низкие результаты получены Екатеринбург и Новосибирском (по 0,2 балла), где регулирование носит фрагментарный характер и отсутствует необходимая взаимосвязь между документами территориального планирования, градостроительного нормирования и благоустройства. Самара и Красноярск занимают промежуточное положение (по 0,4 балла): отдельные элементы регулирования присутствуют, однако комплексный подход к развитию системы ливневого водоотведения не сформирован.

Для выявления причин полученных оценок и определения сильных и слабых сторон нормативного регулирования далее приводится детальный анализ каждого из исследуемых городов.

Екатеринбург

Анализ документов территориального планирования и градостроительного нормирования показывает, что регулирование вопросов развития ливневой канализации в Екатеринбурге носит непоследовательный характер. Региональные нормативы градостроительного проектирования не устанавливают самостоятельных требований к развитию объектов дождевого водоотведения, ограничиваясь отсылкой к положениям СП 42.13330.2016. В муниципальных нормативах градостроительного проектирования требования, касающиеся ливневой инфраструктуры, отсутствуют.

В Генеральном плане города вопросам дождевого водоотведения посвящен раздел 1.3.10.2, предусматривающий развитие очистных сооружений дождевой канализации. Кроме того, в составе материалов по обоснованию Генерального плана предусмотрена карта планируемого размещения объектов местного значения в области ливневой канализации и дренажа (пункт 14 состава материалов). Вместе с тем указанная карта имеет гриф «секретно» и не размещена в открытом доступе, вследствие чего оценить пространственные решения по развитию системы ливневого водоотведения не представляется возможным. При этом в утверждаемой части Генерального

плана (Положении о территориальном планировании) вопросы развития ливневой канализации не нашли отражения.

Дополнительные сведения содержатся в Схеме водоотведения (дождевой канализации) муниципального образования «город Екатеринбург» до 2026 года, утвержденной постановлением Администрации города Екатеринбурга от 30 октября 2017 года № 2052 и разрабатываемой в соответствии с Генеральным планом. Документом предусмотрено строительство около 100 км сетей дождевой канализации в сложившейся городской застройке, не обеспеченной системой водоотведения, более 252 км сетей в районах перспективного развития, а также строительство 145 очистных сооружений в местах выпуска дождевых сточных вод.

Правила благоустройства Екатеринбурга¹⁷⁶ также не формируют комплексного подхода к организации поверхностного стока. Документ не содержит требований к применению водопроницаемых покрытий либо иных решений, направленных на повышение инфильтрации дождевых вод, а также не предусматривает взаимосвязи между развитием ливневой канализации и элементами зеленой инфраструктуры как единой системы управления поверхностным стоком.

Казань

Анализ документов территориального планирования и градостроительного нормирования свидетельствует о наиболее комплексном среди рассматриваемых городов регулировании вопросов развития систем дождевого водоотведения. Региональные нормативы градостроительного проектирования не содержат самостоятельных требований к развитию ливневой инфраструктуры, однако соответствующие положения закреплены в муниципальных нормативах градостроительного проектирования.

Так, в соответствии с пунктом 5.3.4.1.10 МНГП установлено, что «вся застроенная территория, включая улично-дорожную сеть, должна быть обеспечена системой сбора, отвода и очистки поверхностного стока». Кроме того, муниципальные нормативы предусматривают обязательный учет дождевой канализации при формировании инженерной инфраструктуры новых территорий. В составе минимального набора инженерных

¹⁷⁶ Решение Екатеринбургской городской Думы Свердловской области от 26 июня 2012 года № 29/61 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования “город Екатеринбург”».

коммуникаций, размещаемых в пределах улично-дорожной сети, наряду с водопроводом, хозяйственно-бытовой канализацией, наружным освещением, электрическими и слаботочными сетями прямо предусмотрена дождевая канализация. Документ также рекомендует размещение технических коридоров для инженерных сетей с двух сторон проезжей части, что создает предпосылки для комплексного развития инженерной инфраструктуры. Таким образом, муниципальные нормативы не только закрепляют необходимость устройства системы дождевого водоотведения, но и рассматривают ее как обязательный элемент инженерного обеспечения территории.

Дополнительные требования содержатся в пункте 5.3.4.1.11 МНГП, согласно которому прием, отведение и очистка поверхностных (дождевых и талых), поливочных и дренажных вод должны осуществляться в соответствии с Правилами пользования водоотводящей системой сброса сточных и (или) дренажных вод города Казани.

В Генеральном плане города вопросы развития системы дождевого водоотведения отражены в Положении о территориальном планировании. Документом предусмотрено строительство 461,6 км магистральных сетей дождевой канализации диаметром 500–2000 мм, в том числе 114,9 км в первую очередь строительства. Кроме того, программой комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры города Казани предусмотрены строительство, модернизация и реконструкция 137,6 км сетей дождевой канализации. В целях предотвращения загрязнения водных объектов Генеральным планом также предусмотрено строительство 104 очистных сооружений на выпусках дождевой канализации, из которых 83 сооружения планируется реализовать в первую очередь. Вместе с тем графические материалы, отражающие существующие и планируемые объекты и сети ливневой канализации, в составе опубликованных материалов Генерального плана отсутствуют, что не позволяет оценить пространственное размещение и взаимосвязь планируемого развития системы дождевого водоотведения с перспективным развитием городской территории.

Правила благоустройства города Казани¹⁷⁷ содержат определение ливневой канализации как «комплекса технологически связанных между

¹⁷⁷ Решение Казанской городской Думы Республики Татарстан № 4-12 от 18 октября 2006 года «О Правилах благоустройства города Казани».

собой инженерных сооружений (желобов, дождеприемников, лотков и труб), предназначенных для транспортировки поверхностных (ливневых, талых), поливочных и дренажных вод» (пункт 34), а также устанавливают требования к содержанию объектов ливневой канализации. Вместе с тем документ не предусматривает регулирования природно-ориентированных решений при организации поверхностного стока. Требования к применению водопроницаемых покрытий, дождевых садов, биоканав и иных элементов зеленой инфраструктуры отсутствуют. В результате нормативное регулирование ограничивается развитием и эксплуатацией централизованной системы дождевого водоотведения и не обеспечивает взаимосвязь инженерной и зеленой инфраструктуры как элементов единой системы управления поверхностным стоком.

Краснодар

Региональные нормативы градостроительного проектирования Краснодарского края, как и местные нормативы градостроительного проектирования муниципального образования город Краснодар, содержат самостоятельный раздел, посвященный дождевому водоотведению. Документами устанавливаются требования к отдельным техническим характеристикам ливневой канализации, включая уклоны открытой дождевой сети и минимальные диаметры труб. Вместе с тем нормативы не предусматривают показателей минимальной обеспеченности или пропускной способности системы дождевого водоотведения применительно к параметрам планируемой застройки или размерам территории. Кроме того, требования ограничиваются традиционной инженерной инфраструктурой и не предусматривают интеграцию элементов зеленой инфраструктуры в поперечные профили улиц и иные элементы планировочной структуры. В результате на уровне градостроительного нормирования не формируются требования к использованию природно-ориентированных решений, которые могли бы получить дальнейшее развитие в генеральном плане, документации по планировке территории и правилах благоустройства.

Особенностью Краснодара является использование Единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования, в Положении о территориальном планировании которого предусмотрены мероприятия по развитию системы дождевого водоотведения. Документ

содержит сведения о планируемых линейных и локальных объектах ливневой канализации, а также перечень объектов с указанием их местоположения и основных характеристик. В первую очередь речь идет о строительстве и реконструкции очистных сооружений и насосных станций дождевой канализации. Значительное внимание к развитию инженерной инфраструктуры представляется закономерным, учитывая, что, согласно исследованию НИУ ВШЭ, Краснодар существенно опережает остальные города выборки по общей протяженности сети ливневой канализации.

При этом в составе материалов по обоснованию Единого документа предусмотрена карта «Планируемого размещения объектов местного значения городского округа, относящихся к области водоотведения дождевых стоков», однако она отсутствует в открытом доступе, поскольку отнесена к материалам для служебного пользования. Это не позволяет провести анализ пространственного размещения объектов ливневой инфраструктуры и оценить взаимосвязь их развития с перспективным освоением городской территории.

Правила благоустройства города Краснодара¹⁷⁸ предусматривают отдельные требования, касающиеся организации водоотведения. Документ регулирует устройство отмосток и водоотводов от зданий и сооружений, содержание водосточных канав, труб и колодцев, запрещает несанкционированный сброс поверхностных вод на газоны и автомобильные дороги, а также подключение объектов к системе ливневой канализации без соответствующего согласования. Одновременно Правила содержат положения об озелененных территориях, определяют их виды и допускают использование водопроницаемых покрытий. Вместе с тем зеленая инфраструктура не рассматривается как элемент системы управления поверхностным стоком. Требования, предусматривающие применение природно-ориентированных решений (дождевых садов, инфильтрационных элементов, биоканав или иных средств снижения нагрузки на централизованную систему дождевого водоотведения), отсутствуют. Таким образом, несмотря на сравнительно высокий уровень проработки вопросов эксплуатации инженерной инфраструктуры, нормативная взаимосвязь между системой ливневой

¹⁷⁸ Решение городской Думы Краснодара Краснодарского края от 22 августа 2013 года № 52 «Об утверждении Правил благоустройства территории муниципального образования город Краснодар».

канализации и элементами зеленой инфраструктуры в документах города не сформирована.

Красноярск

Анализ документов градостроительного нормирования показывает, что ни региональные нормативы градостроительного проектирования Красноярского края, ни местные нормативы градостроительного проектирования города Красноярска не содержат нормативов, устанавливающих минимальную обеспеченность или расчетную мощность объектов ливневого водоотведения, необходимых для планирования развития соответствующей инженерной инфраструктуры.

При этом ни региональные, ни местные нормативы не предусматривают требований к интеграции объектов дождевого водоотведения с элементами зеленой инфраструктуры при проектировании улично-дорожной сети. В документах отсутствуют положения, предусматривающие размещение дождевых садов, биоканав, водопроницаемых покрытий или иных природно-ориентированных решений в составе поперечных профилей улиц. Тем самым на стадии градостроительного нормирования не формируются исходные требования, которые могли бы быть реализованы при подготовке генерального плана, документации по планировке территории и правил благоустройства.

Вместе с тем Генеральный план Красноярска выгодно отличается от большинства рассматриваемых городов способом представления объектов дождевого водоотведения. В составе материалов по обоснованию размещена карта планируемого размещения объектов местного значения в области инженерной подготовки территории и ливневой канализации, на которой отображены не только локальные объекты (очистные сооружения, насосные станции и др.), но и линейные объекты системы дождевой канализации (рисунок 4). Такой подход позволяет рассматривать ливневую канализацию как единую пространственно-протяженную инженерную систему, что имеет принципиальное значение для оценки обеспеченности территории поверхностным водоотведением.

Правила благоустройства города Красноярска¹⁷⁹ не содержат положений, регулирующих организацию поверхностного стока или применение природно-ориентированных решений при его отводе. Имеющиеся упоминания ливневой канализации носят фрагментарный характер и связаны преимущественно с требованиями к содержанию городских территорий, не формируя взаимосвязи между инженерной и зеленой инфраструктурой.

Новосибирск

Анализ документов показал, что вопросы развития ливневой канализации в системе градостроительного регулирования Новосибирска проработаны фрагментарно. Региональные нормативы градостроительного проектирования Новосибирской области, как и местные нормативы градостроительного проектирования города Новосибирска, не содержат требований, касающихся развития системы дождевого водоотведения. В документах отсутствуют показатели минимальной обеспеченности ливневой инфраструктурой, а также требования к интеграции объектов дождевого водоотведения с элементами зеленой инфраструктуры при проектировании улично-дорожной сети и иных элементов планировочной структуры. Таким образом, на уровне градостроительного нормирования не формируются исходные требования, которые могли бы получить дальнейшее развитие в генеральном плане, документации по планировке территории и правилах благоустройства.

В Генеральном плане города предусмотрена карта планируемого размещения объектов местного значения в области дождевой канализации (рисунок 5), что выгодно отличает Новосибирск от ряда исследуемых городов, в которых подобные материалы отсутствуют в открытом доступе.

¹⁷⁹ Решение Красноярского городского Совета депутатов Красноярского края № В-378 от 25 июня 2013 года «Об утверждении Правил благоустройства территории города Красноярска».

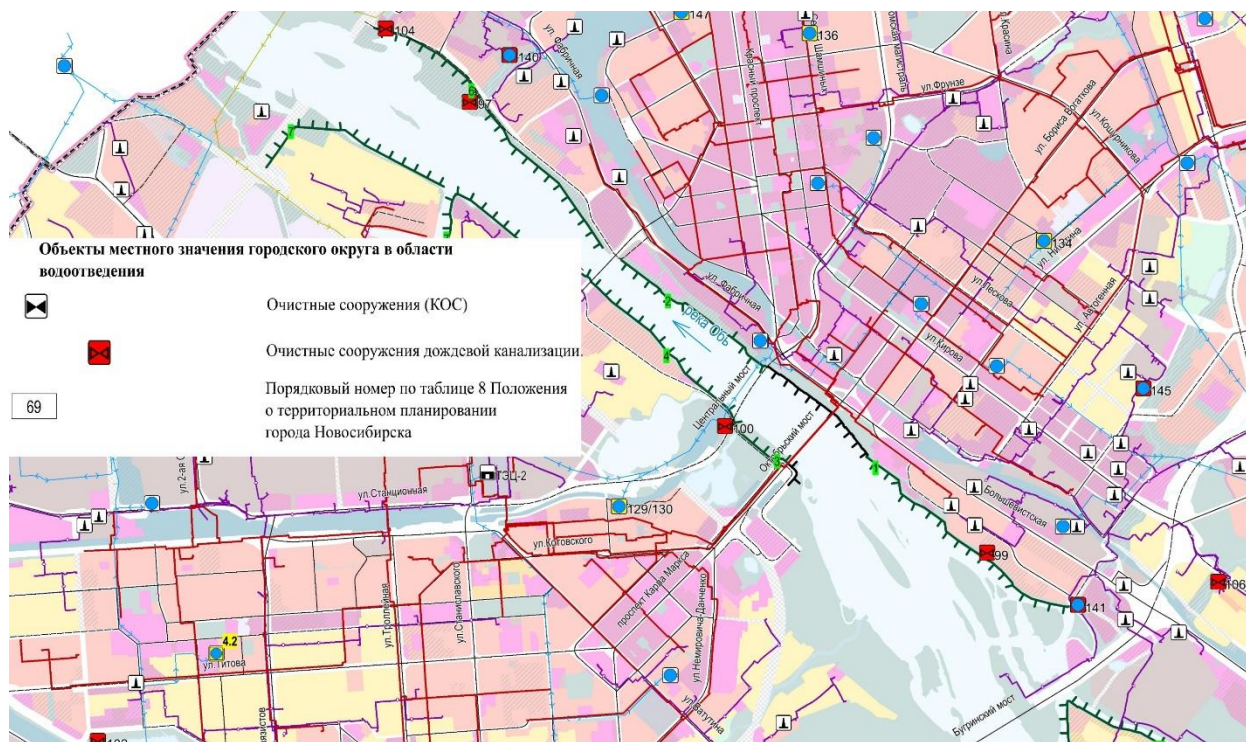


Рисунок 5 – Карта планируемого размещения объектов местного значения города Новосибирска

Источник: Генеральный план Новосибирска // Департамент строительства и архитектуры мэрии Новосибирска. URL: <http://dsa.novo-sibirsk.ru/generalnyy-plan/prilozheniya-k-generalnomu-planu/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5%D0%98%D0%BD%D0%B6.JPG> (дата обращения: 01.05.2026)

Вместе с тем содержание карты ограничивается отображением исключительно планируемых локальных очистных сооружений дождевой канализации. Существующие очистные сооружения на карте не отображены, равно как отсутствуют существующие и планируемые линейные сети дождевой канализации. Аналогичный подход использован и в Положении о территориальном планировании города Новосибирска, где в перечне планируемых объектов местного значения приведены только локальные объекты дождевой канализации без указания мероприятий по развитию сети коллекторов. В результате Генеральный план не позволяет оценить перспективы формирования единой системы дождевого водоотведения и пространственную обеспеченность территории соответствующей инженерной инфраструктурой.

Правила благоустройства города Новосибирска¹⁸⁰ также не содержат требований, регулирующих организацию поверхностного стока либо применение природно-ориентированных решений. Вместе с тем пунктом 4.10 Правил благоустройства установлено, что «порядок организации стоков ливневых вод устанавливается правовым актом мэрии». Во исполнение указанного положения утверждена Схема централизованной ливневой системы водоотведения города Новосибирска на 2017–2027 годы¹⁸¹, разработанная муниципальным унитарным предприятием города Новосибирска «Управление заказчика по строительству подземных транспортных сооружений». Согласно схеме, по состоянию на 2016 год общая протяженность коллекторов ливневой канализации составляла 752,16 км, включая 596,93 км ливневой канализации, 122,26 км промливневой канализации, 15,05 км главных водосточных коллекторов, 22,53 км дренажной канализации и 5,39 км водопропускных труб.

Вместе с тем Схема централизованной ливневой системы водоотведения разработана как самостоятельный отраслевой документ и не содержит увязки с положениями Генерального плана. В документе отсутствуют ссылки на мероприятия, предусмотренные Генеральным планом, тогда как сам Генеральный план не определяет развитие магистральной сети дождевой канализации, которое должно получать последующую детализацию в отраслевой схеме. Это свидетельствует о недостаточной взаимосвязи документов территориального планирования и отраслевого инфраструктурного планирования, вследствие чего система развития ливневой канализации формируется параллельно генеральному планированию, а не в развитие его решений. Подобный разрыв снижает эффективность долгосрочного планирования инженерной инфраструктуры и не способствует формированию устойчивой системы управления поверхностным стоком в масштабе города.

Пермь

¹⁸⁰ Решение Совета депутатов города Новосибирска № 469 от 27 сентября 2017 «О Правилах благоустройства территории города Новосибирска и признании утратившими силу отдельных решений Совета депутатов города Новосибирска».

¹⁸¹ Постановление Мэрии города Новосибирска «О схеме централизованной ливневой системы водоотведения города Новосибирска на 2017–2027 годы» № 4410 от 27 сентября 2017 года.

Анализ документов показал, что Пермь является одним из наиболее последовательно регулирующих вопросы развития системы дождевого водоотведения среди рассматриваемых городов.

Региональные нормативы градостроительного проектирования Пермского края, как и местные нормативы градостроительного проектирования города Перми, не содержат требований, посвященных развитию ливневой канализации. В документах отсутствуют как показатели минимальной обеспеченности соответствующей инженерной инфраструктурой, так и требования к размещению объектов дождевого водоотведения или элементов зеленой инфраструктуры при проектировании планировочной структуры и улично-дорожной сети. Таким образом, на уровне градостроительного нормирования не формируются исходные требования, которые могли бы быть реализованы при подготовке генерального плана, документации по планировке территории и проектировании новых районов.

