

Является ли мастер-план эффективным инструментом развития территорий в России?

Герцберг Лора Яковлевна (Москва). Доктор технических наук, член-корреспондент РААСН. Центральный научно-исследовательский и проектный институт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации (119331, Москва, просп. Вернадского, 29. ЦНИИП Минстроя России). Эл.почта: lgertz24@mail.ru

Аннотация. Разработка мастер-планов агломераций и крупных городов является основным трендом в стратегическом пространственном планировании России. В статье на примере Стратегического мастер-плана Перми и Мастер-плана Астраханской агломерации показано, что низкий уровень ресурсного обеспечения этих документов не позволяет выполнять приписываемую им роль эффективных инструментов развития территорий. Наличие мастер-планов является необходимым условием участия в конкурсах на получение государственных инвестиций и привлечения инвесторов. Отмечены различия между стратегическим мастер-планом и комплексным стратегическим планом как межотраслевым документом. Приводится зарубежный опыт реализации стратегических планов. В выводах рассматриваются условия, способствующие повышению эффективности мастер-планов.

Ключевые слова: мастер-план, стратегический план, агломерации, методы и средства реализации, эффективность, инвестиции, зарубежный опыт

Для цитирования: Герцберг Л.Я. Является ли мастер-план эффективным инструментом развития территорий в России // Academia. Архитектура и строительство. – 2023. – № 2. – С. 5–14. doi: 10.22337/2077-9038-2023-2-5-14.

Is the Master Plan an Effective Tool for the Development of Territories in Russia?

Gertsberg Lora Ya. (Moscow). Doctor of Science in Technology, corresponding member of the RAACS. The Institute for Research and Design of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of Russia (29 Vernadskogo avenue, Moscow, 119331. TsNIIP Minstroy of Russia). E-mail: lgertz24@mail.ru

Abstract. The development of master plans for agglomerations and large cities is the main strategic spatial planning trend in Russia. Using the examples of the Perm Strategic Master Plan and the Astrakhan Agglomeration Master Plan, it is shown that the low resource provision level of these documents does not allow them to fulfill the role attributed to them as an effective tool for territorial development. The presence of master plans is a prerequisite for participation in competitions for public investment and attracting investors. The differences between the strategic master plan and the comprehensive strategic plan as an intersectoral document are noted. The foreign experience of implementing strategic plans is discussed. The conclusions consider the conditions that contribute to improving the effectiveness of master plans.

Keywords: master plan, strategic plan, agglomerations, methods and means of implementation, efficiency, investments, foreign experience

For citation. Gertsberg L.Ya. Is the Master Plan an Effective Tool for the Development of Territories in Russia? In: *Academia. Architecture and Construction*, 2023, no. 2, pp. 5–14. doi: 10.22337/2077-9038-2023-2-5-14.

В современной системе стратегического пространственного планирования России всё больший акцент делается на разработку мастер-планов. Причём, речь идёт не только о мастер-планах агломераций, крупных городов, но и о значимых фрагментах городской территории или об определённых направлениях развития городов, например, «Мастер-план исторического центра Петропавловска-Камчатского», «Туристический мастер-план Тобольска». Первый заместитель министра Министерства строительства Александр Ломакин на Гайдаровском форуме 2022 года заявил, что Минстрой России собирается в 2022 году законодательно закрепить понятие «мастер-план». По его словам, мастер-план сегодня является одним из наиболее эффективных инструментов развития территорий, однако его параметры до сих пор законодательно не урегулированы. Наличие этого документа «обеспечивает конкурентоспособность на рынке инвестиций и технологий, а главное, он является инструментом реализации, поскольку позволяет сохранять фокус на выбранных целях и менять пути их достижения» [1]. Действительно ли это так?

Напомним, что первый мастер-план стоимостью 145 млн рублей, разработанный для Перми в период с 2008-го по 2010 год двумя проектными компаниями из Нидерландов и финской компанией, не был одобрен, получил отрицательную экспертную оценку. Критические замечания проекта касались недоучёта климатических условий, планирования слишком больших общественных пространств. Одно из основных замечаний – отсутствие законодательного обеспечения документа,

в связи с чем было даже заведено уголовное дело. Вместе с тем большая часть градостроителей отнеслась к проекту позитивно. Документ разрабатывался в отсутствие утверждённого генерального плана – как концептуальный проект, предшествующий генеральному плану, и был назван «стратегическим мастер-планом» в отличие от «мастер-плана», который за рубежом ассоциируется с понятием «генеральный план» [2]. Мастер-план Перми содержит набор стратегий в части развития транспорта, ландшафта и окружающей среды, сохранения историко-культурного наследия, организации общественных пространств и др., которые иллюстрируются соответствующими рисунками и схемами (рис. 1, 2) а также ключевые проекты, реализация которых должна способствовать преобразованию городской среды.