Вместе с тем Генеральный план города Перми отличается высокой степенью проработки вопросов развития дождевой канализации. В составе опубликованных картографических материалов представлены как существующие, так и планируемые объекты местного значения в области дождевого водоотведения (рисунок 6).



Рисунок 6 – Карта планируемого размещения объектов местного значения города Пермь

Из рисунка 6 видно, что на карте помимо локальных очистных сооружений дождевой канализации отображены также сети дождевой канализации, причем строительство линейных объектов распределено по этапам реализации Генерального плана. В частности, отдельно показаны участки закрытой самотечной дождевой канализации первого и второго этапов, что позволяет оценить последовательность развития инженерной инфраструктуры и ее пространственную увязку с перспективным развитием городской территории. По сравнению с большинством рассматриваемых городов Генеральный план Перми обеспечивает наиболее полное картографическое представление развития системы дождевого водоотведения, включая как линейные сети, так и локальные объекты.

Наиболее комплексное регулирование вопросов дождевого водоотведения содержится в Правилах благоустройства территории города Перми¹⁸², в которых выделен самостоятельный раздел XIV «Организация стоков ливневых вод на территории города Перми». Документ регулирует вопросы организации поверхностного стока, начиная с принципов выбора способа водоотведения и распределения обязанностей между собственниками земельных участков и органами местного самоуправления и заканчивая требованиями к эксплуатации централизованной системы.

Особого внимания заслуживает закрепление взаимосвязи между системой дождевого водоотведения и элементами зеленой инфраструктуры. Так, подпунктом 12.4.1.2.3 Правил благоустройства предусмотрено, что при проектировании водоотводящих устройств на объектах озеленения общего пользования необходимо обеспечивать уклоны покрытий, обеспечивающие отвод поверхностных сточных вод, а также «в местах скопления ливневых вод допускается создание дождевых садов». Тем самым Пермь стала одним из немногих исследуемых городов, где природно-ориентированные решения прямо закреплены в муниципальном нормативном акте.

Кроме того, пунктом 14.1 Правил благоустройства установлено, что организация стоков ливневых вод осуществляется «с учетом существующего

¹⁸² Решение Пермской городской Думы Пермского края № 277 от 15 декабря 2020 года «Об утверждении Правил благоустройства территории города Перми».

рельефа местности, геологических и гидрологических условий с использованием ливневой канализации путем реализации мер защиты территории от скопления ливневых вод». В последующих положениях раздела подробно урегулированы допустимые способы водоотведения, возможность отвода поверхностных вод как с подключением, так и без подключения к централизованной системе (пункт 14.3.1-1), использование открытых и закрытых систем водоотведения (пункт 14.3.1-2), порядок организации мероприятий по отводу поверхностных вод (пункт 14.3.2), а также установлен запрет на искусственное изменение рельефа, приводящее к подтоплению смежных земельных участков (пункт 14.3.3). Дополнительно предусмотрены требования к предварительной очистке ливневых вод перед их сбросом в централизованную систему (пункт 14.6).

Вместе с тем использование природно-ориентированных решений ограничивается преимущественно территориями общего пользования и рассматривается как дополнительная возможность, а не обязательный элемент формирования городской среды. При этом требования к интеграции дождевых садов, биоканав, водопроницаемых покрытий и иных элементов зеленой инфраструктуры в поперечные профили улиц и документацию по планировке территории отсутствуют, поскольку соответствующие положения не закреплены в системе градостроительного нормирования. Это свидетельствует о том, что регулирование зеленой ливневой инфраструктуры в Перми находится на стадии формирования и пока не интегрировано в единую систему градостроительного планирования

Самара

Вопросы развития системы дождевого водоотведения в Самарской области частично урегулированы Региональными нормативами градостроительного проектирования. Так, пунктом 3 РНГП установлен расчетный показатель минимально допустимого уровня обеспеченности населения объектами местного значения в сфере отвода поверхностного стока – 70 куб. м в сутки на 1 га территории. Указанный показатель представляет собой расчетную характеристику мощности ливневой инфраструктуры, применяемую при градостроительном проектировании.

Вместе с тем местные нормативы градостроительного проектирования городского округа Самара не развивают положения регионального документа.

МНГП воспроизводят установленный в РНГП норматив без его конкретизации применительно к условиям города. Документ не содержит требований, учитывающих особенности различных типов городской застройки, параметры улично-дорожной сети или функциональное назначение территорий. Кроме того, в муниципальных нормативах отсутствуют положения, предусматривающие интеграцию объектов дождевого водоотведения с элементами зеленой инфраструктуры при проектировании городских территорий. В частности, не рассматривается возможность включения в поперечные профили улиц биоканав, дождевых садов, водопроницаемых покрытий и иных природно-ориентированных решений. В результате МНГП не формируют исходные требования, которые могли бы получить дальнейшее развитие в генеральном плане, документации по планировке территории и правилах благоустройства.

В Генеральном плане городского округа Самара сведения о существующих и планируемых объектах дождевой канализации отсутствуют. Документ не содержит ни картографических материалов, посвященных развитию системы ливневого водоотведения, ни перечня планируемых объектов местного значения в данной сфере. При этом, согласно исследованию НИУ ВШЭ, Самара относится к числу городов с наиболее значительными объемами финансирования развития ливневой инфраструктуры, а вопросы строительства и модернизации системы дождевого водоотведения регулярно освещаются на официальном сайте администрации города. Таким образом, фактическое развитие инфраструктуры не находит отражения в документах территориального планирования, что свидетельствует о недостаточной увязке стратегического градостроительного планирования с реализацией инженерных мероприятий.

Правила благоустройства территории городского округа Самара не содержат положений, непосредственно регулирующих применение природно-ориентированных решений при организации поверхностного стока. Вместе с тем отдельные нормы косвенно затрагивают вопросы водоотведения. Так, статья 10 Правил благоустройства Самары¹⁸³ предусматривает, что организация рельефа при благоустройстве должна обеспечивать отвод

¹⁸³ Решение Думы города Самара Самарской области от 8 августа 2019 года № 444 «Об утверждении Правил благоустройства территории городского округа Самара и территорий внутригородских районов городского округа Самара».

поверхностных вод, а вертикальная планировка территории должна исключать образование застойных участков. Кроме того, документ устанавливает требования по сохранению существующих зеленых насаждений и восстановлению нарушенного рельефа после выполнения строительных работ. Однако положения, предусматривающие использование зеленой инфраструктуры как элемента системы управления поверхностным стоком, отсутствуют. Правила не регулируют применение дождевых садов, биофильтрационных полос, инфильтрационных канав, водопроницаемых покрытий и иных природно-ориентированных решений, вследствие чего взаимосвязь инженерной и зеленой инфраструктуры в системе водоотведения нормативно не сформирована.

Критерий 2.3 «Наличие условий для сокращения отрицательных экстерналий при землепользовании»

В соответствии с разработанной методикой (см. раздел 4.2.2. настоящего доклада) проведена оценка нормативного регулирования, направленного на снижение отрицательных экстерналий при землепользовании. Под отрицательными экстерналиями в рамках настоящего исследования понимается негативное воздействие отдельных видов использования территории, прежде всего производственных объектов, на окружающую городскую среду и жилую застройку.

Анализ выполнен на основе правил землепользования и застройки исследуемых городов. Оценивалось, насколько градостроительное зонирование обеспечивает пространственное разделение несовместимых видов использования территории и препятствует размещению жилой застройки в непосредственной близости от источников потенциального негативного воздействия.

Предметом оценки являлись три взаимосвязанных элемента градостроительного регулирования:

- дифференциация производственных зон в зависимости от класса опасности размещаемых объектов;
- применение принципа буферизации, предусматривающего последовательное размещение между производственными зонами с высоким уровнем потенциального воздействия и жилой застройкой производственных зон более низкого класса вредности и (или) иных территориальных зон,

обеспечивающих постепенное снижение интенсивности негативного воздействия на жилую среду;

– отсутствие широкой практики поддержки градостроительным зонированием искусственно сокращенных санитарно-защитных зон, когда после установления санитарно-защитной зоны с исключением («вырезом») существующей жилой застройки соответствующие жилые территории закрепляются в ПЗЗ, несмотря на их первоначальное попадание в нормативную санитарно-защитную зону предприятия.

Результаты анализа представлены в таблице 20.

Таблица 20 – 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
Екатеринбург	Низкое качество зонирования – 0,1
Казань	Среднее качество зонирования – 0,5
Краснодар	Низкое качество зонирования – 0,1
Красноярск	Среднее качество зонирования – 0,5
Новосибирск	Низкое качество зонирования – 0,1
Пермь	Высокое качество зонирования - 1
Самара	Низкое качество зонирования – 0,1

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Результаты анализа показывают, что формальное наличие дифференциации производственных зон по классам опасности само по себе не обеспечивает экологическую устойчивость городской среды. Ключевое значение имеет использование этой дифференциации как инструмента пространственного регулирования, а именно формирование буферных территорий между промышленной и жилой застройкой, а также применение градостроительного зонирования для постепенной трансформации конфликтных территорий. Наиболее последовательный подход выявлен в Перми, где зонирование используется как механизм долгосрочного преобразования промышленной структуры города. В большинстве остальных городов дифференциация производственных зон сочетается с отдельными

случаями непосредственного соседства жилой и промышленной застройки либо с сохранением сложившихся конфликтов землепользования, что снижает экологическую устойчивость городской среды. В отдельных муниципальных образованиях дополнительно выявлена практика поддержки градостроительным зонированием исключений жилой застройки из санитарно-защитных зон, что свидетельствует о недостаточной согласованности градостроительных и санитарных механизмов регулирования.

Рассмотрим специфику каждого города с обоснованием выставленных оценок и выявленных особенностей градостроительного регулирования.

Екатеринбург

Градостроительное зонирование Екатеринбурга предусматривает только одну территориальную зону производственно-коммунальных объектов ПК-1, предназначенную для размещения промышленных и производственно-коммунальных предприятий различных классов опасности. Таким образом, ПЗЗ не дифференцируют производственные территории в зависимости от класса вредности и не создают предпосылок для пространственного разграничения объектов с различным уровнем потенциального воздействия на окружающую среду.

Само по себе наличие единой производственной зоны еще не свидетельствует об отсутствии механизмов снижения негативных экстерналий, поскольку потенциально функцию буфера между промышленными и жилыми территориями могут выполнять общественно-деловые, рекреационные или иные территориальные зоны, не предусматривающие размещение жилья. Для оценки применения принципа буферизации был проанализирован фрагмент карты градостроительного зонирования, представленный на рисунке 7.

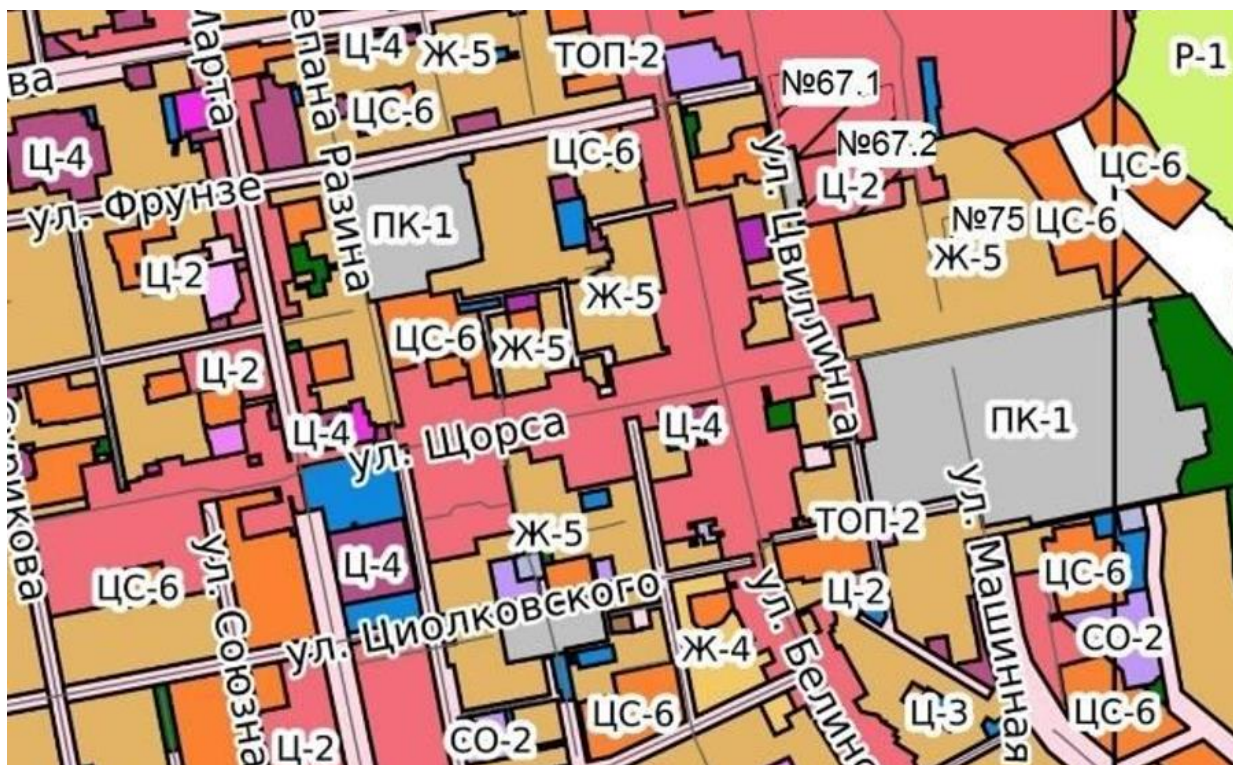


Рисунок 7 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Екатеринбурга

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования, URL: <https://fgistp.economy.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 7 следует, что территориальная зона ПК-1 непосредственно граничит с зоной многоэтажной жилой застройки Ж-5, без каких-либо промежуточных территориальных зон, способных выполнять защитную функцию. Это свидетельствует о том, что принцип буферизации как инструмент градостроительного регулирования не применяется.

Дополнительно следует отметить, что градостроительный регламент зоны ПК-1 допускает максимальный процент застройки земельного участка 100 %, а широкий перечень основных видов разрешенного использования позволяет размещение производственных объектов различных классов опасности. В результате ПЗЗ не устанавливают пространственных ограничений, направленных на снижение потенциального воздействия производственных территорий на жилую застройку.

Таким образом, Правила землепользования и застройки Екатеринбурга в рассматриваемой части преимущественно фиксируют сложившуюся структуру землепользования и не используют потенциал градостроительного зонирования для предотвращения конфликтного соседства несовместимых

видов использования территории. Отсутствие дифференциации производственных зон по классам опасности в сочетании с неприменением принципа буферизации снижает экологическую устойчивость городской среды, поскольку не формирует дополнительных пространственных барьеров между источниками потенциального негативного воздействия и жилой застройкой.

Казань

В отличие от Екатеринбурга, в Казани производственные территории дифференцированы по степени потенциального воздействия на окружающую среду. Правила землепользования и застройки выделяют три самостоятельные территориальные зоны: П1 – для производственно-коммунальных объектов среднего и сильного отрицательного воздействия, П2 – для объектов незначительного отрицательного воздействия и ОП – для общественно-производственных объектов. Такая структура в целом соответствует принципу учета различий в экологической опасности производственных территорий.

Вместе с тем анализ карты градостроительного зонирования показывает, что наличие дифференциации само по себе не обеспечивает экологически безопасной организации городской территории (рисунок 8).



Рисунок 8 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Казани
Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования, URL: <https://fgistp.economy.gov.ru> (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 8 видно, что в ряде случаев производственные зоны П1 непосредственно примыкают к жилой застройке ЖЗ, Ж4, смешанной общественно-жилой застройке ОЖ, либо отделены от нее минимальными по площади территориями, не выполняющими функцию полноценного буфера. Таким образом, принцип буферизации применяется непоследовательно, что сохраняет риск непосредственного соседства жилых территорий с производственными объектами повышенного класса опасности.

Вместе с тем при анализе официально установленных санитарно-защитных зон были выявлены отдельные случаи их формирования с исключением («вырезами») существующей жилой застройки из нормативных

границ СЗЗ. Однако анализ карты градостроительного зонирования показал, что Правила землепользования и застройки в большинстве таких случаев не закрепляют производственное назначение прилегающих территорий. Напротив, территории, примыкающие к исключенным участкам санитарно-защитных зон, как правило, переводятся в общественно-деловые зоны, что свидетельствует об использовании градостроительного зонирования в качестве инструмента постепенной функциональной трансформации бывших производственных территорий.

Таким образом, ПЗЗ Казани демонстрируют более высокий уровень нормативной проработки по сравнению с городами, где производственные зоны не дифференцированы вовсе. Однако отсутствие последовательного применения принципа буферизации существенно снижает практическую эффективность такого регулирования. Дифференциация производственных зон становится экологически значимой только в том случае, если она сопровождается пространственным разнесением производственных и жилых территорий посредством промежуточных функциональных зон.

Краснодар

В Краснодаре правила землепользования и застройки предусматривают наиболее детализированную среди исследуемых городов систему территориальных зон производственного назначения, отражающую различия в степени потенциального негативного воздействия предприятий на окружающую среду. Выделено пять производственных подзон (П1.1–П1.5), ориентированных на размещение объектов различных классов санитарной опасности:

П1.1 – производственная зона размещения производственных объектов II–V классов опасности;

П1.2 – производственная зона размещения производственных объектов III–V классов опасности;

П1.3 – производственная зона размещения производственных объектов IV–V классов опасности;

П1.4 – производственная зона размещения производственных объектов V класса опасности;

П1.5 – производственная зона размещения производственных объектов V класса опасности.

Дополнительно предусмотрены специализированные коммунально-складские зоны:

КС1.1 – коммунально-складская зона размещения объектов III–V классов опасности с возможностью размещения складов II класса опасности;

КС1.2 – коммунально-складская зона размещения объектов IV–V классов опасности.

Такая система свидетельствует о высоком уровне нормативной проработки вопросов размещения производственных объектов и создает предпосылки для учета санитарно-экологических характеристик предприятий при градостроительном регулировании.

Однако анализ карты градостроительного зонирования показывает, что сама по себе дифференциация производственных зон не всегда сопровождается применением принципа буферизации (рисунок 9).



Рисунок 9 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Краснодара

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования, URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/351771> (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 9 видно, что зона П1.2 непосредственно примыкает к жилым зонам Ж2 и Ж1.

На отдельных территориях жилые зоны сохраняются в виде вкраплений внутри производственных территорий, что подтверждается также сопоставлением карты градостроительного зонирования с официально установленными санитарно-защитными зонами (рисунок 10).

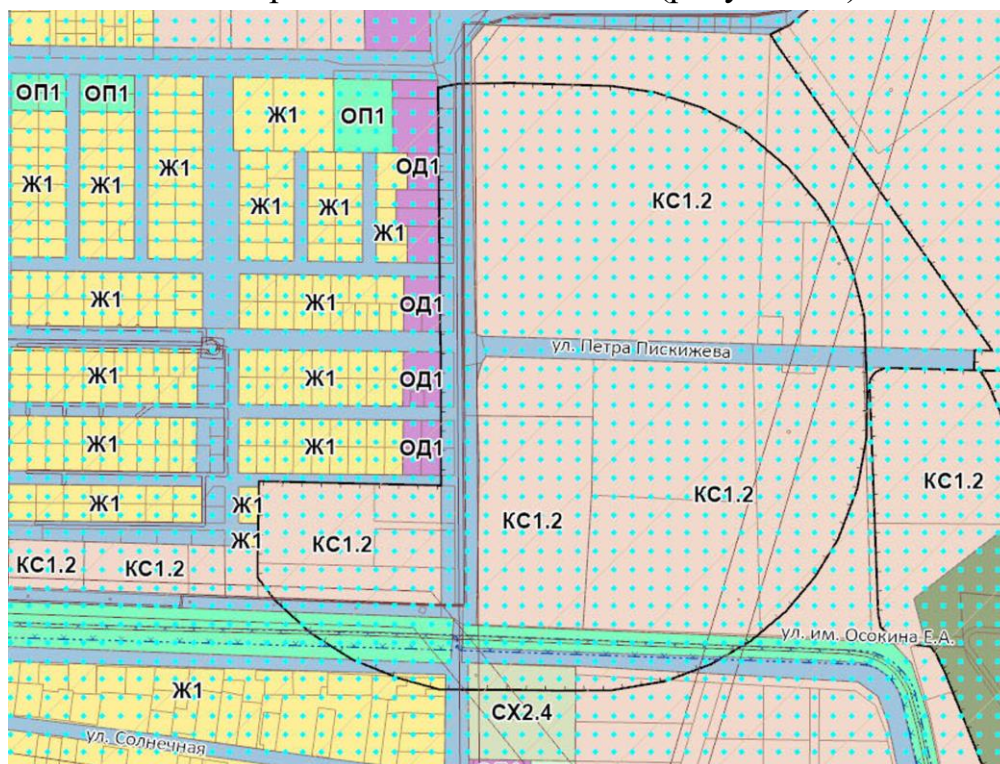


Рисунок 10 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Краснодара
Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования, URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/351771> (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 10 видно, что границы санитарно-защитных зон прерываются по контуру существующей жилой застройки, исключая ее из зоны действия санитарных ограничений.

Несмотря на непосредственную близость производственной территории, жилые кварталы сохраняют жилую функцию и не переводятся в иные территориальные зоны, что фактически закрепляет сложившийся санитарно-градостроительный конфликт на уровне правил землепользования и застройки.

Таким образом, несмотря на детальную дифференциацию производственных и коммунально-складских зон по классам санитарной

опасности, градостроительное зонирование Краснодара не обеспечивает сокращения отрицательных экстерналий при землепользовании. Анализ выявил отсутствие последовательного применения принципа буферизации, наличие жилой застройки в непосредственной близости к производственным территориям, а также практику исключения существующих жилых кварталов из границ санитарно-защитных зон («вырезов»), которая впоследствии поддерживается правилами землепользования и застройки посредством сохранения жилых территориальных зон. В результате ПЗЗ в большей степени фиксируют сложившиеся конфликтные ситуации, чем выступают инструментом их устранения, что соответствует минимальной оценке по рассматриваемому критерию (0,1 балла).

Красноярск

Рассмотрим дифференциацию производственных зон, установленную правилами землепользования и застройки Красноярска. Документ предусматривает четыре территориальные зоны производственного назначения:

- П-1 – производственная зона предприятий II класса опасности,
- П-2 – производственная зона предприятий III класса опасности,
- П-3 – коммунально-складская зона;
- П-4 – складская многофункциональная зона.

Такая структура отражает дифференциацию производственных территорий в зависимости от степени потенциального негативного воздействия и создает предпосылки для их пространственного разграничения. Для оценки того, насколько данный потенциал реализован на практике, рассмотрим фрагменты карты градостроительного зонирования (рисунок 11).

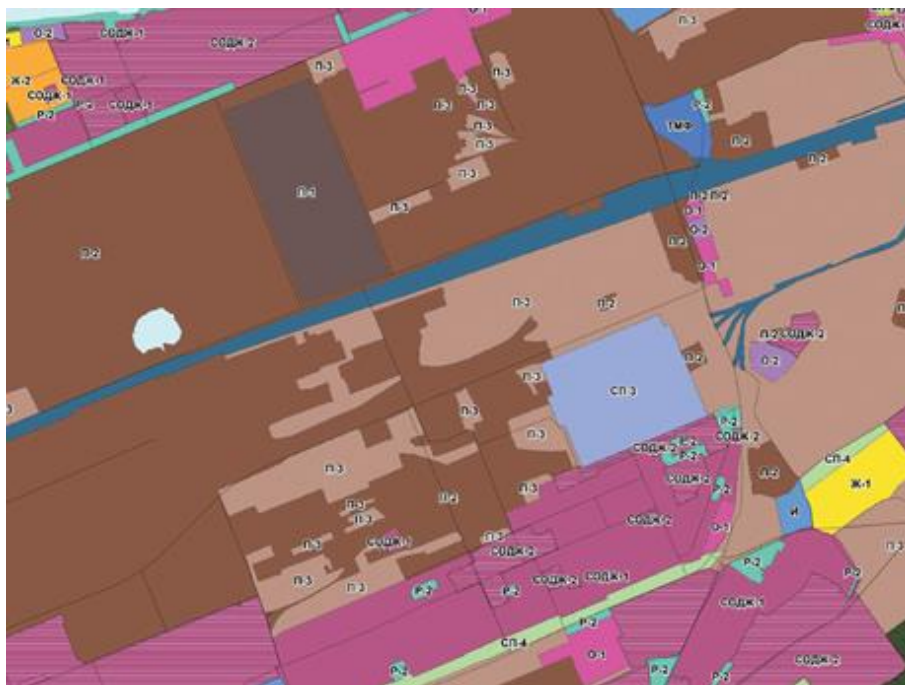


Рисунок 11 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Красноярск
 Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования, URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/lk/#/document-show/371961> (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 11 видно, что наиболее экологически опасная производственная зона П-1 расположена внутри производственной территории и отделена от жилой застройки зонами П-2, П-3 и П-4, выполняющими функцию функционального и санитарного буфера. Непосредственное примыкание зоны предприятий II класса опасности к жилым территориям отсутствует, что соответствует принципу буферизации и способствует снижению риска возникновения конфликтов между производственными и жилыми территориями.

При анализе официально установленных санитарно-защитных зон были выявлены отдельные случаи формирования СЗЗ с исключением («вырезами») существующей жилой застройки. Вместе с тем сопоставление этих границ с картой градостроительного зонирования показало, что подобные решения не получили поддержки в ПЗЗ. Градостроительное зонирование не сохраняет производственные территориальные зоны в непосредственной близости к исключенным участкам жилой застройки и не закрепляет сложившиеся санитарно-градостроительные противоречия. Вследствие этого наличие отдельных «вырезов» санитарно-защитных зон не рассматривается как проявление системной градостроительной практики.

Таким образом, Красноярск демонстрирует последовательное применение обоих элементов рассматриваемого критерия: производственные территории дифференцированы по классам опасности, а их пространственная организация основана на использовании буферных зон, исключающих непосредственное соседство наиболее вредных производств с жилой застройкой. Выявленные отдельные случаи исключения жилых территорий из границ санитарно-защитных зон не поддерживаются градостроительным зонированием и потому не повлияли на итоговую оценку города по данному критерию.

Новосибирск

Правила землепользования и застройки Новосибирска предусматривают дифференциацию производственных территорий, выделяя три самостоятельные зоны:

- П-1 – зона производственной деятельности,
- П-2 – зона коммунальных и складских объектов,
- П-3 – научно-производственная зона.

Наличие отдельных территориальных зон свидетельствует о стремлении учитывать функциональные особенности производственных территорий при градостроительном регулировании. Вместе с тем анализ градостроительных регламентов показывает, что такая дифференциация реализована не вполне последовательно.

Так, в составе основных видов разрешенного использования научно-производственной зоны П-3 одновременно допускается размещение объектов нефтехимической промышленности (код 6.5) и фармацевтической промышленности (код 6.3.1), отдельные производства которых могут относиться к высоким классам санитарной опасности, а также объектов вида разрешенного использования «Дошкольное, начальное и среднее общее образование» (код 3.5.1). Подобное сочетание видов использования в пределах одной территориальной зоны не в полной мере соответствует принципу минимизации отрицательных экстерналий, поскольку допускает размещение объектов, предъявляющих принципиально различные требования к условиям окружающей среды и санитарной безопасности.

Анализ карты градостроительного зонирования показывает, что в целом в Новосибирске применяется принцип буферизации: наиболее крупные

производственные территории, как правило, отделены от жилой застройки коммунально-складскими, общественно-деловыми либо иными производственными зонами. Вместе с тем выявлены отдельные случаи непосредственного примыкания жилых территорий к производственным зонам, что свидетельствует о непоследовательном применении данного принципа (рисунок 12).

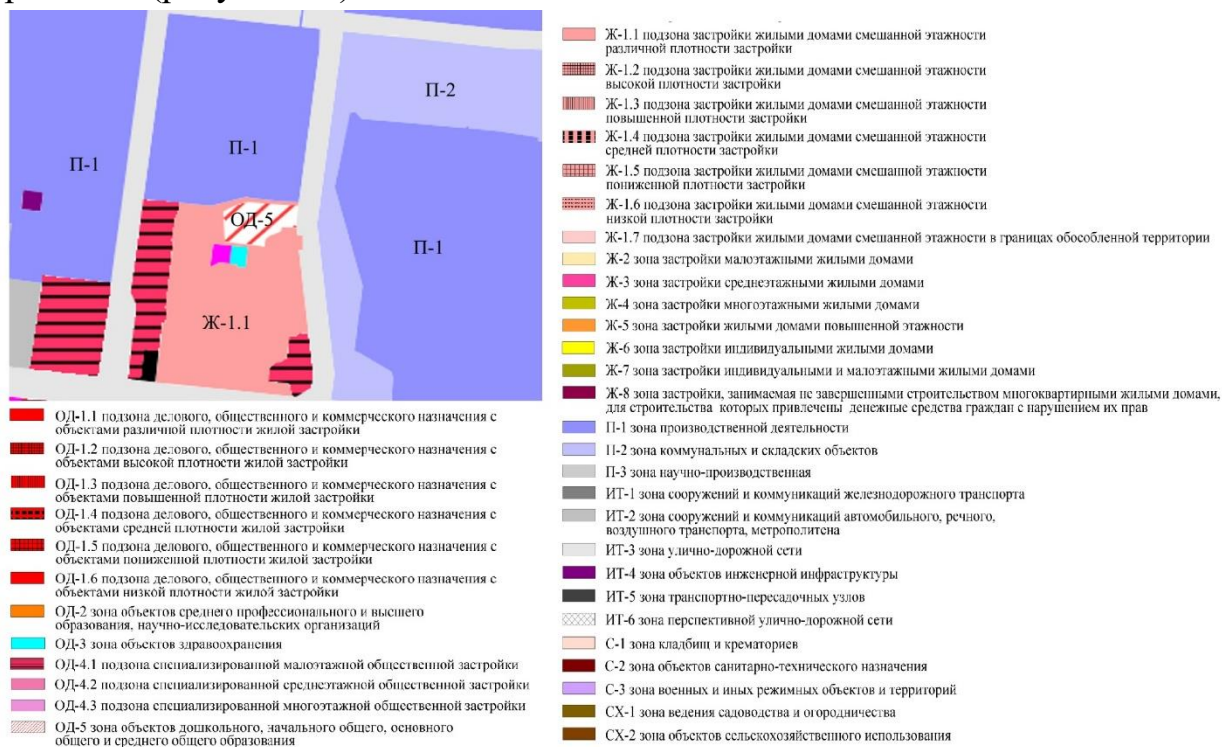


Рисунок 12 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Новосибирска

Источник: Официальный сайт администрации города Новосибирск, URL: <http://dsa.novo-sibirsk.ru/pravila-zemlepolzovaniya-i-zastroyki/> (дата обращения: 01.05.2026)

Таким образом, Новосибирск демонстрирует наличие обоих базовых элементов рассматриваемого критерия: дифференциации производственных территорий и применения принципа буферизации. Вместе с тем внутренняя структура отдельных производственных зон допускает сочетание потенциально несовместимых видов разрешенного использования, а принцип буферизации реализован не повсеместно. Это свидетельствует о наличии отдельных недостатков градостроительного регулирования, не носящих системного характера, но снижающих эффективность механизмов предотвращения конфликтов землепользования.

Вместе с тем анализ публичной кадастровой карты, содержащей сведения о зарегистрированных санитарно-защитных зонах, выявил отдельные случаи формирования санитарно-защитных зон с исключением существующей жилой застройки из их границ («вырезами»). Пример такого решения представлен на рисунке 13.

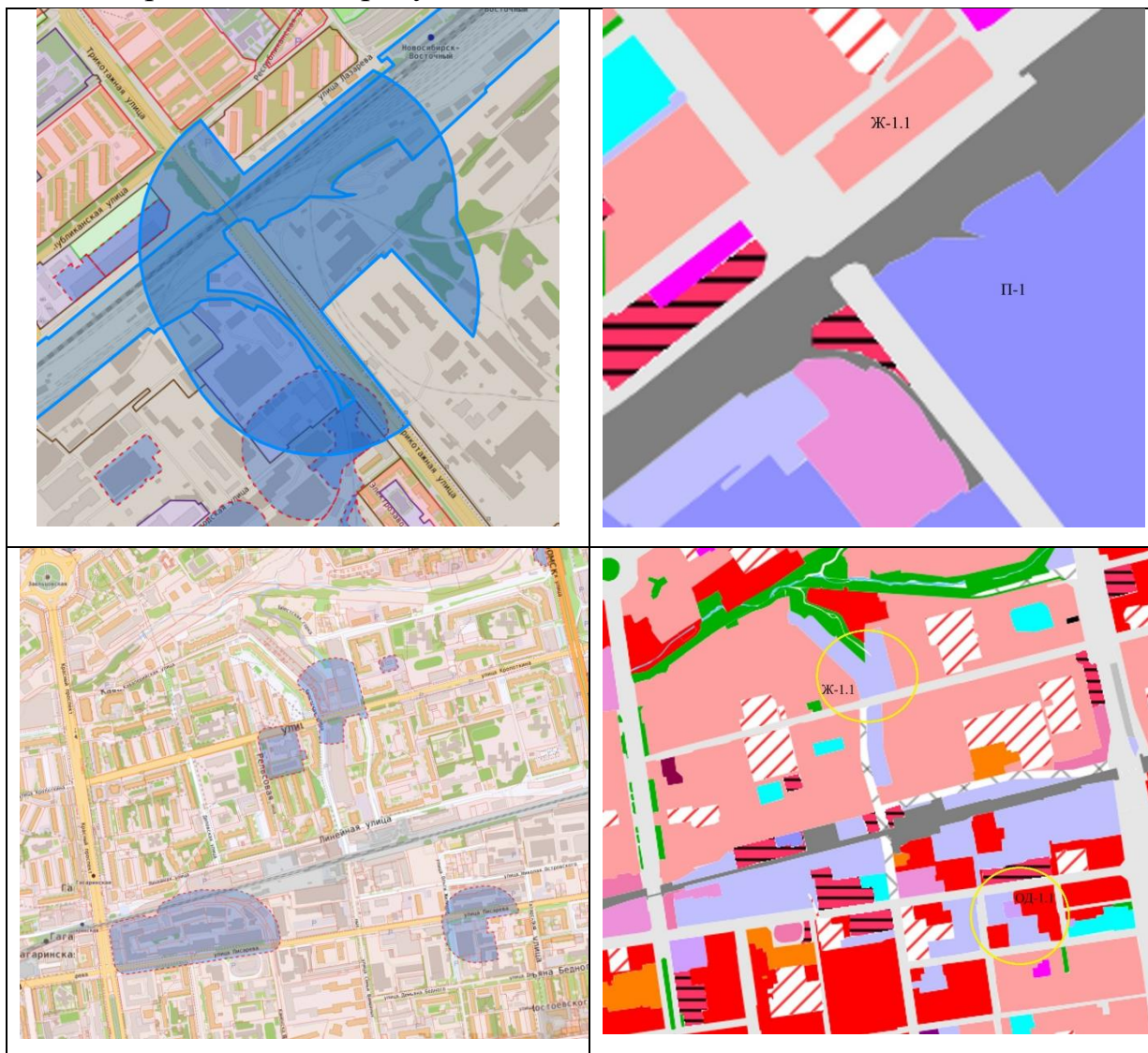


Рисунок 13 – Фрагменты публичной кадастровой карты и карты градостроительного зонирования Новосибирск

Источник: Публичная кадастровая карта URL:nspd.gov.ru; официальный сайт администрации города Новосибирск, URL: <http://dsa.novo-sibirsk.ru/pravila-zemlepolzovaniya-i-zastroyki/> (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 13 видно, что граница санитарно-защитной зоны первоначально имеет округлую конфигурацию, характерную для распространения загрязняющих веществ и физических факторов воздействия,

однако в ее пределах сформированы глубокие исключения («вырезы»), огибающие существующий жилой квартал. При этом в Правилах землепользования и застройки соответствующие территории сохранены в составе жилой зоны Ж-1.1 либо общественно-деловой зоны ОД-1 (зона делового назначения с объектами жилой застройки). Таким образом, градостроительное зонирование фактически поддерживает принятое решение по исключению жилой застройки из границ санитарно-защитной зоны, не предусматривая последующей функциональной трансформации ни жилых территорий, ни прилегающей производственной зоны П-1. В результате сохраняется существующее пространственное соседство жилой и производственной застройки, тогда как снижение потенциального негативного воздействия достигается не посредством градостроительных механизмов буферизации или изменения функционального использования территории, а за счет корректировки границ санитарно-защитной зоны в рамках проекта СЗЗ.

С точки зрения экологической устойчивости подобный подход нельзя признать оптимальным. Даже если установленные границы санитарно-защитной зоны соответствуют действующим санитарным требованиям, градостроительное зонирование не использует собственные инструменты для снижения потенциальных конфликтов землепользования

Пермь

В Перми градостроительное зонирование предусматривает дифференциацию производственных территорий по классам санитарной опасности, выделяя пять самостоятельных производственных зон (П-1, П-2, П-3, П-4, П5). Анализ карты градостроительного зонирования показывает, что данный инструмент последовательно используется при пространственной организации промышленной застройки: между производственными территориями повышенного класса вредности и жилой застройкой, как правило, размещаются производственные зоны с более низким классом опасности, коммунально-складские, общественно-деловые либо рекреационные территории (рисунок 14).