На его основе был разработан генеральный план с ограниченным сроком действия 12 лет – до 2022 года, и с выделением первой очереди периодом в шесть лет. Оценивая результаты реализации этих проектов, на заседании городской думы отметили, что процент выполнения Генплана и Мастер-плана крайне низок: по некоторым разделам – менее 7%, из 307-ми плановых мероприятий первого этапа исполнено 69. Это свидетельствует о том, что проектируемые мероприятия не имели ресурсных обоснований. Глава администрации города отметил, что проектные мероприятия стоят десятки миллиардов рублей, а в течение последних трёх лет удалось увеличить бюджет города с 2 до 3,5 млрд рублей. Нарушается и сама стратегия компактного пространственного развития,

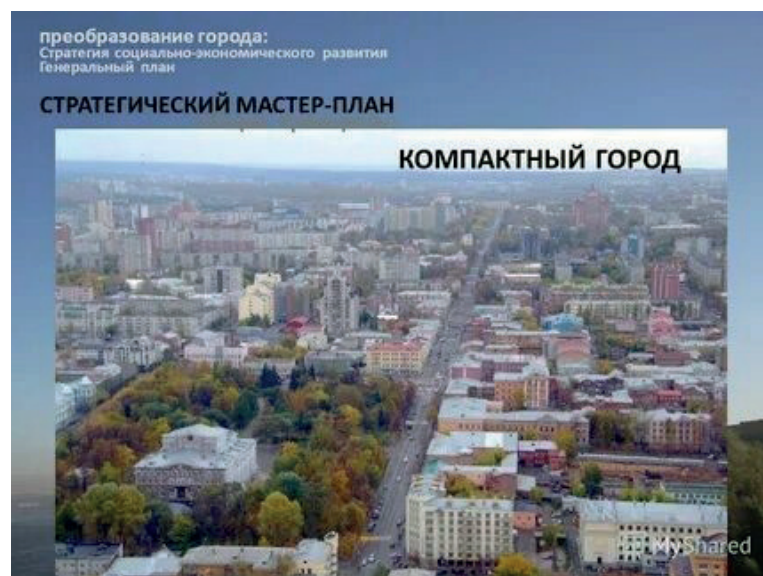


Рис. 1. Стратегия компактного города [источник: Презентация Главы города Перми И.Н. Шубина на тему «Преобразование города : стратегия социально-экономического развития города Перми. Генеральный план города Перми» (https://yandex.ru/images/search?img_url=https%3A%2F%2Fthepresentation.ru%2Fimg%2Ftmb%2F2%2F110098%2F223309e59f8a7f3b3d933e8a96e9179b-800x.jpg&lr=213&pos=0&rpt=simage&source=serp&text=http%3A%2F%2Fimages.myshared.ru%2F4%2F84476%2Fslide_15.jpg))]



Рис. 2. Стратегия ландшафта и окружающей среды (источник: <https://monteklever.livejournal.com/201553.html?page=1>)

осваиваются территории, не предусмотренные проектами [3]. В 2012 году ввели ограничения высотности строительства новых жилых зданий в Перми. Они не должны были превышать 20-метровой отметки. К 2017 году были построены десятки зданий, фактически ни один проект не был приведён в соответствие с этой нормой [4]. В 2021 году начались работы по актуализации Генерального плана Перми, и в конце декабря 2022 года проект был утверждён (рис. 3). В его основу положена концепция компактного города, заложенная в стратегическом мастер-плане. Учитывая глобальные вызовы, связанные с потеплением климата, акцент сделан на улучшении экологической ситуации за счёт сохранения существующих и создания новых зелёных зон, развитии электрифицированного транспорта. Было предусмотрено 250 мероприятий по созданию объектов местного значения [5].

Однако проблемы реализации остались те же. Вопросы обновления старых промышленных территорий не согласованы с собственниками предприятий и складов, объёмы и высотность жилищного строительства не согласованы с инвесторами. В проекте приводится перечень планируемых мероприятий, в целом ресурсных обоснований нет, не выделены показатели, по которым должен осуществляться мониторинг реализации.

Такую ситуацию в территориальном планировании нельзя назвать новой. Мы это все уже проходили. С 1918-го по 1990 год страна жила по пятилетним планам, исключая семилетний план. Последний план не был реализован из-за распада СССР. В то время как социально-экономические планы разрабатывались на пять лет, генеральные планы – на 20 лет и более. В этой связи все прогнозы на отдалённый срок – демографические, социально-экономические, экологические

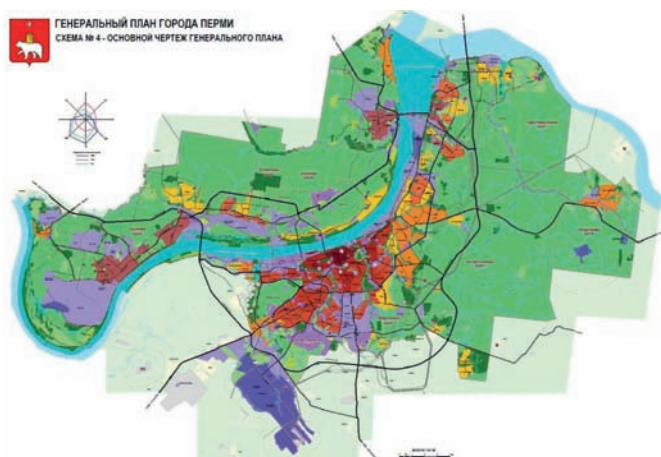


Рис. 3. Генеральный план города Перми [источник: *Деловая Россия. Пермский край* (<https://deloros-perm.ru/boards/rabochaya-gruppy-po-rassmotreniyu-predlozheniy-pri-podgotovke-proekta-vneseniya-izmeneniy-v-generaln/>)]

– приходилось разрабатывать в составе генеральных планов, чаще всего на экстраполяционной основе. Генпланы крупных городов разрабатывались в две стадии:

1) ТЭО (технико-экономическое обоснование) развития города – концептуальный документ, включавший основные перспективные параметры развития города, сравнение вариантов пространственного развития, выбор основного варианта, который детально разрабатывался в составе генерального плана города;

2) Генеральный план развития города – генеральный план (основной чертёж), схемы функционального зонирования и планировочной организации, схемы транспорта, инженерных сетей, охраны окружающей среды и другие материалы.