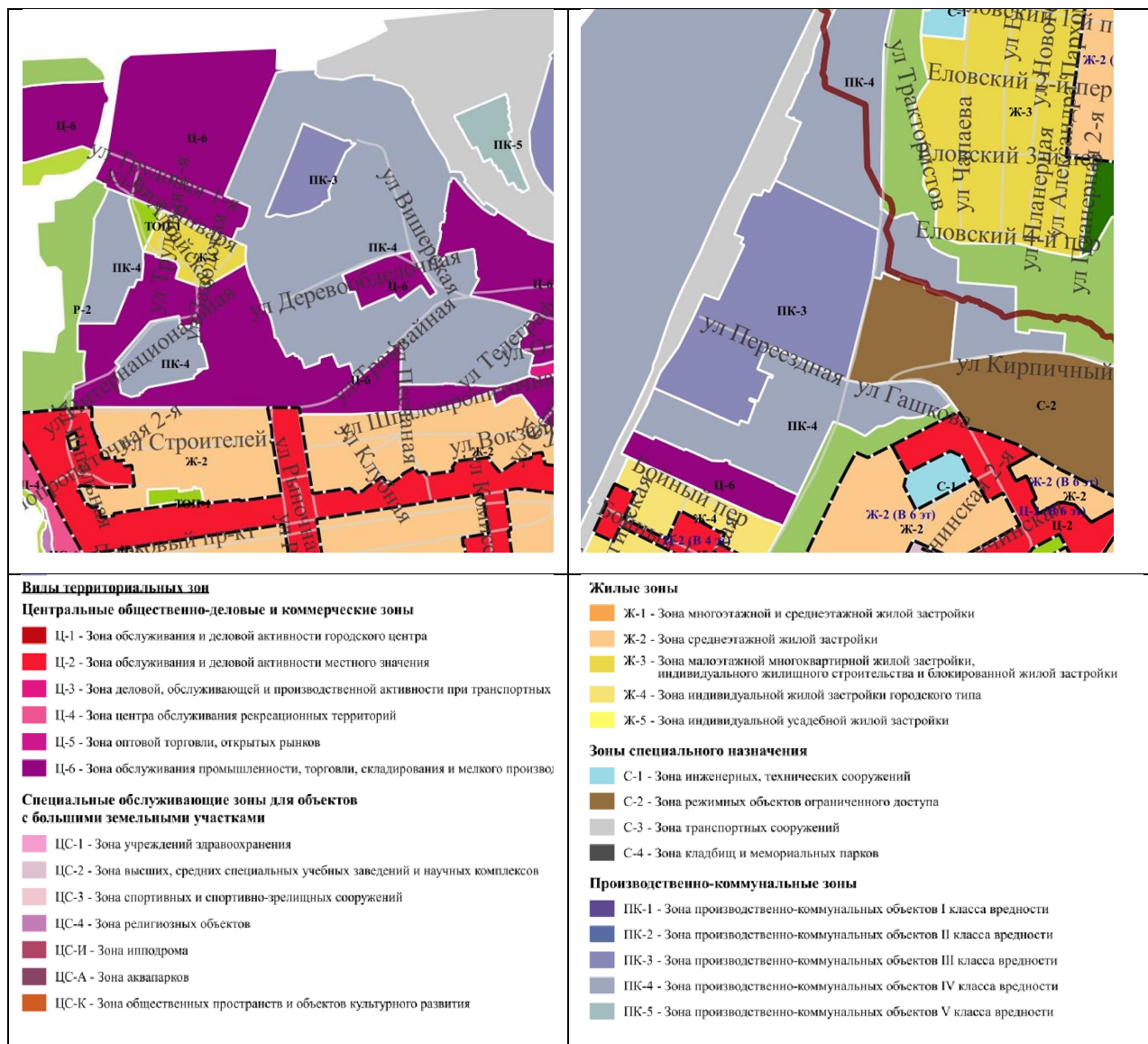


Рисунок 14 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Перми

Источник: Официальный сайт администрации города Перми, URL: https://www.gorodperm.ru/upload/pages/638/Karta_gradostroitel'nogo_zonirovaniya.pdf (дата обращения: 01.05.2026)

Таким образом, принцип буферизации реализован системно и используется в качестве механизма снижения потенциальных конфликтов землепользования и минимизации негативного воздействия производственных объектов на жилую среду.

Анализ карты градостроительного зонирования также показывает, что в Перми активно используется механизм постепенной трансформации территорий через изменение функционального назначения зон (рисунок 15).



- Ц-6. Зона обслуживания промышленности, торговли, складирования и мелкого производства
- ПК-4. Зона производственно-коммунальных объектов IV класса вредности
- ПК-3. Зона производственно-коммунальных объектов III класса вредности
- Ж-4. Зона индивидуальной жилой застройки городского типа

Рисунок 15 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Перми

Источник: Официальный сайт администрации города Перми, URL: https://www.gorodperm.ru/upload/pages/638/Karta_gradostroitel'nogo_zonirovaniya.pdf (дата обращения: 01.05.2026)

Так, на представленном фрагменте видно, что территория, ранее занятая промышленными объектами, формирующими санитарно-защитные зоны, переведена в территориальную зону Ц-6 (зона обслуживания промышленности, торговли, складирования и мелкого производства). Данная зона не предусматривает размещения новых производственных объектов, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду, и ориентирована на обслуживание существующей промышленной функции с реализацией торговой функции.

Такое решение свидетельствует о применении механизма несоответствующего использования не для закрепления сложившегося конфликта, а для его постепенного устранения. По мере обновления

территории зона Ц-6 способна выполнять функцию буфера между сохраняемой жилой застройкой и промышленными территориями, расположенными на большем удалении. Тем самым градостроительное зонирование используется не только для фиксации существующего состояния, но и как инструмент последовательной трансформации структуры землепользования, направленной на снижение экологических конфликтов и повышение устойчивости городской среды.

Самара

Градостроительное зонирование Самары предусматривает дифференциацию производственно-коммунальных территорий по классам санитарной опасности, выделяя три зоны:

ПК-1 – зона предприятий и складов IV–V 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 I–II классов вредности (санитарно-защитные зоны до 500 м и более).

Рассмотрим, используется ли данная дифференциация для формирования буферов между производственными и жилыми территориями (рисунок 16).

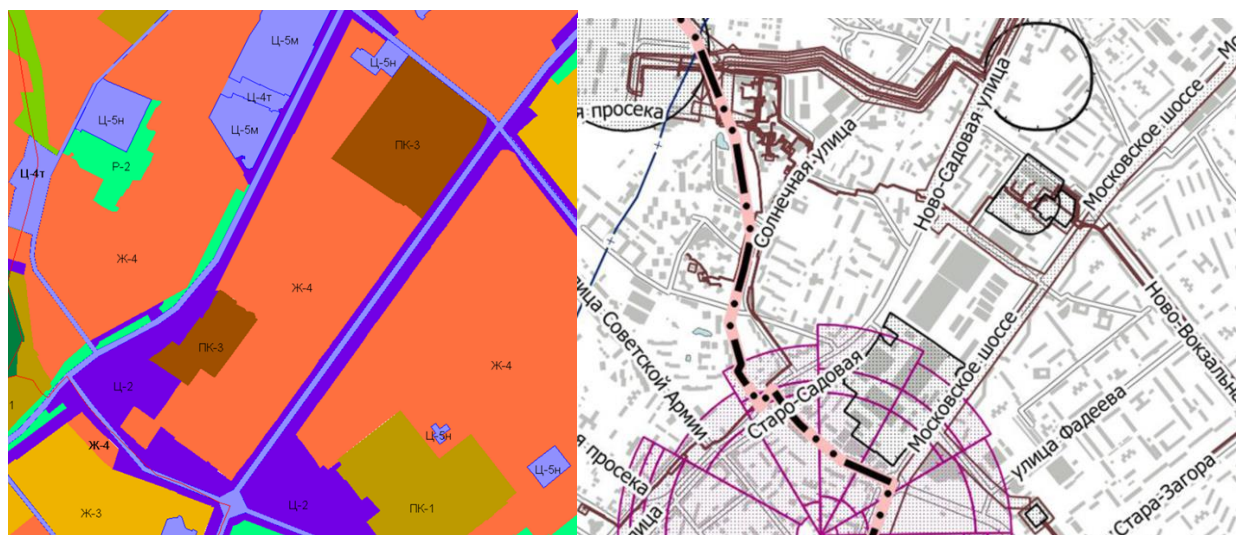


Рисунок 16 – Фрагменты карты градостроительного зонирования Самары и карты ЗОУИТ Самары в составе генерального плана

Источник: Федеральная государственная информационная система территориального планирования, URL: (<https://fgistp.economy.gov.ru/files/36701000030101202310241/f1S867O.jpg>, <https://fgistp.economy.gov.ru/files/3670100002010302202205121/f159q3p.jpg> (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 16 видно, что зоны ПК-3, предназначенные для размещения предприятий I–II классов опасности, непосредственно примыкают к территории многоэтажной жилой застройки Ж-4. При этом промежуточные территориальные зоны, способные выполнять функцию санитарного и функционального буфера, отсутствуют. Таким образом, сама дифференциация производственных зон не сопровождается применением принципа буферизации.

Даже если санитарно-защитные зоны существующих предприятий в настоящее время не препятствуют размещению жилой застройки, градостроительный регламент зоны ПК-3 сохраняет возможность размещения объектов наиболее высоких классов санитарной опасности. Следовательно, территориальное зонирование не исключает возникновения в будущем новых конфликтов между промышленным и жилым использованием территории и не формирует дополнительных пространственных механизмов их предотвращения.

Особого внимания заслуживает территория, где существующая промышленная застройка непосредственно соседствует с зоной трансформации в жилую застройку. Анализ карты ЗОУИТ показывает, что часть промышленной территории сохраняет свое производственное назначение и не переводится в переходные или общественно-деловые зоны, которые могли бы обеспечить ее постепенную функциональную трансформацию. Иными словами, градостроительное зонирование не использует механизм несоответствующего использования в качестве инструмента снижения экологических конфликтов, а закрепляет существующее соседство жилой и промышленной застройки.

Таким образом, несмотря на наличие дифференциации производственных зон по классам санитарной опасности, в Самаре она практически не используется как инструмент пространственного разделения несовместимых видов землепользования. Отсутствие буферных территорий и механизмов постепенной трансформации промышленных зон снижает экологическую устойчивость городской среды и ограничивает возможности градостроительного зонирования по предотвращению будущих санитарно-градостроительных конфликтов.

Выводы по направлению «Экологическая устойчивость»

Результаты исследования показали, что экологическая устойчивость городского развития определяется не только наличием природоохранных ограничений, но и степенью их интеграции в систему документов градостроительного проектирования. В рамках исследования были проанализированы механизмы сохранения и развития озелененных территорий, регулирования водно-зеленого каркаса, учета экологических ограничений при градостроительном развитии, а также иные инструменты, направленные на обеспечение благоприятной городской среды. Итоговые результаты оценки по каждому из рассмотренных критериев представлены в таблице 21.

Таблица 21 – Результаты оценки городов по направлению «Экологическая устойчивость»

Города	Критерий 2.1	Критерий 2.2	Критерий 2.3	Итоговый балл по экологической устойчивости
Екатеринбург	0,6	0,2	0,1	0,3
Казань	1	0,6	0,5	0,7
Краснодар	0,5	0,8	0,1	0,5
Красноярск	1	0,4	0,5	0,6
Новосибирск	0,65	0,2	0,1	0,3
Пермь	0,6	0,8	1	0,8
Самара	0,6	0,4	0,1	0,4

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

По результатам проведенной оценки наибольший уровень экологической устойчивости продемонстрировала Пермь (0,8 балла), за ней следуют Казань (0,7 балла) и Красноярск (0,6 балла). Наименьшие итоговые оценки получили Екатеринбург и Новосибирск (по 0,3 балла), что свидетельствует о недостаточной интеграции экологических требований в систему градостроительного регулирования.

Проведенное исследование показало, что ключевое значение для обеспечения экологической устойчивости имеет не столько наличие отдельных природных территорий, сколько их нормативное закрепление в системе документов градостроительного регулирования. Наиболее высокие оценки получили города, в которых нормативное регулирование направлено не только на обеспечение общей площади озелененных территорий, но и на формирование пространственно сбалансированной их системы. В таких

городах одновременно нормируются показатели обеспеченности и территориальной доступности различных типов озелененных территорий общего пользования, что позволяет создавать непрерывную сеть общественных пространств – от крупных парков городского значения до небольших скверов и бульваров в шаговой доступности от жилой застройки. Именно такой подход обеспечивает более устойчивую модель развития городской среды, при которой рекреационная инфраструктура распределяется по территории города равномерно, а не концентрируется в отдельных крупных объектах.

Анализ показал, что во многих городах озелененные территории продолжают рассматриваться преимущественно как отдельные объекты благоустройства или рекреации, а не как единая взаимосвязанная система, обеспечивающая устойчивость городской среды. В результате отсутствуют требования к формированию непрерывного водно-зеленого каркаса, обеспечению связности озелененных территорий и сохранению экологических функций городской среды при дальнейшем развитии застройки.

Анализ показал, что в большинстве исследуемых городов развитие инженерной инфраструктуры по-прежнему ориентировано преимущественно на строительство и реконструкцию объектов «серой» инфраструктуры, тогда как потенциал зелено-голубой инфраструктуры практически не используется. Лишь в одном из исследуемых городов выявлено нормативное закрепление взаимосвязи развития ливневой канализации и озелененных территорий. При этом современный подход к обеспечению экологической устойчивости предполагает не только строительство инженерных сооружений для отвода поверхностного стока, но и формирование равномерно распределенной системы озелененных территорий, способной выполнять функции приема, накопления и естественной фильтрации дождевых вод, а также снижать эффект городского «теплового острова». Отсутствие подобных требований в большинстве городов свидетельствует о том, что развитие зеленой инфраструктуры и систем водоотведения рассматривается отдельно, что снижает эффективность климатической адаптации городской среды и ее экологическую устойчивость.

Дополнительным фактором, снижающим экологическую устойчивость, являются пробелы в территориальном планировании. Генеральные планы

большинства исследуемых городов не формируют комплексной стратегии развития систем водоотведения: отсутствует поэтапное развитие ливневой канализации, не определяются перспективные мощности системы с учетом прогнозируемой застройки и не предусматриваются решения по интеграции ливневого стока в элементы зеленой инфраструктуры. Вследствие этого развитие «серой» и зеленой инфраструктуры осуществляется независимо друг от друга, что существенно ограничивает возможности использования природно-ориентированных решений для регулирования поверхностного стока, климатической адаптации и повышения экологической устойчивости городской среды.

Анализ выявил, что одним из наиболее показательных критериев качества градостроительного регулирования является использование инструментов ПЗЗ для разрешения накопленных экологических конфликтов. В большинстве исследуемых городов при наличии неблагоприятного соседства жилой и производственной застройки территориальное зонирование сохраняет сложившиеся виды разрешенного использования, тем самым фактически консервируя существующие экологические экстерналии. Вместо последовательного устранения конфликта посредством механизмов градостроительного зонирования (использование буферизации с помощью территориальных зон пониженного класса опасности или механизма несоответствующего использования) наблюдается сокращение («выгрызание») санитарно-защитных зон по контуру существующей жилой застройки через разработку проекта санитарно-защитной зоны.

Таким образом, проведенное исследование показало, что в большинстве исследуемых городов ПЗЗ используются преимущественно как инструмент фиксации сложившейся структуры землепользования, тогда как их потенциал для последовательного устранения экологических конфликтов остается практически не реализованным. Именно способность использовать механизмы градостроительного зонирования для постепенного разрешения конфликтов несовместимого соседства является одним из ключевых показателей зрелости системы градостроительного регулирования и ее ориентированности на обеспечение экологической устойчивости городской среды.

4.3.2.3. Социальная устойчивость

Критерий 3.1 «Обеспечение доступности городской среды для маломобильных групп населения»

В соответствии с предложенной методикой были проанализированы местные нормативные правовые акты: местные нормативы градостроительного проектирования и правила благоустройства, результатам присвоены значения, которые отображены в таблице 22.

Таблица 22 – Результаты оценки значений критерия «Обеспечение доступности городской среды для маломобильных групп населения» в соответствии с рассматриваемой методикой

Города	МНГП			Правила благоустройства		Итог
	Типология улиц	Ширина тротуаров	Непрерывность маршрутов	Требования к доступности объектов	Требования к непрерывности маршрутов	
Екатеринбург	-	-	-	+	-	0,2
Казань	+	+	+	+	-	0,8
Краснодар	-	-	-	+	-	0,2
Красноярск	-	+	-	+	-	0,4
Новосибирск	+	+	-	+	-	0,6
Пермь	-	-	-	+	+	0,4
Самара	-	-	-	+	-	0,2

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по итогам анализа МНГП и правил благоустройства исследуемых городов, ссылки на которые приведены ниже по каждому городу отдельно

Из таблицы видно неоднородность подходов городов к обеспечению доступности городской среды для маломобильных граждан. В большинстве исследуемых городов ограничиваются закреплением общих требований к доступности объектов благоустройства, основанных преимущественно на отсылках к федеральным нормативам. В то же время использование инструментов градостроительного проектирования для формирования непрерывной безбарьерной городской среды применяется значительно реже.

Наиболее комплексный подход выявлен в Казани, где местные нормативы градостроительного проектирования содержат требования к типологии улиц, параметрам пешеходной инфраструктуры и непрерывности маршрутов. В Красноярске отдельные требования к ширине тротуаров также закреплены в МНГП, однако системный подход отсутствует. В Перми правила благоустройства содержат требования, направленные на обеспечение непрерывности безбарьерных маршрутов. Вместе с тем действующая редакция местных нормативов градостроительного проектирования уже не включает ряд положений, ранее закреплявших типологию улиц, нормативные

поперечные профили, параметры пешеходной инфраструктуры, принципы формирования непрерывной сети пешеходных маршрутов и приоритет пешеходного движения при проектировании улиц. Это свидетельствует о существенном сокращении потенциала МНГП как инструмента формирования доступной городской среды уже на стадии градостроительного проектирования. В остальных исследуемых городах регулирование преимущественно сводится к обеспечению доступности отдельных элементов благоустройства без формирования требований к связности и непрерывности пешеходной сети.

Рассмотрим наиболее интересные решения, выявленные в практике исследуемых городов.

Начнем рассмотрение с города Перми. Несмотря на то, что действующая редакция МНГП получила невысокую оценку по рассматриваемому критерию, ранее действовавшие нормативы содержали комплекс решений, которые при их сохранении позволили бы городу получить максимальную оценку по показателю обеспечения доступности городской среды для маломобильных групп населения. По полноте регулирования вопросов формирования безбарьерной и комфортной пешеходной среды данная редакция МНГП существенно превосходила не только действующую редакцию документа, но и нормативные документы остальных исследуемых городов.

Одной из наиболее сильных сторон ранее действовавших МНГП Перми являлось закрепление системы типологии городских улиц с привязкой поперечных профилей с нормируемой шириной его элементов (рисунок 17).

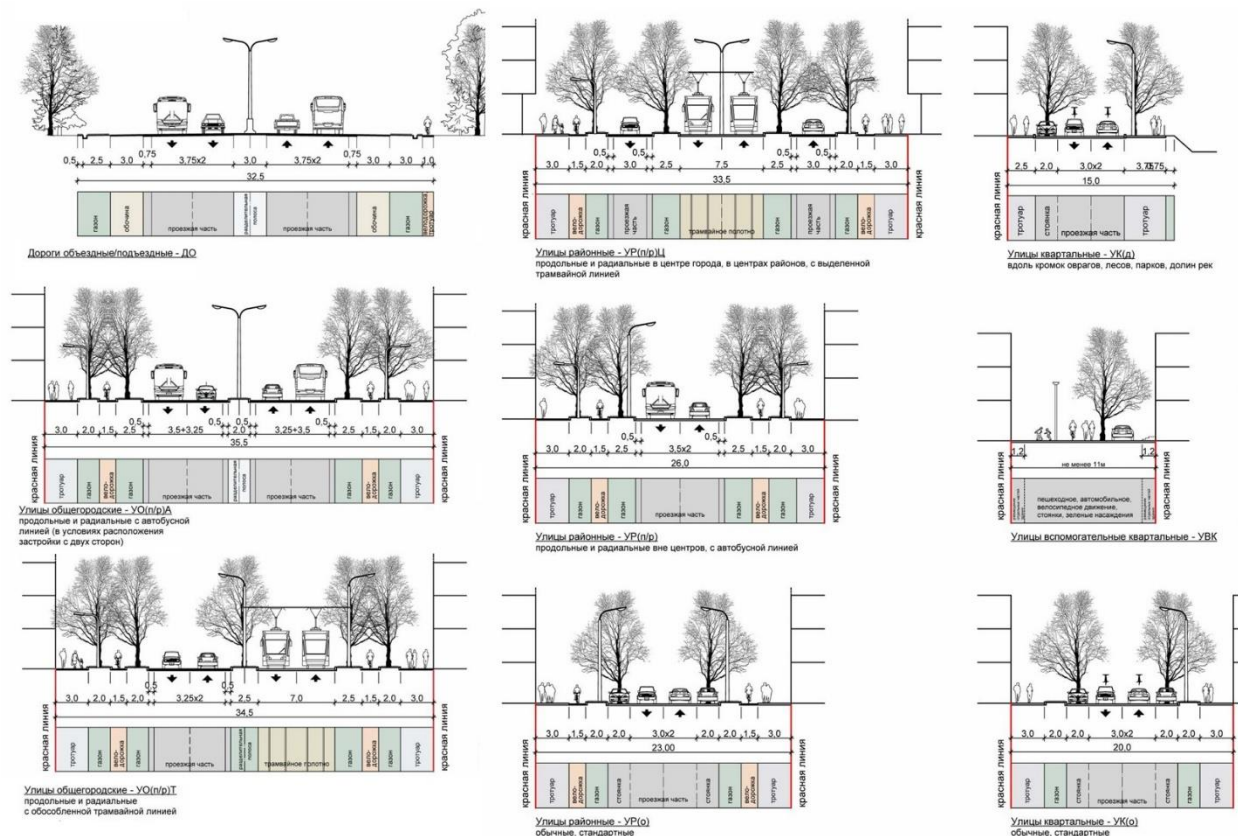


Рисунок 17 – Профили улиц Перми из ранее действовавших МНГП

Источник: утратившее силу постановление Администрации города Перми Пермского края № 104 от 26 декабря 2012 года «Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования в городе Перми», URL: https://gorodperm.ru/upload/pages/6047/Mestnyje_normativy_gradostroitel'nogo_proektirovaniya_v_gorode_Permi.pdf (дата обращения: 01.05.2026)

Из рисунка 17 видно, что в ранее действовавших МНГП Перми была предусмотрена детализированная типология городских улиц. Для каждого типа улицы предусматривались как минимально допустимые, так и более комфортные варианты поперечных профилей, что позволяло учитывать особенности конкретной территории при сохранении единых принципов организации городской среды. Поперечные профили нормативно закрепляли состав элементов уличного пространства и их параметры, включая ширину тротуаров для каждого типа улиц. При этом в ряде случаев ширина тротуаров устанавливалась выше минимальных значений, предусмотренных обязательными требованиями технических регламентов и сводов правил, что отражало стремление муниципалитета формировать не только безопасную, но и комфортную городскую среду.

Тем самым требования к параметрам пешеходной инфраструктуры устанавливались не на стадии проектирования отдельного объекта, а уже на уровне градостроительных нормативов, обеспечивая их последующую реализацию при подготовке генерального плана, документации по планировке территории и проектной документации. Такой подход позволял моделировать пространственные параметры будущей городской среды, ориентируясь не только на минимально допустимые требования безопасности, но и на целевые характеристики качества и комфорта городской среды.

Кроме того, ранее действовавшие МНГП Перми содержали схему организации и обустройства пешеходных улиц, выделяя основные маршруты улучшения пешеходной среды, туристические пешеходные маршруты, полностью пешеходные улицы, участки с ограничением движения транспорта, а также их взаимосвязь с общественными пространствами, объектами социальной инфраструктуры, транспортно-пересадочными узлами и велосипедной инфраструктурой (рисунок 18).

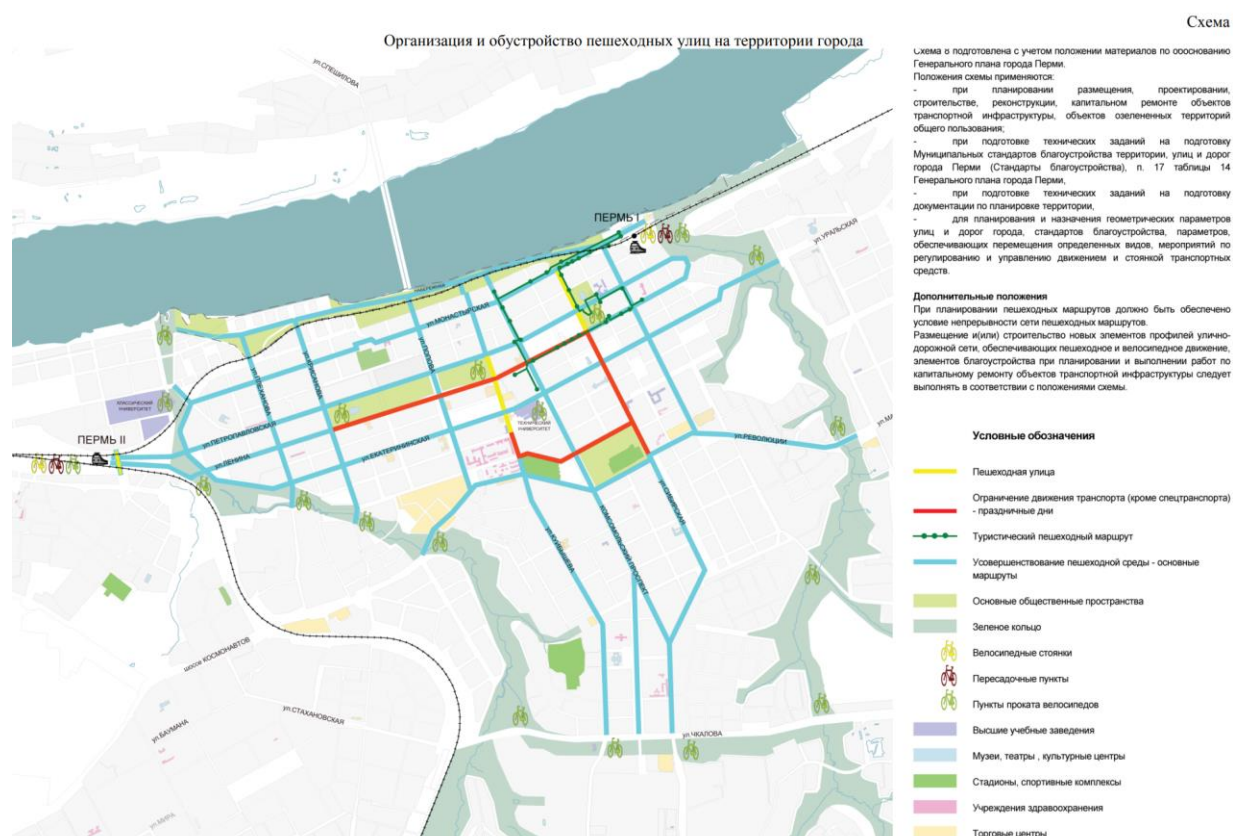


Рисунок 18 – Схема пешеходных маршрутов из ранее действовавших МНГП Перми

Источник: утратившее силу постановление Администрации города Перми Пермского края № 104 от 26 декабря 2012 года «Об утверждении Местных нормативов градостроительного проектирования в городе Перми», URL: https://gorodperm.ru/upload/pages/6047/Mestnyje_normativy_gradostroitel'nogo_projektirovanija_v_gorode_Permi.pdf (дата обращения: 01.05.2026)

На схеме выделены основные направления развития пешеходной инфраструктуры, туристические и прогулочные маршруты, полностью пешеходные улицы, участки с ограничением движения транспорта, а также их взаимосвязь с велосипедной инфраструктурой, общественными пространствами, объектами притяжения и транспортно-пересадочными узлами. Такой подход обеспечивал нормативное закрепление непрерывности и связности пешеходной сети, рассматривая доступность городской среды как характеристику всей системы передвижения, а не отдельных объектов благоустройства.

Среди действующих МНГП исследуемых городов наиболее полно вопросы формирования пешеходной инфраструктуры урегулированы в Казани. Документ содержит классификацию городских улиц (таблица 5.2.2.1 МНГП Казани), а также основные параметры их поперечных профилей (таблица 5.2.2.2 МНГП Казани), включая минимальную ширину тротуаров для различных категорий улично-дорожной сети. Такой подход обеспечивает нормативную связь между функциональным назначением улицы и параметрами пешеходной инфраструктуры, создавая основу для последующей реализации этих требований при разработке генерального плана, документации по планировке территории и проектной документации.

В отличие от большинства исследуемых городов, МНГП Казани регулируют не только параметры отдельных элементов пешеходной инфраструктуры, но и условия формирования самой сети пешеходных пространств. Документ устанавливает критерии выбора мест размещения пешеходных улиц и зон, предусматривает требования к их транспортной доступности, связности с общественным транспортом, обеспеченности объектами притяжения, плотности пешеходных потоков, допустимым расстояниям до остановок общественного транспорта и парковок, а также содержит требования к организации поперечного профиля таких улиц.

Таким образом, МНГП Казани рассматривают доступность городской среды не как совокупность отдельных мероприятий по адаптации объектов для

маломобильных граждан, а как результат системного проектирования пешеходной инфраструктуры на уровне города. Нормативное закрепление параметров улиц и принципов формирования пешеходных пространств создает основу для формирования непрерывной и комфортной городской среды для всех категорий пользователей. Именно поэтому по показателю нормативного регулирования параметров пешеходной инфраструктуры документ получил максимальную оценку в рамках настоящего исследования.

Таким образом, в Казани сформирована качественная нормативная база на стадии градостроительного проектирования, однако отсутствует преемственность между МНГП и правилами благоустройства. Если МНГП задают параметры формирования пешеходной инфраструктуры и общественных пространств, то правила благоустройства ограничиваются регулированием отдельных элементов доступности (пандусов, съездов с тротуаров и иных локальных решений), не закрепляя требования к непрерывности и связности безбарьерных маршрутов. Именно этот разрыв между стадией проектирования и стадией реализации не позволил присвоить городу максимальную оценку – по рассматриваемому критерию Казань получила 0,8 балла.

МНГП Екатеринбурга не получили положительной оценки по рассматриваемому показателю. Документ устанавливает нормативы обеспеченности и территориальной доступности объектов местного значения (образования, здравоохранения, культуры, спорта, транспорта и др.), однако не содержит требований к параметрам пешеходной инфраструктуры, обеспечивающей доступ к этим объектам. В МНГП отсутствуют типология улиц, рекомендуемые поперечные профили, требования к ширине тротуаров, а также положения, направленные на формирование непрерывной сети пешеходных маршрутов, в том числе для маломобильных групп населения.

Вместе с тем следует отметить наличие в Екатеринбурге отдельного документа «Стандарт улиц Екатеринбурга»¹⁸⁴ (далее – Стандарт). В преамбуле документа указано, что он является приложением к Правилам благоустройства города, однако в утвержденный состав Правил благоустройства данный

¹⁸⁴ Стандарт улиц Екатеринбурга // Руководства Екатеринбурга. URL:<https://guides.ekaterinburg.city/streets/road-network> (дата обращения: 01.05.2026).

документ не включен. В результате его правовой статус остается неопределенным, а содержащиеся в нем положения фактически носят рекомендательный характер.

Несмотря на это, содержание Стандарта улиц отличается высокой степенью проработки. Документ включает типологию улично-дорожной сети, состоящую из девяти типов улиц, устанавливает принципы формирования поперечных профилей, распределения пространства между различными участниками движения, размещения элементов озеленения и благоустройства, а также содержит решения, направленные на повышение комфорта и безопасности городской среды (рисунок 19).

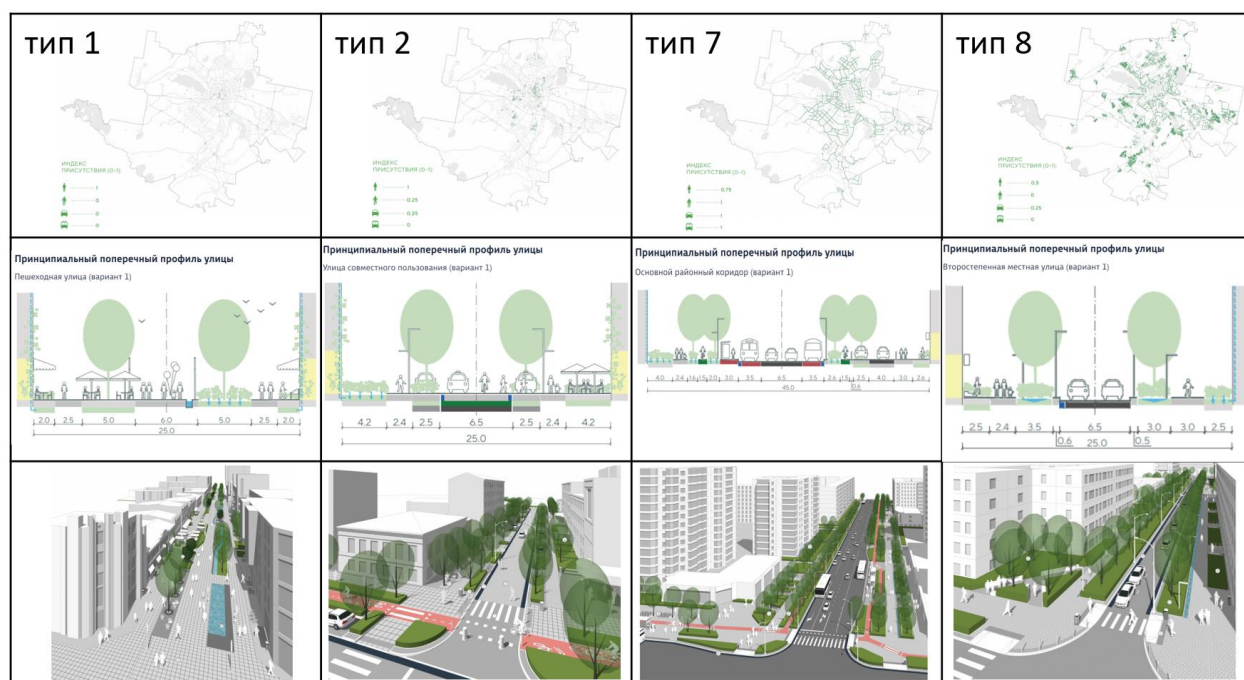


Рисунок 19 – Фрагменты Стандарта улиц Екатеринбурга

Источник: Стандарт улиц Екатеринбурга, URL: <https://guides.ekaterinburg.city/streets/road-network> (дата обращения: 01.05.26)

На рисунке 19 представлена выборочная схема типологии улично-дорожной сети Екатеринбурга. В верхней части приведена карта города с распределением улиц по соответствующим типам, что позволяет оценить пространственную организацию различных категорий уличной сети. Ниже показан рекомендуемый поперечный профиль улицы с распределением размерностей проезжей части, тротуаров, озеленения и иных функциональных элементов, а также визуализация предлагаемого пространственного решения.

Кроме того, Стандарт улиц содержит сопоставление разработанной типологии с функциональной классификацией улиц, предусмотренной Генеральным планом Екатеринбурга (рисунок 20).

ТИП	Название	Характер использования, выявленный на основании анализа функций, заложенных в Генеральном плане развития ГО – МО «город Екатеринбург» на период до 2035 г.					Классификация в соответствии с Генеральным планом развития ГО – МО «город Екатеринбург» на период до 2035 г.
		Пешеходный каркас	Велокаркас	Общественный транспорт	Интенсивность движения транспорта	Активный фронт	
1	Пешеходная улица	1	0	0	0	1	Пешеходная улица
2	Улицы совместного использования	1	0,25	0	0,25	1	Улицы местного значения
3	Основная местная улица	1	0,5	0	0,5	1	Улицы местного значения, Магистральная улица районного значения
4	Основная районная улица	1	1	1	0,75	0,75	Магистральные улицы районного значения, магистральные улицы общегородского значения 3 класса
5	Главная улица	1	1	1	0,75	1	Магистральная улица общегородского значения регулируемого движения 3,2 класса
6	Городской транспортный коридор	0,75	1	1	1	0,75	Магистральная улица общегородского значения регулируемого движения 2 класса
7	Основной районный коридор	0,75	1	1	1	0,5	Магистральные улицы районного значения, магистральные улицы общегородского значения 3 класса
8	Второстепенная местная улица	0,5	0	0	0,25	0,25	Улицы местного значения
9	Городская дорога	0,25	0	0,25	1	0	Магистральные дороги

Рисунок 20 – Соотношение типологии улиц Екатеринбурга в Стандарте и Генеральном плане Екатеринбурга

Источник: URL: Стандарт улиц Екатеринбурга, <https://guides.ekaterinburg.city/streets/road-network> (дата обращения: 01.05.26)

Однако анализ показывает, что данный документ существует вне системы обязательного градостроительного регулирования. Несмотря на увязку типологии с Генеральным планом, положения Стандарта не интегрированы в местные нормативы градостроительного проектирования и, следовательно, не являются обязательными при подготовке документации по планировке территории, проектной документации и иных документов градостроительного проектирования.