Мероприятия, разработанные в составе генеральных планов, не были обязательными для последующих пятилетних планов социально-экономического развития, отраслевых планов министерств и ведомств, поэтому процент их реализации был крайне низким. Это касалось не только генеральных планов. ЦНИИП градостроительства разработал Генеральную схему расселения на территории СССР на период до 1980 года с прогнозом систем расселения на период до 1990–2000 годов. Основные концептуальные положения генеральной схемы расселения связаны с созданием единой системы расселения, развитием групповых систем населённых мест, формированием опорного каркаса расселения. Был рассчитан ожидаемый эффект. На базе основных положений генеральной схемы расселения предполагалась разработка региональных схем расселения и последующая корректировка районных планировок. В качестве инструментов реализации генеральной схемы расселения рассматривались плановые документы, в которых должны были бы учитываться результаты градостроительной деятельности и комплексные градостроительные программы. В 1988 году авторами генеральной схемы расселения был проведён анализ её реализации, который показал, что многие концептуальные положения генеральной схемы расселения не были реализованы, как, например, ограничение развития крупных городов, вывод из них промышленных предприятий, создание групповых систем расселения, ликвидация диспропорций в уровне социально-культурного развития поселений, переход от экстенсивных форм урбанизации к интенсивным, в основе которых лежит повышение качества городской среды. Проблемы реализации авторы генеральной схемы расселения видели в необязательности рекомендаций схемы для министерств и ведомств, в отсутствии органов, регулирующих развитие поселенческих структур, таких как агломерации, в слабости территориального управления. По их мнению, важнейший резерв улучшения генеральной схемы расселения – повышение научной обоснованности предлагаемых в схеме решений, отработка лишь тех мероприятий, которые имеют под собой реальное ресурсное обеспечение [6]. Собственно этой рекомендации и последовали при корректировке Градостроительного кодекса, изменившей технологии разработки генеральных

планов, предусматривающей отражение в генпланах только планируемых мероприятий.

В настоящее время на примере Перми мы наблюдаем возврат к той же практике двухэтапной разработки генеральных планов и тем же проблемам их низкой реализации: первое – концептуальный документ под новым названием «Стратегический мастер-план», и второе – генеральный план как инструмент его детализации. Конечно, можно возразить, что мастер-план – новый документ, учитывающий современные принципы, цели и технологии планирования пространственного развития, но по существу это мало что меняет, поскольку нереализуемый проект не может рассматриваться как эффективный документ.

Прошло не более десяти лет со времени критики мастер-плана Перми, как такого рода документ стал рассматриваться как панацея для решения всех градостроительных проблем. Так, российский государственный деятель Игорь Шувалов считает, что «Мастер-план – это документ, в котором региональная и муниципальная власть публично берут на себя обязательства, из которых не смогут просто так выйти. К мастер-планам нужно обращаться каждый год, смотреть, что сделано, что нужно выполнить, и помнить, что без участия горожан – это просто чистый лист бумаги». Генеральный директор акционерного общества «ДОМ.РФ» (финансовый институт, который занимается развитием жилищной сферы) Виталий Мутко считает, что «мастер план – наиболее эффективный инструмент развития города, комплексный, понятный, что позволяет называть его инструментом развития». «ДОМ РФ» уже разработал более тридцати мастер-планов и документов стратегического развития российских городов и агломераций, и треть из них предназначена для городов Дальнего Востока. Максим Орешкин, ранее возглавлявший Министерство экономического развития РФ, отметил, что мастер план не должен оставаться на бумаге, а «нести за собой конкретную реализацию, демонстрировать перспективы на несколько десятков лет вперёд как для жителей региона, так и для бизнеса» [7].

Что же так изменило отношение к мастер-плану? Ведь законодательного обеспечения он по-прежнему не имеет в равной степени как и механизмов реализации, унифицированных технологий разработки. Примеров эффективной реализации также нет. Причина очень простая – поручение В.В. Путина правительству подготовить предложения по замене генерального плана крупного города стратегическим планом, по усовершенствованию архитектуры документов стратегического планирования, технологий их разработки. Причиной этого поручения послужил настоящий бум в области стратегического пространственного планирования, который наблюдается в развитых странах, и связанное с этим появление новых документов – стратегических планов больших городов, агломераций, наличие которых не исключает необходимость разработки мастер-планов (генеральных планов), детализирующих концептуальные документы. Что же касается мастер-планов, то в разных странах, как уже отмечалось, у них неодинаковые названия: генпланы, мастер-планы, структурные планы, планы землепользования, имеющие определённые нюансы в постоянно совершенствующихся технологиях разработки [8].