Таким образом, Екатеринбург располагает качественно разработанным методическим документом, содержащим современные подходы к проектированию улично-дорожной сети, однако отсутствие его нормативного

закрепления существенно ограничивает практическую реализацию заложенных решений. Требования к типологии улиц, параметрам пешеходной инфраструктуры и организации комфортной городской среды не транслируются последовательно через систему градостроительной документации, от МНГП и генерального плана до документации по планировке территории и проектов благоустройства. В результате Стандарт улиц остается преимущественно рекомендательным документом и не может в полной мере выполнять функцию правового инструмента формирования непрерывной и доступной городской среды, в том числе для маломобильных групп населения.

Критерий 3.2 «Обеспечение реализуемости размещения социальной инфраструктуры»

Таблица 23 – Результаты оценки значений критерия «Обеспечение реализуемости размещения социальной инфраструктуры» в соответствии с рассматриваемой методикой

Города	Пространственная детализация ГП	Территориальная доступность в МНГП	Этапность реализации в ГП	Spot zoning в ПЗЗ	Итог
Екатеринбург	+/-	+	+	+	0,9
Казань	+	+	+	-	0,75
Краснодар	+	+	-	-	0,5
Красноярск	+	+	-	-	0,5
Новосибирск	+	+	-	+	0,75
Пермь	+/-	+/-	+/-	-	0,4
Самара	+/-	+	-	-	0,4

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города» по итогам анализа МНГП и правил благоустройства исследуемых городов, ссылки на которые приведены ниже по каждому городу отдельно

Екатеринбург

В Генеральном плане Екатеринбурга объекты социальной инфраструктуры имеют высокую степень пространственной определенности. В Положении о территориальном планировании для каждого объекта приведены местоположение и адресное описание, а на карте Генерального плана одновременно отображаются существующие, реконструируемые и планируемые объекты социальной инфраструктуры (рисунок 21).

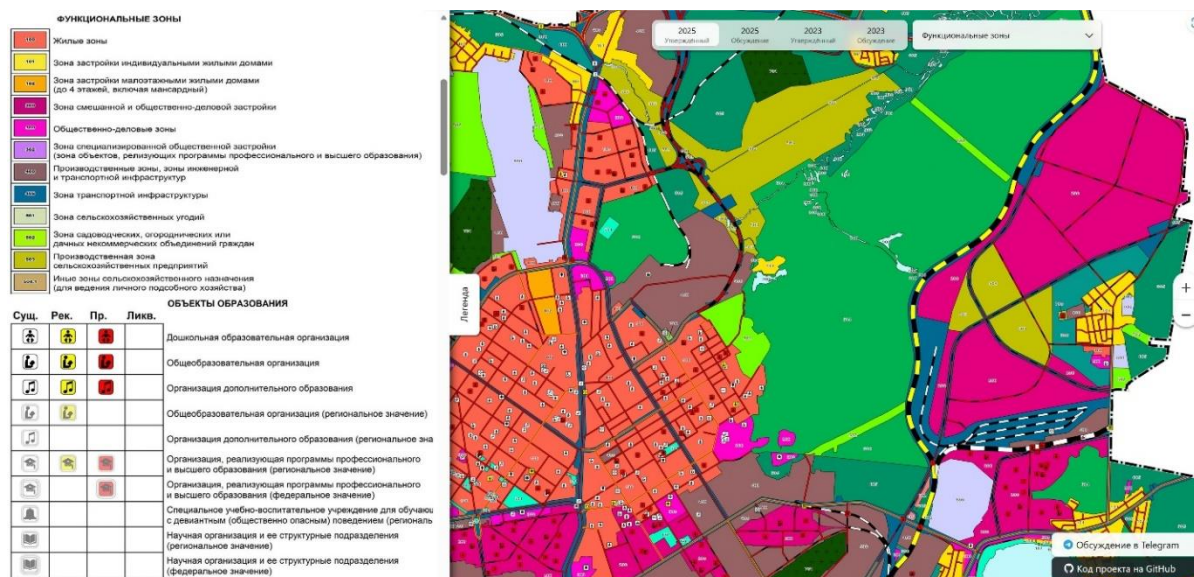


Рисунок 21 – Фрагмент Генерального плана Екатеринбурга

Источник: Генеральный план Екатеринбурга, URL: <https://genplanekb.ru/> (дата обращения: 01.05.26)

Из рисунка 21 видно, что Генеральный план позволяет оценить не только размещение существующей сети объектов, но и направления ее развития. Вместе с тем обращает на себя внимание, что на некоторых территориях, предусмотренных под новое жилищное строительство (например, в верхней правой части фрагмента карты отмечены зоны смешанной застройки, предполагающей строительство в том числе жилья), планируемые объекты социальной инфраструктуры отсутствуют. Это свидетельствует о том, что развитие жилой застройки в отдельных случаях не сопровождается одновременным планированием объектов образования и иных социальных объектов, что потенциально создает риск возникновения дефицита социальной инфраструктуры.

Кроме того, анализ сроков реализации социальной инфраструктуры в положении о территориальном планировании показывает, что подавляющее большинство мероприятий по строительству объектов социальной инфраструктуры отнесено к расчетному сроку реализации генерального плана (2045 год), тогда как на первую очередь (2030 год) приходится лишь ограниченное число объектов. Такая структура планирования свидетельствует об отсутствии последовательной этапности развития социальной инфраструктуры, синхронизированной с освоением новых жилых территорий. В результате существует риск временного несоответствия между вводом жилья и созданием объектов социального обслуживания населения, что может

Отдельно следует отметить положительную практику Екатеринбурга по применению механизма самостоятельных территориальных зон (spot zoning). Для большинства объектов социальной инфраструктуры в ПЗЗ выделены самостоятельные территориальные зоны, градостроительные регламенты которых ориентированы исключительно на сохранение и развитие социальной функции. Исключение коммерческих видов разрешенного использования из состава таких зон обеспечивает приоритет общественных интересов при развитии территории и создает правовой механизм защиты объектов социальной инфраструктуры от их постепенного вытеснения более экономически привлекательной жилой или коммерческой застройкой (рисунок 22).



Источник: URL: Правила землепользования и застройки Екатеринбурга // ФГИС ТП. <https://fgistp.economy.gov.ru/files/65000000030101202606041/fU1d2lr.pdf> (дата обращения: 01.05.26)

Казань

Генеральный план Казани обеспечивает высокий уровень пространственной определенности планируемого развития социальной инфраструктуры. На картах Генерального плана одновременно отображаются существующие и планируемые объекты социальной инфраструктуры, при этом каждый планируемый объект имеет привязку к конкретной функциональной зоне (рисунок 23).

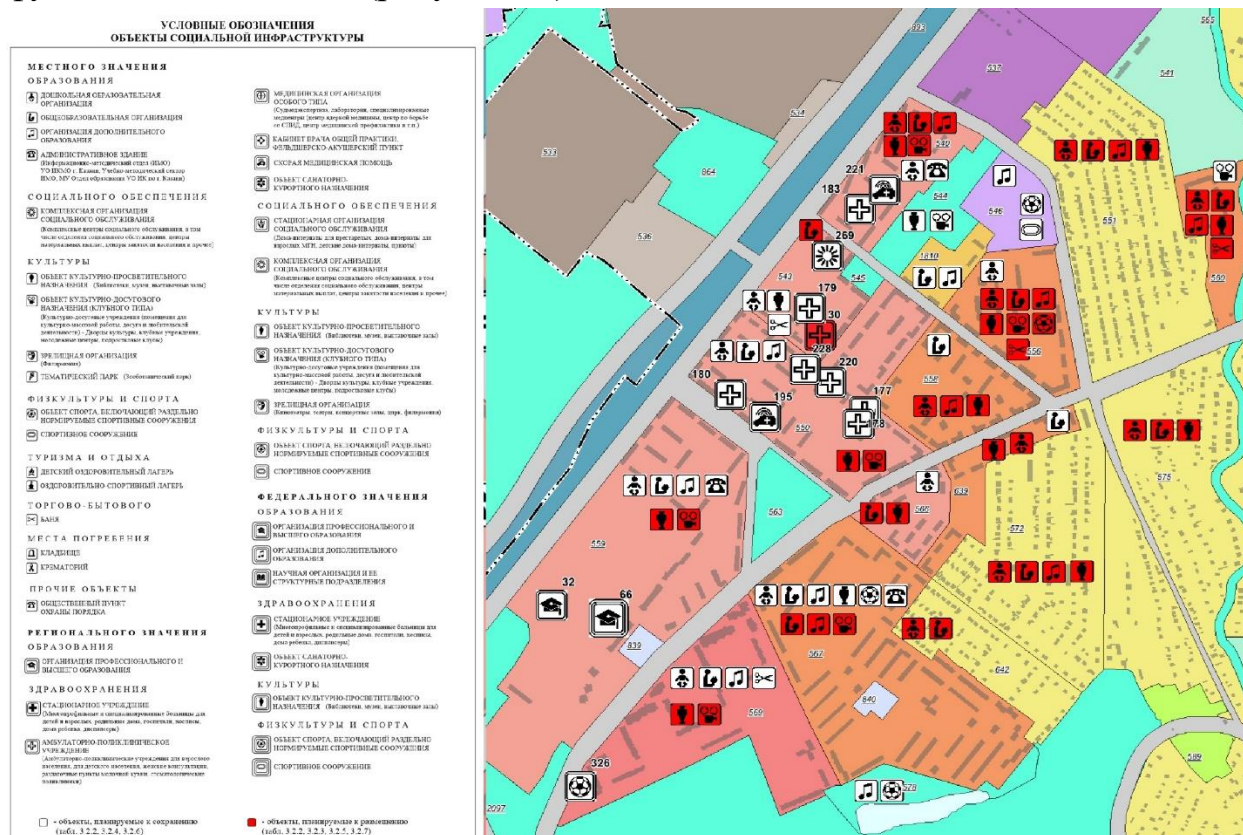


Рисунок 23 – Фрагмент Генерального плана города Казань

Источник: Генеральный план Казани // Официальный портал органов местного самоуправления города Казани. URL: <https://kzn.ru/meriya/ispolnitelnyy-komitets/ upravlenie-arkhitektury-i-gradostroitelstva-ispolnitelnogo-komiteta-g-kazani/gradostroitelstvo/> (дата обращения: 01.05.26)

Кроме того, мероприятия по созданию объектов социальной инфраструктуры распределены по этапам реализации Генерального плана с привязкой к каждой функциональной зоне, что позволяет оценить очередность их строительства и увязать развитие социальной инфраструктуры с освоением новых территорий.

В отличие от Екатеринбурга, механизм spot zoning в ПЗЗ Казани практически не применяется. Несмотря на наличие самостоятельных территориальных зон для объектов образования и здравоохранения, они используются преимущественно для регулирования размещения крупных объектов социальной инфраструктуры: больниц, медицинских центров, учреждений высшего образования и иных специализированных комплексов (рисунок 24).

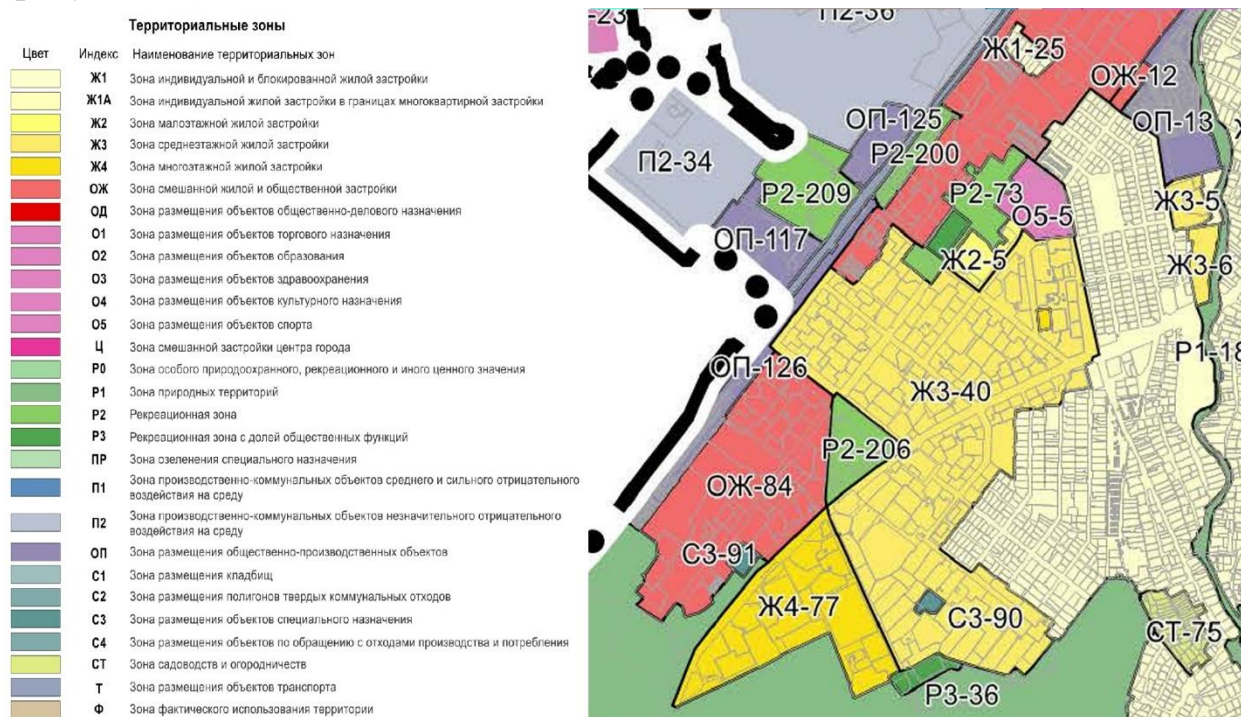


Рисунок 24 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Казани

Источник: Правила землепользования и застройки Казани // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/files/92701000030101202512221/fn1J6rP.pdf> (дата обращения: 01.05.26)

Из рисунка 24 видно, что для школ и детских садов не выделены самостоятельные территориальные зоны, и они регулируются в составе жилых зон. Сам по себе такой подход является допустимым и широко применяется в

практике градостроительного зонирования. Однако результаты настоящего исследования показали наличие в Казани дефицита обеспеченности местами в дошкольных образовательных организациях (см. таблицу 10). В этих условиях особую значимость приобретают дополнительные правовые механизмы, направленные на сохранение существующей сети объектов социальной инфраструктуры и предотвращение их вытеснения более экономически привлекательными видами использования. Одним из таких механизмов является применение самостоятельных территориальных зон (spot zoning), обеспечивающих приоритет сохранения социальной функции территории.

Краснодар

Генеральный план Краснодара обеспечивает высокий уровень пространственной определенности размещения объектов социальной инфраструктуры (рисунок 25).

идентифицировать планируемые мероприятия и оценить параметры развития социальной инфраструктуры.

Вместе с тем Положения о территориальном планировании содержат лишь частичную этапность реализации объектов социальной инфраструктуры. Для периода до 2027 года документ предусматривает ввод определенного количества объектов (например, пяти дошкольных образовательных организаций на 1130 мест и двух общеобразовательных организаций на 2200 мест), однако без указания их местоположения. Наибольшая часть запланированных объектов отнесена общим списком для последующего периода реализации (2027–2040 годы).

Такой подход свидетельствует о том, что первоочередные мероприятия ориентированы преимущественно на достижение целевых показателей обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры, тогда как пространственная увязка строительства с конкретными территориями развития отсутствует. В результате невозможно оценить, насколько ввод объектов социальной инфраструктуры синхронизирован с освоением новых жилых районов и позволит ли он предотвратить локальные дефициты обеспеченности. Это снижает предсказуемость развития социальной инфраструктуры на уровне отдельных территорий и создает риск формирования новых жилых районов без своевременного обеспечения объектами образования, что негативно влияет на социальную устойчивость городской среды и достижение сбалансированного пространственного развития.

Красноярск

Генеральный план Красноярска обеспечивает достаточную пространственную определенность размещения объектов социальной инфраструктуры: планируемые объекты имеют привязку к конкретным территориям и отображены на картах Генерального плана. Вместе с тем документ не содержит этапности (сроков) реализации мероприятий, что не позволяет оценить синхронность строительства объектов социальной инфраструктуры с развитием жилой застройки и своевременность обеспечения населения социальными услугами.

Правила землепользования и застройки Красноярска не используют механизм *spot zoning* для защиты объектов социальной инфраструктуры (рисунок 26).

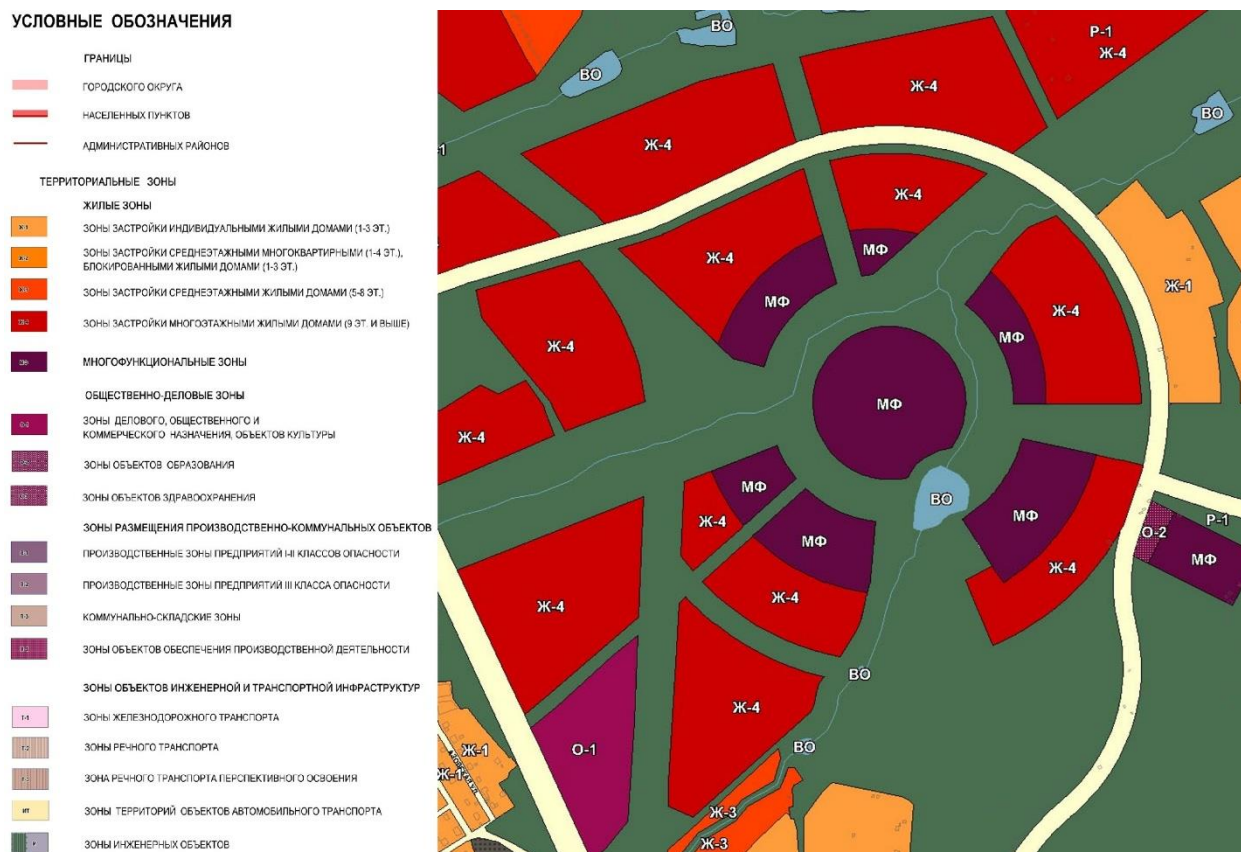


Рисунок 26 – Фрагмент карты градостроительного зонирования Красноярска

Источник: Правила землепользования и застройки Красноярска // ФГИС ТП. URL: <https://www.admkrsk.ru/citytoday/building/Pages/pzz.aspx> (дата обращения: 13.10.26)

Большинство школ и детских садов размещается в составе жилых территориальных зон без выделения самостоятельных территориальных зон, обеспечивающих приоритет сохранения социальной функции. В результате существующие объекты социальной инфраструктуры не получают дополнительной правовой защиты от возможной трансформации территории и вытеснения более экономически привлекательными видами использования.

Новосибирск

Генеральный план Новосибирска обеспечивает высокий уровень пространственной определенности размещения объектов социальной инфраструктуры. Для каждого планируемого объекта в Положении о территориальном планировании указаны его местоположение, основные

характеристики и функциональная зона размещения, что позволяет однозначно определить территорию реализации мероприятия.

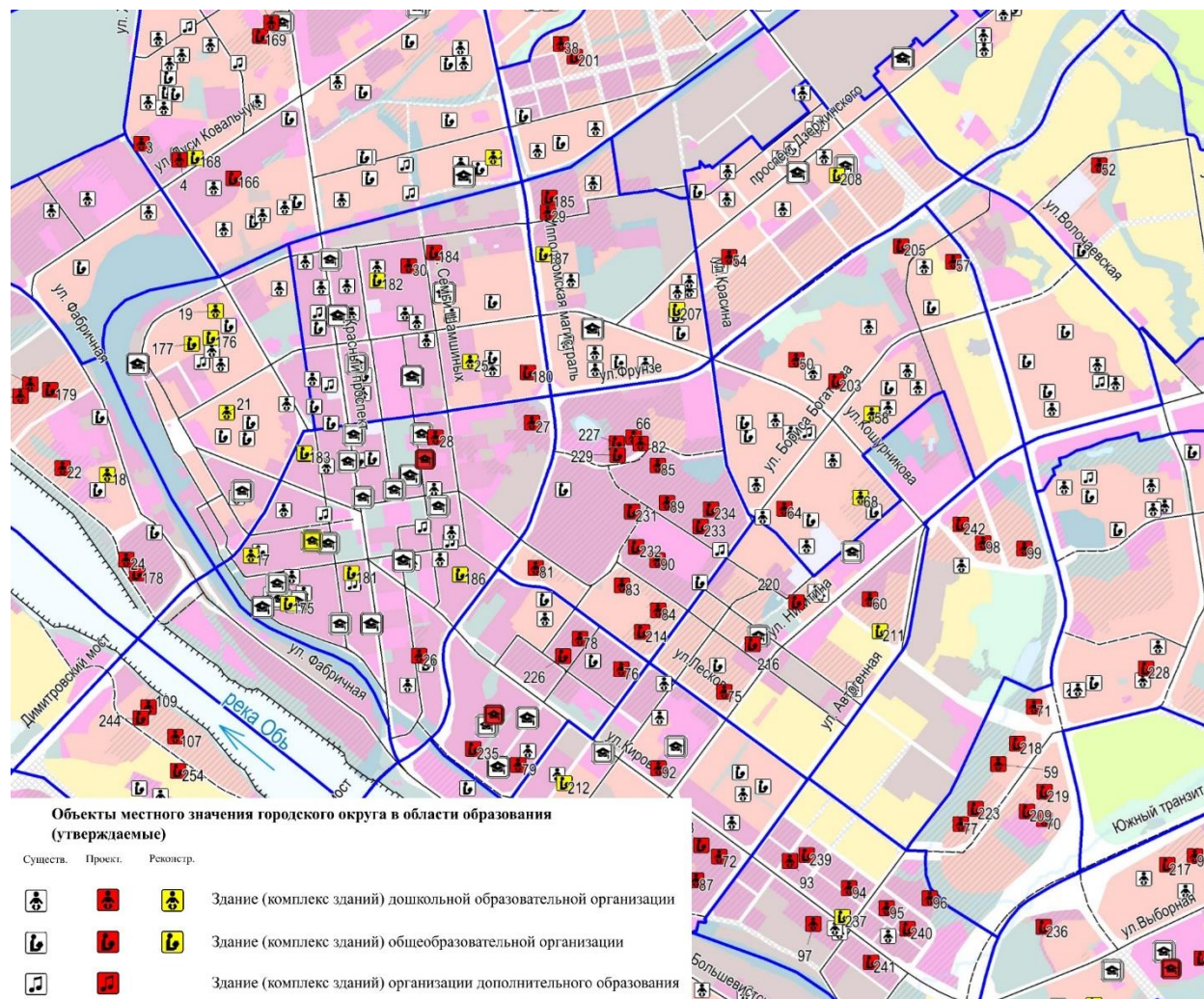


Рисунок 27 – Фрагмент генерального плана города Новосибирска

Источник: Генеральный план Новосибирска, URL: http://dsa.novo-sibirsk.ru/generalnyy-plan/prilozheniya-k-generalnomu-planu/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_5_%D0%9E%D0%B1%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5.JPG (дата обращения: 01.05.26)

Однако сроки реализации объектов социальной инфраструктуры установлены формально. В соответствии с пунктом 3 Положения о территориальном планировании Новосибирска для всех мероприятий по размещению социальной инфраструктуры установлен единый расчетный срок генерального плана – 2030 год. Такой подход не позволяет определить очередность реализации отдельных объектов, выделить приоритетные мероприятия и оценить синхронность строительства социальной

инфраструктуры с развитием жилой застройки. Отсутствие дифференцированной этапности затрудняет оценку своевременности ввода объектов социальной инфраструктуры относительно освоения новых жилых территорий и снижает возможность управления сбалансированным развитием городской среды, создавая риск возникновения локальных дефицитов обеспеченности населения объектами образования и иными социальными услугами.

В отличие от подхода к этапности реализации генерального плана, Правила землепользования и застройки Новосибирска используют механизм *spot zoning* для сохранения объектов социальной инфраструктуры. Для большинства существующих школ, детских садов и иных объектов образования выделены самостоятельные территориальные зоны для социальной функции территории (рисунок 28).

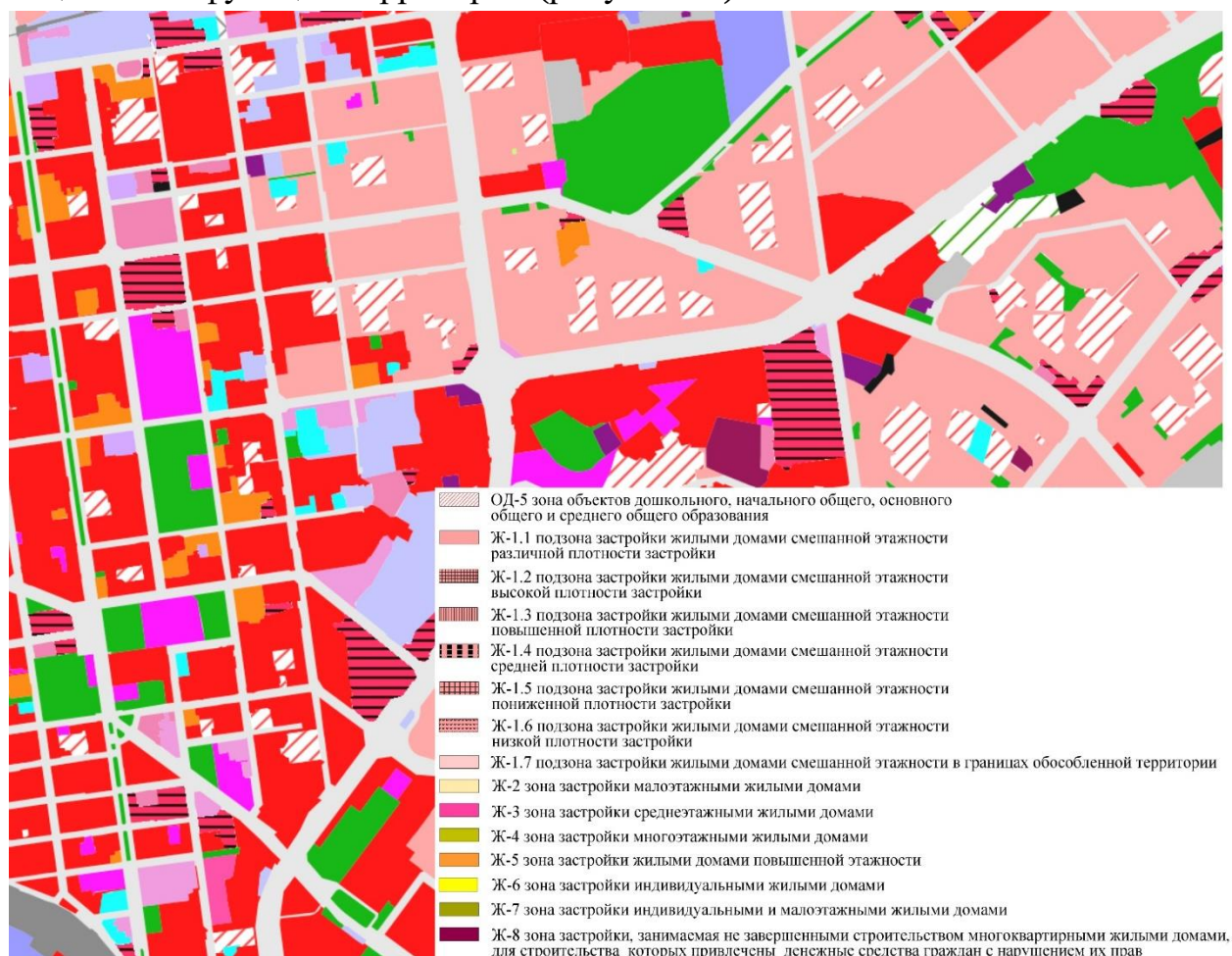


Рисунок 28 – Фрагмент ПЗЗ города Новосибирска

Источник: ПЗЗ Новосибирска, URL: <https://novo-sibirsk.ru/upload/building2/2026/%D0%9A%D0%90%D0%A0%D0%A2%D0%90%20%D0%9F%D0%97%D0%97%202026%20%E2%84%96%20159.png> (дата обращения: 01.05.26)

Из рисунка 28 видно, что все существующие школы и детские сады выделены в самостоятельную территориальную зону объектов дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования. Такой подход обеспечивает дополнительную правовую защиту объектов социальной инфраструктуры от их вытеснения более экономически привлекательными видами использования, способствует сохранению существующей сети учреждений при дальнейшем развитии городской застройки и повышает реализуемость решений генерального плана в части обеспечения населения объектами образования. Тем самым ПЗЗ Новосибирска последовательно используют механизм *spot zoning* как инструмент сохранения социальной инфраструктуры и обеспечения устойчивого развития городской территории.

Пермь

Генеральный план Перми не содержит картографических материалов с отображением планируемых объектов социальной инфраструктуры местного значения. В Положении о территориальном планировании приведен перечень объектов¹⁸⁵ с общим сроком реализации за 2028–2034 годы и укрупненным указанием районов размещения. В результате невозможно оценить, насколько размещение планируемых объектов социальной инфраструктуры согласовано с территориями перспективного жилищного строительства и обеспечит ли оно своевременное удовлетворение возникающей потребности населения.

Местные нормативы градостроительного проектирования устанавливают, что расчетные показатели минимальной обеспеченности и территориальной доступности дошкольных образовательных организаций и общеобразовательных организаций принимаются в соответствии с региональными нормативами градостроительного проектирования. Вместе с тем сами МНГП содержат некоторый расчет потребности в объектах социальной инфраструктуры, который отличается от результатов, получаемых при применении нормативов РНГП к актуальным статистическим данным. Причины такого расхождения в документе не раскрываются, что снижает

¹⁸⁵ Генеральный план города Перми. URL: <https://migd.permkrai.ru/dokumenty/upravlenie-gradostroitelnoy-deyatelnosti/gradostroitel'naya-deyatelnost-goroda-permi/generalnyy-plan-goroda-permi/?ysclid=mv6eyj52154258243>

прозрачность и правовую определенность планирования развития социальной инфраструктуры, а также затрудняет оценку достаточности предусмотренных мероприятий для обеспечения устойчивого развития городской территории.

Правила землепользования и застройки Перми не используют механизм spot zoning для правовой защиты объектов социальной инфраструктуры. Школы и детские сады преимущественно регулируются в составе жилых территориальных зон без выделения самостоятельных территориальных зон объектов образования, что не обеспечивает дополнительных гарантий сохранения социальной функции территории при ее последующей трансформации.

Самара

Генеральный план Самары содержит картографические материалы, на которых объекты дошкольного и общего образования обозначены условными знаками. Вместе с тем документ не раскрывает, относятся ли данные обозначения к существующим, планируемым либо одновременно к существующим и планируемым объектам, что снижает определенность восприятия картографических материалов (рисунок 29).

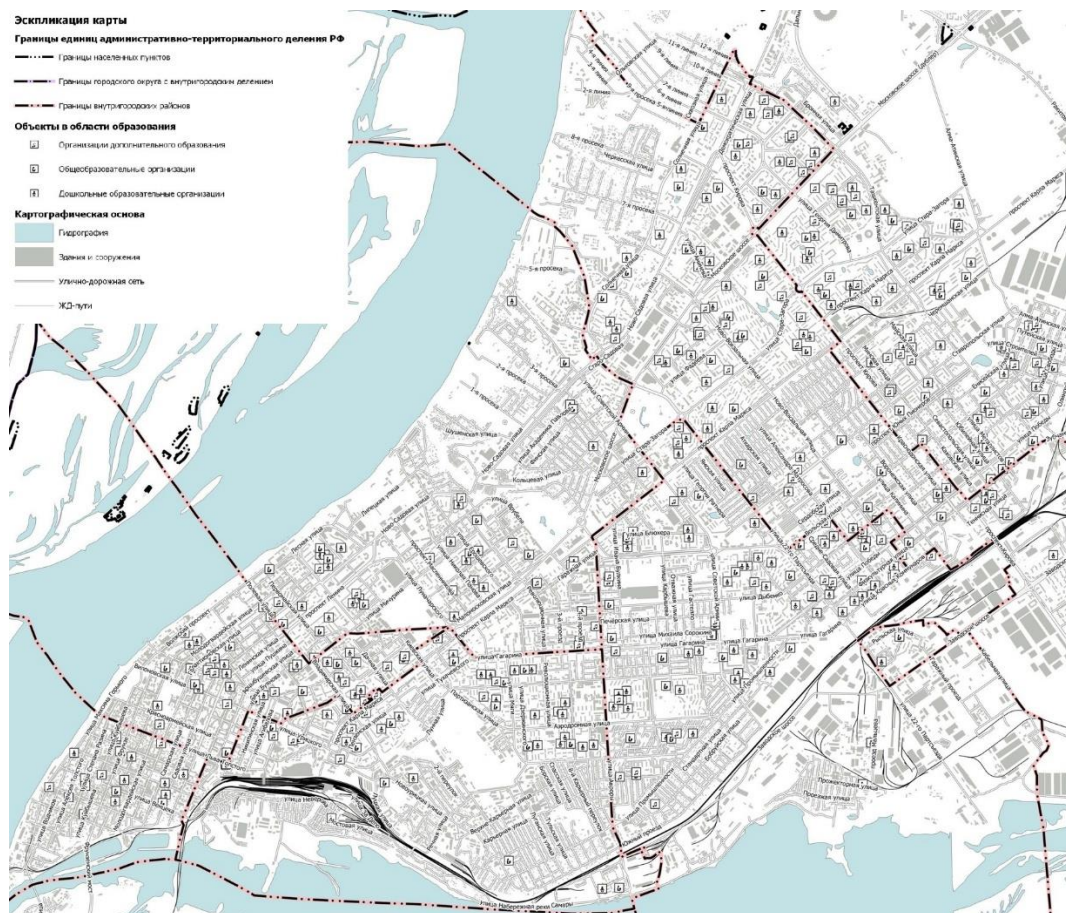


Рисунок 29 – Фрагмент Генерального плана города Самары

Источник: Генеральный план Самары// ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/files/3670100002010307202409051/fUxKojy.jpg> (дата обращения: 01.05.26)

Вместе с тем Положение о территориальном планировании содержит перечень около 175 объектов образования, планируемых к строительству, что позволяет сделать вывод, что на карте, вероятнее всего, отображены именно планируемые объекты социальной инфраструктуры.

При этом Положение о территориальном планировании не содержит очередности реализации планируемых объектов, что не позволяет оценить согласованность строительства социальной инфраструктуры с развитием жилой застройки и определить приоритетность реализации мероприятий.

Вместе с тем материалы по обоснованию Генерального плана¹⁸⁶ содержат комплексный анализ существующих проблем развития социальной инфраструктуры города. В документе отмечается отсутствие свободных

¹⁸⁶ Материалы по обоснованию генерального плана Самары // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/files/3670100002010307202409051/fhApqre.pdf> (дата обращения: 01.05.2026).

территорий на сложившихся территориях, сокращение земель, ранее занятых детскими садами и школьными стадионами, дефицит мест в дошкольных образовательных организациях, а также неравномерность размещения объектов повседневного обслуживания. Такой анализ свидетельствует о понимании существующих проблем обеспеченности социальной инфраструктурой, однако сам по себе не сопровождается механизмами, обеспечивающими их последовательное устранение посредством решений Генерального плана, определенных в пространственном и временном отношении.