В рамках современной российской государственной политики приоритетного развития агломераций для них также стали разрабатываться мастер-планы, которые призваны решать важнейшие проблемы агломераций: плохая транспортная связность территорий, значительный разрыв в уровне социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в состав агломерации, увеличение нагрузок на города – центры агломераций, за счёт увеличения трудовых и культурно-бытовых передвижений, плохая экологическая ситуация и др. Один из первых документов – мастер-план Астраханской агломерации (рис. 4). Общая площадь агломерации – 26,3 тыс. кв. км, население – порядка 837 тыс. человек. Агломерация включает город Астрахань с населением на 2022 год 504501 жит. и семь муниципальных районов с населением 301207 жит. В ядре агломерации сосредоточено

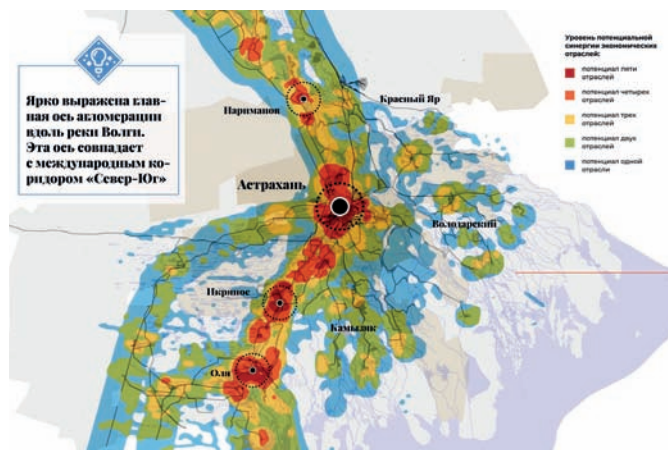


Рис. 4. Астраханская агломерация (источник: <https://genplanmos.ru/static/uploads/gallery/2022/09/01/360899.jpg>)

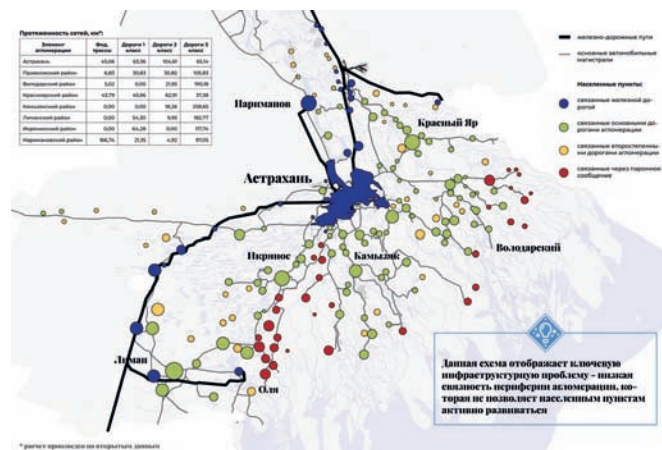


Рис. 5. Низкая связность ядра и периферии агломерации (источник: <https://genplanmos.ru/static/uploads/gallery/2022/09/02/360569-1.jpg>)

62,6% населения агломерации. Проект разработан совместно московскими и астраханскими специалистами, а также испанской планировочной организацией (город Севилья).

Объединяющей осью агломерации является международный коридор «Север–Юг». В агломерации множество проблем: недостаточно развитый производственный комплекс, низкие заработные платы, плохая экология, большой отток молодёжи – уезжает каждый пятый человек в возрасте до 25 лет, 17,2% жилья составляет ветхий и аварийный фонд; слабые городские инфраструктуры. Ключевая транспортная проблема – низкая связность периферии с ядром агломерации (рис. 5).

Мастер-план рассматривается муниципальными органами власти как выход из тупика, ключ к решению всех проблем. Автор статьи «Спасёт ли мастер план?» А. Рязанцев задаётся вопросом «Есть ли у нас план по выходу из тупика?» и отвечает: «Теперь есть». Для начала поясним его основной термин «Астраханская агломерация». Тем не менее не всё население разделяет эту точку зрения. Вот одно из мнений: «Безусловно, Астрахань нуждается в развитии. Боюсь, как бы это не обернулось косметической операцией, в то время как нам требуются серьёзные реанимационные меры. Нам нужны новые рабочие места на производственных предприятиях». Другое мнение касается экологии – «неделями нечем дышать из-за тления камыша, то пыльные бури накрывают, а теперь ещё и химкомбинат думают строить. Ну кто захочет жить в таких условиях? Нужны проекты по улучшению экологии!» [9].

Проблема та же: хватит ли ресурсов на реализацию проекта. 2023 году городская казна планирует получить доходы в размере 13,7 млрд рублей. Больше половины – трансферты, поступающие с федерального и регионального уровней: 8,7 млрд рублей. Таким образом, собственная доходная база составляет 5 млрд рублей. Несколько миллиардов рублей выделило государство. Так, 15 декабря 2021 года премьер-министр РФ Михаил Мишустин подписал распоряжение № 3608-р¹ и утвердил программу социально-экономического развития Астраханской области на период 2022–2026 годов. Был там и раздел, посвящённый мастер-плану. На его реализацию федеральное правительство предусмотрело выделить 2,845 млрд рублей, ещё 0,463 млрд обязалась добавить область. Итого: 3,3 млрд рублей на пять лет. Конечно, весь мастер-план на такую сумму реализовать невозможно. Федеральное правительство согласовало два более-менее реалистичных мероприятия: ремонт фасадов зданий по улицам Максима Горького и Анатолия Сергеева в районе Косы и пробивку улицы Анатолия Сергеева от улицы Дантона до проспекта Анатолия Гужвина. Для воплощения этих проектов в жизнь на 2022 год было предусмотрено 445 млн рублей: 321 млн на – ремонт фасадов и 124 млн – на пробивку улицы позади Лебединого озера. Ремонт фасадов так и не был произведён. Оказывается, ещё 16 июня 2022 года

премьер Михаил Мишустин подписал новое распоряжение №1585-р², в котором параметры финансирования Программы социально-экономического развития Астраханской области были пересмотрены. Финансирование мастер-плана урезали на миллиард – до 2,3 млрд рублей и отнесли на 2025–2026 годы [10]. А как же насчёт «обязательств финансировать мастер-планы, из которых власти не могут выйти»? Все объяснимо – сложная экономическая ситуация.

В стратегии социально-экономического развития Астрахани отмечаются следующие проблемы:

- ресурсы, обеспечивавшие рост экономики области на предыдущем этапе, ограничены;
- доступный портфель ресурсов области, связанный с производственным потенциалом Волги и Каспия, не имеет перспектив более эффективного использования: рост добычи углеводородов сдерживается их составом (29% серы);
- потенциал ниже соседних российских и зарубежных регионов;
- дефицит ресурсов для запуска новых проектов;
- вероятность стать периферией развития на Каспии: Астрахань – самый крупный российский город на Каспии, но не выполняет функцию лидера макрорегиона и т.д. [11].

Агломерации имеют множество экономических, социальных, инфраструктурных, экологических проблем. Являются ли мастер-планы ключом к решению этих проблем, если они в основной своей части не реализуются? Если нет, то какой смысл в их разработке? На эти вопросы есть несколько ответов: как ранее отмечалось, академик В. Владимиров по результатам оценки реализации первой генеральной схемы расселения пришёл к выводу, что надо закладывать в стратегические проекты только планируемые мероприятия, под которые выделяются ресурсы и определяются исполнители. Это подтверждает и Градостроительный кодекс. Есть точка зрения чиновников, например, объясняющих проблемы реализации мастер-плана Астраханской агломерации: «мастер-план – это хорошая база для профессионального диалога с федеральными ведомствами и инвесторами». Да, это так, но эта база нарушается и обходится дорого, особенно, если она формируется с привлечением зарубежных проектных организаций и не вызывает большого энтузиазма как у инвесторов, так и у населения. Другое утверждение чиновников: «мастер-план позволяет сохранять фокус на выбранных целях и менять пути их достижения». На примере мастер-плана Перми мы видим, что и это заблуждение.

Не секрет, что регионы формируют агломерации на договорной основе и разрабатывают мастер-планы в надежде получить государственное финансирование на развитие инфраструктуры. Действительно, одной из мер государственной поддержки является возможность получения регионами бюджетных кредитов в рамках инфраструктурного меню

¹ <http://static.government.ru/media/files/jur3CJS7My6PAiKxAo8UXpAp78gnUwND.pdf>.

² <http://government.ru/docs/all/141562/>.

для инженерного обустройства территорий и жилищного строительства. Наличие проектов позволяет участвовать в конкурсах на получение кредитов. Федеральные средства могут быть потрачены на проектирование, строительство или реконструкцию коммунальной, социальной и транспортной инфраструктуры. Инфраструктурный бюджетный кредит даётся на 15 лет под 3% годовых, начало возврата через три года после получения кредитов [12]. Ожидается, что к 2024 году объём выданных инфраструктурных кредитов достигнет 500 млрд рублей³. Конечно, общие размеры кредитов ограничены, не позволяют обеспечить потребности всех регионов и решить весь комплекс существующих проблем. Это полезная мера, но она не является полноценным инструментом реализации мастер-планов, поддержки сорока агломераций, а скорее, способом решения отдельных наиболее насущных проблем, и то при условии целевого использования выделенных средств. Вывод очевиден: мастер-планы как инструмент развития территорий, учитывая опыт их низкой реализации, не очень эффективны.

Если не изменить истинные причины низкой реализации мастер-планов, генеральных планов, ситуация будет сохраняться и дальше. Кроме того, законодательная система до сих пор не предусматривает разработку мастер-плана. «Это значит, что муниципальные власти не могут организовать работу над ним: выделять бюджетные деньги, распределять ответственность, и т.д.» [13].

Мастер-планы в России приравниваются к современным стратегическим планам. В конце концов, дело не в названиях, а в содержании документов. Стратегические планы в отличие от мастер-планов не являются документами физического планирования. Этот новый жанр стратегического планирования ставит своей целью разработку стратегии повышения устойчивости городов. Обеспечение устойчивости – комплексная задача, затрагивающая все сферы деятельности, в том числе и пространственное планирование [14], которое должно учитывать и отражать все отраслевые стратегии, направленные на реализацию устойчивого развития. Поэтому в разработке данного документа принимают участие разные команды, включая и команду проектировщиков.

Мастер-план Перми близок к современным стратегическим планам, основан на современных принципах компактного города, смешанного функционального зонирования, увеличения площади озеленённых и общественных пространств и др., но не идентичен стратегическим планам, поскольку не является комплексным документом: затрагивает в основном вопросы организации пространства и недостаточно рассматривает экономические и социальные вопросы, разрабатывался в основном проектными организациями. Поэтому он и назван достаточно корректно «стратегический мастер-план». Технологии его разработки соответствуют следующему определению:

«мастер-план – стратегия пространственного развития, содержащая выраженную градостроительную компоненту» [2]. Генеральные планы разрабатываются в соответствии со стратегией и детализируют её. Но стратегия пространственного развития, не согласовывающая отраслевую политику, которая должна быть направлена на общую цель – обеспечение устойчивого развития, не может быть комплексной и эффективной.