Градостроительное зонирование Самары не применяет механизм *spot zoning* для сохранения объектов социальной инфраструктуры (рисунок 30).

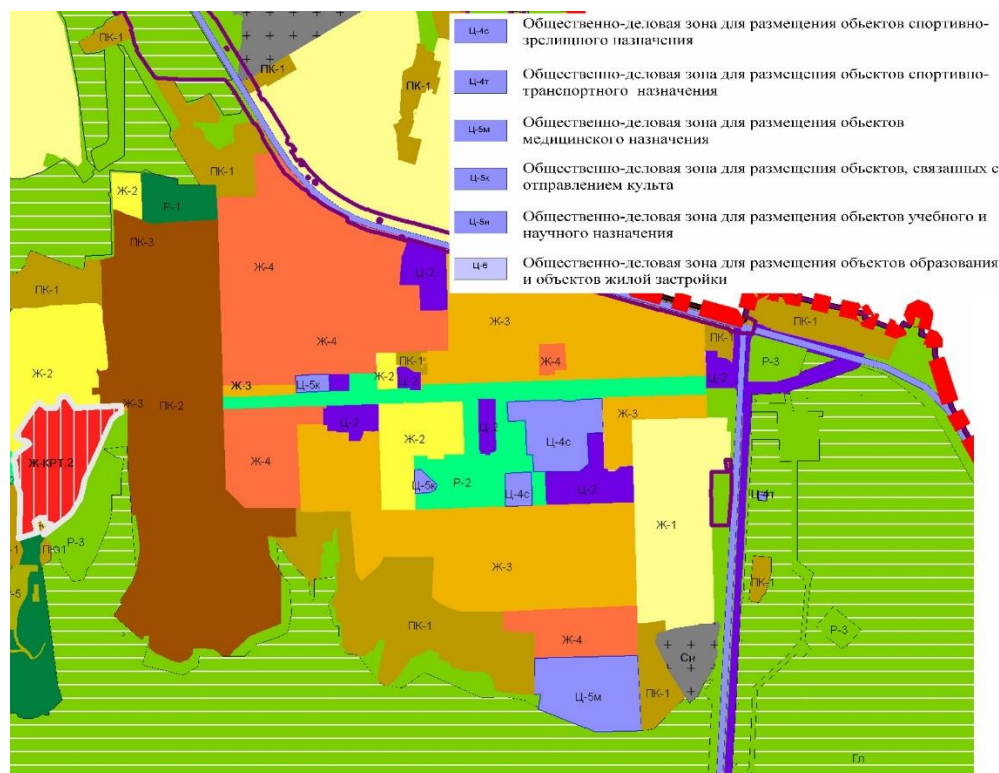


Рисунок 30 – Фрагмент ПЗЗ города Самары

Источник: ПЗЗ Самары // ФГИС ТП. URL: <https://fgistp.economy.gov.ru/files/36701000030101202606261/f41uw88.pdf> (дата обращения: 01.05.26)

Предусмотренная ПЗЗ территориальная зона Ц-5н предназначена преимущественно для размещения крупных образовательных, научных и научно-образовательных комплексов. Вместе с тем сопоставление карты градостроительного зонирования с существующим размещением объектов

образования показывает, что большинство школ и детских садов, расположенных в кварталах жилой застройки, в границы данной территориальной зоны не включено и продолжает регулироваться в составе жилых территориальных зон.

Учитывая, что материалы по обоснованию Генерального плана прямо указывают на сокращение территорий образовательных учреждений как на одну из ключевых проблем развития города, отсутствие механизма spot zoning не обеспечивает дополнительных правовых гарантий сохранения существующей сети объектов образования и противоречит задачам устойчивого развития городской территории.

Выводы по направлению «Социальная устойчивость»

По каждому из рассмотренных критериев проведена оценка нормативного обеспечения социальной устойчивости исследуемых городов. Анализ охватывал как механизмы формирования безбарьерной городской среды, так и инструменты, обеспечивающие реализуемость размещения объектов социальной инфраструктуры, включая пространственную определенность их размещения, нормативное регулирование территориальной доступности, этапность реализации и механизмы градостроительного зонирования. Итоговые результаты оценки представлены в таблице 24.

Таблица 24 – Результаты оценки городов по направлению «Социальная устойчивость»

Города	Критерий 3.1	Критерий 3.2	Итоговый балл
Екатеринбург	0,2	0,9	0,6
Казань	0,8	0,75	0,8
Краснодар	0,2	0,5	0,4
Красноярск	0,4	0,5	0,5
Новосибирск	0,6	0,75	0,7
Пермь	0,4	0,4	0,4
Самара	0,2	0,4	0,3

Источник: составлено экспертами Фонда «Институт экономики города»

Наиболее высокий уровень социальной устойчивости продемонстрировала Казань (0,8 балла), что обусловлено комплексным применением инструментов территориального планирования и

градостроительного регулирования. Высокие оценки также получили Новосибирск (0,7 балла) и Екатеринбург (0,6 балла), тогда как Красноярск набрал 0,5 балла. Наименьшие итоговые значения зафиксированы в Краснодаре и Перми (по 0,4 балла), в Самаре (0,3 балла).

Исследование показало, что даже при наличии значительного количества планируемых объектов социальной инфраструктуры их размещение нередко не связано с территориями перспективного жилищного строительства. Во многих генеральных планах преобладает ориентация на достижение целевых количественных показателей строительства объектов образования, тогда как их пространственная синхронизация с развитием жилой застройки остается недостаточной. Это существенно ограничивает возможность предупреждения локальных дефицитов обеспеченности.

Дополнительно установлено, что механизм градостроительного зонирования, способный обеспечивать долгосрочное сохранение существующей сети объектов образования посредством выделения самостоятельных территориальных зон (spot zoning), применяется лишь в отдельных городах. В большинстве случаев школы и детские сады размещаются в составе жилых территориальных зон, что допускает их последующее замещение более коммерчески привлекательными видами использования и снижает устойчивость социальной инфраструктуры.

В целом результаты исследования свидетельствуют, что обеспечение социальной устойчивости определяется не только объемами строительства новых объектов социальной инфраструктуры, но прежде всего качеством их интеграции в систему территориального планирования и градостроительного зонирования. Именно согласованность генерального плана, местных нормативов градостроительного проектирования и правил землепользования и застройки формирует условия для устойчивого развития городской среды и сохранения нормативной обеспеченности населения объектами социальной инфраструктуры в долгосрочной перспективе.

Кроме обеспечения объектами социальной инфраструктуры, проведенный анализ показал существенные различия в понимании доступности городской среды. В большинстве исследуемых городов требования к созданию безбарьерной среды ограничиваются воспроизведением положений федеральных технических регламентов и

сводятся к обеспечению доступности отдельных объектов и элементов благоустройства. Вместе с тем в отдельных городах выявлен иной подход, при котором местные нормативы градостроительного проектирования рассматривают безбарьерную среду как самостоятельный элемент пространственной организации города.

Такой подход выражается в нормировании непрерывных пешеходных маршрутов, установлении типологии городских улиц и общественных пространств, закреплении минимальных параметров поперечных профилей улиц и ширины тротуаров, достаточных для одновременного движения различных категорий пользователей, включая маломобильные группы населения. В отличие от требований технического регулирования, распространяющихся преимущественно на отдельные объекты капитального строительства, подобные нормативы формируют требования к структуре городской среды в целом и обеспечивают возможность их последующей трансляции в генеральный план, документацию по планировке территории, проекты благоустройства и проектную документацию.

Результаты исследования свидетельствуют, что именно нормативное закрепление пространственных параметров безбарьерной среды является одним из ключевых условий формирования социальной устойчивости городской среды. Оно позволяет перейти от устранения отдельных барьеров к системному проектированию доступных общественных пространств и непрерывной сети пешеходных маршрутов, обеспечивающих равную возможность пользования городской инфраструктурой для всех категорий населения.

Заключение

Проведенное исследование, посвященное анализу интеграции принципов устойчивого развития в стратегические документы и практики муниципального управления российских городов и городских агломераций, позволяет сформулировать ряд обобщающих выводов, отражающих как достигнутый уровень понимания устойчивости, так и сохраняющиеся системные барьеры, а также определить направления для дальнейшей работы.

Анализ эволюции концепции устойчивого развития применительно к городскому контексту, проведенный в разделе 1, подтверждает, что современное понимание устойчивости вышло далеко за рамки экологической проблематики. Интеграция межпоколенческого аспекта (наследие для будущих поколений) и операционной резильентности (способность противостоять кризисам и адаптироваться к ним) формирует комплексную рамку управления городами, соответствующую вызовам XXI века. Цели устойчивого развития ООН, и в особенности ЦУР 11 «Устойчивые города и населенные пункты», в сочетании с принципами ESG предоставляют российским городам и агломерациям структурированный инструментарий для перехода от деклараций к системным действиям. При этом система документов стратегического и территориального планирования в Российской Федерации – от Стратегии пространственного развития до генеральных планов и правил землепользования и застройки – создает формальную основу для учета принципов УР.

Разработанная в разделе 2 система критериев и показателей, основанная на адаптации Национального перечня показателей ЦУР к муниципальному уровню, продемонстрировала свою практическую применимость для оценки степени интеграции принципов УР в документы стратегического и территориального планирования. Предложенный базовый перечень из 30 показателей, охватывающих развитие человеческого потенциала, экономики, инфраструктуры, экологии и гражданского общества, позволяет перейти от разрозненных отраслевых индикаторов к сбалансированной системе целеполагания.

Проведенный в разделе 3 анализ ключевых направлений интеграции принципов УР – пространственное развитие и кооперация, экономическая

диверсификация, управление активами, инновационные практики и противодействие социально-пространственной сегрегации – позволил выявить как успешные практики, так и системные барьеры.

Пространственное развитие и кооперация. Наиболее продвинутые практики в сфере транспортной и инфраструктурной интеграции (Москва, Санкт-Петербург, Екатеринбург) демонстрируют, что межмуниципальное сотрудничество позволяет преодолевать эффект границы и использовать агломерационные эффекты. Однако в большинстве агломераций координация остается фрагментарной. В сфере экологического управления показательным является опыт Перми по созданию водно-зеленого каркаса, где пространственное планирование интегрирует экологические, рекреационные и климатические функции. Совместное управление отходами и создание единых систем мониторинга сталкиваются с институциональными и финансовыми барьерами, требующими выработки и применения механизмов межмуниципального взаимодействия. Согласованная пространственная и экономическая политика в рамках агломераций (опыт Екатеринбурга) превращает конкуренцию в кооперацию, однако ее внедрение ограничено несовершенством нормативной базы и дефицитом местных бюджетов.

Экономическая диверсификация и управление активами. Развитие креативных индустрий, вклад которых в ВВП России достиг 4,2 % с ростом в четыре раза быстрее экономики в целом, становится значимым, но пока недооцененным ресурсом устойчивого развития. Успешные модели (Москва, Пермь, Казань, Екатеринбург, Владивосток) демонстрируют, что развитие креативного сектора требует системного подхода, включающего нормативную, инфраструктурную, финансовую и образовательную поддержку. Ключевыми барьерами остаются институциональная неопределенность (отсутствие четких полномочий муниципалитетов в сфере креативных индустрий), дефицит специализированных помещений и слабая интеграция креативной повестки в муниципальные стратегии.

Управление муниципальными активами, как показано в исследовании, нуждается в переходе от фискальной к функционально-ориентированной модели, где земля и недвижимость рассматриваются не как источник краткосрочного дохода, а как стратегический ресурс для достижения

долгосрочных целей устойчивого развития. Однако такой переход требует не только решений на местном уровне, но и изменений в нормативной базе, а также развития кадрового потенциала муниципальных служащих.

Инновационные практики. Предложенная типология инноваций – институциональные, технологические, социальные и пространственные – позволила структурировать выявленные практики и показать, что наиболее успешные кейсы (Москва, Пермь, Красноярск, Екатеринбург) демонстрируют синергетический эффект от сочетания разных типов инноваций. Институциональные инновации создают управленческую рамку, технологические – обеспечивают инструментарий, социальные – формируют поддержку и легитимность, пространственные – задают физическую структуру города. Для масштабирования инноваций необходима институциональная поддержка с федерального и регионального уровней, нормативная, финансовая и методическая.

Противодействие социально-пространственной сегрегации. Анализ показал, что сегрегация – разделение городских территорий по социальному, имущественному и иному признаку – подрывает основы социальной инклюзивности и справедливости. Ее преодоление требует комплексного подхода, объединяющего выравнивание качества городской среды, совершенствование транспортного обслуживания и развитие гибкого рынка арендного жилья. Успешные практики в этой сфере (программа «Мой район» в Москве, проекты благоустройства в Перми и Красноярске, развитие межмуниципального трамвая в Екатеринбурге, пилотные проекты ДОМ.РФ по арендному жилью) демонстрируют, что даже при ограниченных ресурсах целенаправленная политика и вовлечение граждан позволяют снижать пространственное неравенство.

Анализ, проведенный в разделе 4 по разработанной методике, позволил ранжировать исследуемые города по степени интеграции принципов УР в документы стратегического и территориального планирования.

В документах стратегического планирования лидерами стали Краснодар и Самара (по 8 баллов из 12), что обусловлено, с одной стороны, глубоким раскрытием идеологии устойчивости (Краснодар), а с другой – детальной проработкой механизмов общественного участия и межведомственной

координации (Самара). Высокие результаты Екатеринбурга (7,75 балла) обусловлены последовательной интеграцией принципов УР в систему целеполагания, хотя механизмы реализации требуют доработки в части межмуниципального взаимодействия и корректировки.

Казань (7 баллов), несмотря на наиболее полное раскрытие идеологии УР и разработку отдельной Стратегии устойчивого развития, получила сниженную оценку из-за отсутствия в открытом доступе регламентирующих документов, что не позволяет оценить институциональные механизмы реализации. Красноярск (6,75 балла) демонстрирует уникальную для российской практики институционализацию межмуниципального взаимодействия, но уступает по глубине раскрытия идеологии УР. Пермь (6 баллов) и Новосибирск (3,5 балла) показывают фрагментарное и преимущественно декларативное упоминание принципов УР.

Общей тенденцией является стандартизированность отраслевого подхода к формированию стратегий: около трети задач стратегий корреспондируют с задачами ЦУР, но за пределами этого соответствия остаются задачи в сферах пространственного развития, формирования комфортной среды и развития гражданского общества.

В документах территориального планирования оценка проводилась по трем направлениям: инфраструктурная, экологическая и социальная устойчивость.

По инфраструктурной устойчивости наивысшие результаты показали Новосибирск (0,7 балла из 1), Красноярск и Пермь (по 0,6). Установлено, что ни в одном из исследуемых городов развитие социальной инфраструктуры не синхронизировано с развитием жилищного строительства. Механизм КРТ в большинстве случаев не интегрирован в систему территориального планирования и не выступает инструментом обеспечения инфраструктурной устойчивости.

По экологической устойчивости лидирует Пермь (0,8 балла), за ней следуют Казань (0,7 балла) и Красноярск (0,6 балла). Исследование показало, что ключевое значение имеет не столько наличие отдельных природных территорий, сколько их нормативное закрепление в системе градостроительного регулирования. В большинстве городов отсутствует

требование к формированию непрерывного водно-зеленого каркаса, а развитие ливневой канализации и озеленения рассматривается отдельно, что снижает эффективность климатической адаптации. ПЗЗ в большинстве случаев используются для фиксации сложившихся экологических конфликтов, а не для их разрешения.

По социальной устойчивости наивысший результат у Казани (0,8 балла), за ней следует Новосибирск (0,7 балла) и Екатеринбург (0,6 балла). Установлено, что даже при наличии значительного количества планируемых объектов социальной инфраструктуры их размещение нередко не связано с территориями перспективного жилищного строительства. Механизм *spot zoning* (выделение самостоятельных территориальных зон для объектов социальной инфраструктуры) применяется лишь в отдельных городах. В большинстве муниципалитетов требования к безбарьерной среде ограничиваются воспроизведением федеральных нормативов и не формируют системных требований к непрерывности пешеходной сети.

На основе проведенного анализа могут быть определены следующие направления дальнейшей работы.

В части методологии:

1. Доработка методики системного аудита документов стратегического планирования, включая разработку алгоритмов оценки степени интеграции принципов УР в стратегии СЭР, генеральные планы, ПЗЗ и муниципальные программы.

2. Разработка типовой (рамочной) структуры целевых показателей устойчивого развития на муниципальном уровне, позволяющей муниципалитетам гибко выбирать и дополнять индикаторы с учетом своей специфики.

3. Унификация форматов и методик расчета ключевых показателей УР (по выбросам, отходам, энергоэффективности) на муниципальном уровне для обеспечения сопоставимости и прозрачности.

В части институциональных механизмов:

1. Разработка методических рекомендаций по формированию институциональных механизмов межмуниципальной координации в агломерациях, включая модели распределения полномочий и ресурсов.

2. Создание модельных положений о квотировании арендного жилья в проектах КРТ и алгоритмов межмуниципальной координации транспортного планирования.

3. Подготовка рекомендаций по внедрению функционально-ориентированной модели управления муниципальными активами, включая типовые модели ГЧП для создания общественных и креативных пространств.

В части практических инструментов:

1. Разработка пошаговых руководств по интеграции ЦУР в систему стратегического планирования – от анализа и диагностики «трех капиталов» территории до целеполагания, разработки мер, мониторинга и корректировки с увязкой стратегических целей с бюджетным процессом.

2. Создание методики оценки уровня социально-пространственной сегрегации на основе муниципальной статистики и геоданных.

3. Разработка типового перечня требований к выравниванию качества среды в генеральных планах и ПЗЗ, а также модельных изменений в ПЗЗ для стимулирования креативных пространств.

4. Подготовка алгоритма создания креативного кластера на базе муниципального имущества и типовой структуры муниципальной программы развития креативных индустрий.

В части кадрового обеспечения:

1. Формирование центров компетенций по устойчивому развитию городов при ведущих вузах и институтах развития.

2. Разработка программ повышения квалификации для муниципальных служащих по темам стратегического планирования, общественного участия, управления инновационными проектами и противодействия сегрегации.

Проведенное исследование подтверждает, что интеграция принципов устойчивого развития в стратегическое планирование и управленческие

практики российских городов и агломераций находится на начальном, преимущественно декларативном этапе. Наличие отдельных успешных практик (Казань, Краснодар, Красноярск, Пермь, Екатеринбург) демонстрирует, что системный подход возможен даже в условиях действующих институциональных ограничений. Однако для перехода от фрагментарных инициатив к системной политике устойчивого развития необходима комплексная работа по трем направлениям: совершенствование методологической базы, развитие институциональных механизмов и укрепление кадрового потенциала муниципального управления.