Согласование всех составляющих устойчивого развития влияет на пространственные решения. Например, если стратегию развития транспорта решать не только как отраслевую задачу минимизации затрат на создание инфраструктуры, то дорогой подземный транспорт зачастую оказывается наиболее конкурентным, поскольку способствует решению множества целей: безопасность для жителей, увеличение площади озеленения, общественных пространств, снижение загрязнённости города, ликвидация транспортных заторов, сокращение временных затрат на передвижения и снижение транспортной усталости, повышение психологического комфорта, когда высвобождаемые территории города предоставляются людям для пешеходных и велосипедных передвижений. Это видно на примере Сингапура.

Обратимся к зарубежному опыту реализации планов стратегического пространственного планирования. В мировой практике отмечается ряд лучших стратегических планов, в первых рядах Лондон, Сингапур, Париж. Англия является наиболее продвинутой страной в области стратегического пространственного планирования. Подробный анализ Стратегического плана Большого Лондона приведён в монографии автора статьи «Стратегическое пространственное планирование (отечественный и зарубежный опыт) 2020 года». План Большого Лондона 2016 года подвергся критике в профессиональных кругах поскольку не имел ресурсных обоснований. Больше года он дорабатывался и вышел в декабре 2017 года. Были рассчитаны необходимые инвестиции, которые оказались больше реально прогнозируемых, и определены дополнительные источники покрытия расходов. Реализация – отдельный раздел зарубежных стратегических планов, в котором присутствуют целевые показатели, и степень их достижения оценивается в процессе мониторинга, например, процент социального жилья в объёмах жилищного строительства.

Для иллюстрации разницы между мастер-планом и стратегическим планом приведём пример города-государства Сингапур. Стратегический план в Сингапуре называется концептуальным планом и разрабатывается на пятьдесят лет. Первый план был разработан в 1971 году и преимущественно был посвящён стратегии развития инфраструктуры, в основе второго плана 1991 года лежала стратегия децентрализации, выделение крупных планировочных зон, каждая из которых имела свой комплексный план развития, и все они были объединены в единое целое⁴. В основе современного ком-

³ Правительство утвердило правила предоставления инфраструктурных бюджетных кредитов (<http://government.ru/docs/42869/>).

⁴ Master Plan Singapore – URA [ura.gov.sg](https://www.ura.gov.sg) <https://www.ura.gov.sg>.

плексного плана «Сингапур 2050», лежит цель обеспечения устойчивого развития. Если сравнить роль мастер-планов в зарубежной и отечественной системах стратегического пространственного планирования, то очевидны следующие различия: в прогрессивной зарубежной практике разрабатывается стратегический план (концептуальный план) как межотраслевой документ на тридцать-сорок лет, корректируется каждые десять лет, и детализирующий его мастер-план (генеральный план) как документ физического планирования разрабатывается на десять лет и корректируется каждые пять лет. На базе генерального плана разрабатываются краткосрочные планы застройки. Кроме того, разрабатываются отраслевые планы. Например, в Сингапуре действует генеральный план «Ноль отходов» за счёт перехода к экономике

замкнутого цикла. Количество отходов за последние сорок лет в Сингапуре увеличилось в семь раз, а земельных участков для строительства новых мусоросжигательных заводов или свалок не хватает. Очевидна связь экономики и пространственной политики⁵.

Стратегические планы, как уже отмечалось, в отличие от генеральных планов не имеют топографической привязки, иллюстративный материал представлен в виде схем, в их числе могут быть и схема функционального использования территории или картинка видения будущего. Мастер-план – план землепользования, хотя на этом уровне могут быть внесены уточнения в стратегию развития территории. Отличие этих двух видов планов очевидно (рис. 6, 7).

Схема развития, например, региона Иль-де-Франс (SDRIF) до 2030 года включает методы и средства реализации, которые подробно описывают, какие законы и государственные программы могут быть использованы для решения тех или иных задач, а также возможные источники финансирования. Контракты, заключённые между муниципалитетами и правительством, позволяют получить дополнительное государственное финансирование для развития территорий вокруг станций железнодорожного транспорта [15]. Реальность выполнения планов поддерживается государственной инвестиционной политикой, направленной на обеспечение трансформации передовых секторов французской экономики в автомобильной, аэрокосмической, цифровой, «зелёной» промышленности, биотехнологиях, культуре и здравоохранении. Реформы и инвестиции, предусмотренные планом, будут способствовать реализации стратегических планов, направленных на обеспечение устойчивого развития [16].

Приведённый анализ позволяет высказать ряд следующих соображений по исследуемой проблеме.

- Мастер-планы в силу недостаточной обеспеченности ресурсами, отсутствия механизмов реализации не могут в полной мере способствовать эффективному развитию территорий, в большей степени они выполняют роль инструментом получения государственных грантов, льготных субсидий, а также привлечения инвесторов. Представляется, что для повышения эффективности стратегических мастер-планов необходимо рассмотрение возможных сценариев развития, включая как минимум вариант, основанный на реально прогнозируемых ресурсах. При этом должны быть оценены последствия его реализации.

- Условием эффективности мастер-планов является комплексное выполнение намеченных мероприятий. Реализация отдельных мероприятий в условиях ограниченного финансирования может приводить к негативным последствиям. Например, повышение связности территорий агломерации без одновременного развития производственной, социаль-



Рис. 6. Концептуальный план «Сингапур 2050» (источник: <https://www.archdaily.com/42777/singapore-2050-masterplan-woha/172-2050-masterplan>)



Рис. 7. Мастер-план (генеральный план) Сингапура (источник: https://yandex.ru/images/search?cbir_id=471163%2FFvdsQRt8PQnydXHvCP4cEg5880&crop=0.15%3B0.15%3B0.85%3B0.85&from=tabbar&rpt=imageview&url=https%3A%2F%2Favatars.mds.yandex.net%2Fget-images-cbir%2F4586858%2Fq-zPNkAeQdLr4tiHLDa8w5643%2Forig)

⁵ Owardszerowaste.gov.sgzero-waste-masterplan/.

ной инфраструктур периферийных территорий приводит к усилению центростремительных тенденций и нагрузок на ядра агломераций.

• Одним из важных требований эффективного развития агломераций является сглаживание существенного разрыва в уровне развития муниципальных образований. Учитывая дефицитность бюджетов большинства административно-территориальных образований, входящих в агломерацию, следует отметить, что выравнивание этого разрыва требует привлечения бюджетных средств городов-центров, что представляется малореальным. Возможно, поэтому развитие агломерационных процессов идёт по принципу формирования городов-агломераций, когда город-центр присоединяет ближайшие территории агломерации и занимается их обустройством. Яркий пример – Москва.

• Зарубежный опыт свидетельствует, что необходимыми условиями для разработки эффективных стратегических мастер-планов и в дальнейшем – при освоении соответствующих технологий, стратегических планов устойчивого развития больших городов и агломераций, являются :

- децентрализация системы управления и финансирования, укрепление муниципальных бюджетов, прозрачная политика их расходования;
- укрупнение мелких муниципальных образований;
- повышение социальной направленности государственной и муниципальной политики;
- снижение диктата строительного комплекса;
- выравнивание существенных различий в уровне социально-экономического развития муниципальных образований;
- повышение роли и участия населения в решении проблем развития поселений.

В заключении следует отметить, что необходимость совершенствования системы стратегического пространственного планирования в России и роль мастер-планов уже обсуждалась в рамках данного журнала [16–21]. Однако проблема по-прежнему остаётся актуальной и требует привлечения внимания как специалистов, так и государственных структур, ведающих этими вопросами.

Список источников

1. Минстрой намерен законодательно закрепить понятие мастер план // Фонд институционального развития стоимостно-го инжиниринга в строительстве (ФИРСИС). Официальный сайт. – Текст : электронный. – URL: smeta-na.ru/novosti/minstroj...zakrepi...master-plan/ (дата обращения 05.05.2023).
2. Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим : Исследование к IV Московскому урбанистическому форуму. – Текст : электронный. – Москва : Стелка, 2014. – 515 с. – URL: <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/Стратегический%20Мастер-план%2C%20M.%2C%202014%20515c.pdf>. (дата обращения 25.05.2023).
3. Депутаты гордумы оценили исполнение Мастер-плана Перми / Текст : электронный // РБК. – URL: <https://perm.rbc.ru/perm/freenews/595250e29a7947e30078b6bf> (дата обращения 25.05.2023).

4. Исследование РБК Пермь: поможет ли Мастер-план / Текст : электронный // РБК. – URL: <https://plus.rbc.ru/news/5992bbae7a8aa94259babb6e> (дата обращения 25.05.2023).

5. В Перми утверждён новый генеральный план развития города / Текст : электронный // Аргументы и факты. Пермь. – URL: https://perm.aif.ru/society/v_permi_utverzhdyon_novyy_generalnyy_plan_razvitiya_goroda (дата обращения 25.05.2023).

6. Герцберг Л.Я. Стратегическое пространственное планирование (отечественный и зарубежный опыт) : Монография / Л.Я. Герцберг. – Москва : Новая реальность, 2020. – 148 с. – Текст : непосредственный

7. Планка для мастер-плана : На ВЭФ-2022 представили мастер-планы Петропавловска-Камчатского, Улан-Удэ и Магадана / Текст : электронный // EastRussia – Дальний Восток России. – URL: <https://www.eastrussia.ru/material/planka-dlya-master-plana/> (дата обращения 25.05.2023).

8. Герцберг Л.Я. Стратегический план или мастер-план / Л.Я. Герцберг. – DOI 10.22337/2077-9038-2022-1-60-67. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2022. – № 1. – С. 60–67.

9. Рязанцев А. Спасёт ли мастер-план? Возрождать регион будет интернациональная команда / А. Рязанцев. – Текст : электронный // Аргументы и факты. Астрахань. – URL: https://astrakhan.aif.ru/city/spaset_li_master-plan_vozrozhdat_region_budet_internacionalnaya_komanda (дата обращения 25.05.2023).

10. Почему про мастер-план Астрахани уже год не слышно? / Текст : электронный // ВКонтакте. – URL: https://vk.com/wall-119316251_357250 (дата обращения 05.05.2023)

11. Стеков Н.С. Стратегия развития Астраханской области на средне и долгосрочную перспективу (краткая версия) / Н.С. Стеков. – Текст : электронный // Контент-платформа Pandia.ru / – URL: pandia.ru/text/77/224/21190.php (дата обращения 25.05.2023).

12. Гришин Я. Кому и на что выдают инфраструктурные кредиты / Я. Гришин. – Текст : электронный // Совкомбанк. Официальный сайт. – URL: <https://sovcombank.ru/blog/kredit/komu-i-na-chto-vidayut-infrastrukturnie-kredit> (дата обращения 25.05.2023).

13. Шапиро, О. Город как живой организм: что такое мастер-планы и для чего они нужны / О. Шапиро. – Текст : электронный // Forbes. – URL: <https://www.forbes.ru/forbeslife/477359-gorod-kak-zivoj-organizm-cto-takoe-master-plan-i-dla-cego-oni-nuzny> (дата обращения 25.05.2023).

14. Герцберг Л.Я. Устойчивые города. Формирование градостроительных предпосылок / Л.Я. Герцберг. – doi: 10.22337/2077-9038-2022-3-69-76. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2023. – № 3. – С. 69–76; Устойчивые города. Формирование градо-

строительных предпосылок. Часть 2 / Л.Я. Герцберг. – doi: 10.22337/2077-9038-2022-4-123-129. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2023. – № 4. – С. 123–129.

15. France's recovery and resilience plan / Текст : электронный // European Commission. – URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/frances-recovery-and-resilience-plan_en (дата обращения 05.05.2023).

16. Герцберг Л.Я. Актуализация методических основ разработки генеральных планов в контексте современных угроз и вызовов развитию городов / Л.Я. Герцберг. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2018. – № 2. – С. 91–97.

17. Юсин, Г.С. Генплан умер? Да здравствует...! / Г.С. Юсин. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2019. – № 2. – С. 8–9.

18. Герцберг Л.Я. Быть или не быть генеральным планам крупных городов / Л.Я. Герцберг. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2019. – № 2. – С. 10–18.

19. Малинова, О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Генплан / О.В. Малинова. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2019. – № 4. – С. 5–10.

20. Малинова, О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Мастер-план / О.В. Малинова. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2020. – № 1. – С. 5–12.

21. Герцберг, Л.Я. Стратегия сбалансированного пространственного развития 2030: от научных обоснований к реализации / Л.Я. Герцберг. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2021. – № 4 – С. 5–12.

References

1. Ministroi nameren zakonodatel'no zakrepiť ponyatie master plan [The Ministry of Construction Intends to Legislate the Concept of a Master Plan]. *Fond institutsional'nogo razvitiya stoimostnogo inzhiniringa v stroitel'stve (FIRSIS). Ofitsial'nyi sait [Fund for the institutional development of cost engineering in construction (FIRSIS). Official site]*. URL: smeta-na.ru/novosti/minstroj...zakrepiť...master-plan/ (Accessed 05/05/2023). (In Russ)
2. Strategicheskii master-plan: instrument upravleniya budushchim. Issledovanie k IV Moskovskomu urabnisticheskomu forumu [Strategic Master Plan: Future Management Tool. Research for the IV Moscow Urban Forum]. Moscow, Strelka Publ., 2014, 515 p. URL: <http://kyiv-heritage.com/sites/default/files/Strategicheskii%20Master-plan%2C%20M.%2C%202014%20515s.pdf>. (Accessed 05/05/2023). (In Russ)
3. Deputaty gordumy otsenili ispolnenie Master-plana Permi [Deputies of the City Duma Evaluated the Implementation of

the Perm Master Plan]. *RBK*. URL: <https://perm.rbc.ru/perm/freeenews/595250e29a7947e30078b6bf> (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

4. Issledovanie RBK Perm': pomozhet li Master-plan [Research RBC Perm: Will the Master Plan Help]. *RBK*. URL: <https://plus.rbc.ru/news/> (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

5. V Permi utverzhdn novyi general'nyi plan razvitiya goroda [A New Master Plan for the Development of the City Was Approved in Perm]. In: *Argumenty i Fakty. Perm'*. URL: https://perm.aif.ru/society/v_permi_utverzhdnyon_novyy_generalnyy_plan_razvitiya_goroda (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

6. Gertsberg L.Ya. Strategicheskoe prostranstvennoe planirovanie (otchestvennyi i zarubezhnyi opyt) [Strategic Spatial Planning (Domestic and Foreign Experience)], Monograph. Moscow, Novaya real'nost' Publ., 2020, 148 p. (In Russ)

7. Planka dlya master-plana : Na VEF-2022 predstavili master-plany Petropavlovsk-Kamchatskogo, Ulan-Ude i Magadana [Plank for the Master Plan: Master plans for Petropavlovsk-Kamchatsky, Ulan-Ude and Magadan were presented at the EEF-2022]. *EastRussia – Dal'nii Vostok Rossii [EastRussia – the Far East of Russia]*. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/planka-dlya-master-plana/> (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

8. Gertsberg L.Ya. Strategicheskii plan ili master-plan [Strategic or Master Plan?]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo [Academia. Architecture and construction]*, 2022, no. 1, pp. 60–67. DOI 10.22337/2077-9038-2022-1-60-67 (In Russ., abstr. in Engl.)

9. Ryazantsev A. Spaset li master-plan? Vozrozhdat' region budet internatsional'naya komanda [Will the master plan save? An international team will revive the region]. In: *Argumenty i fakty. Astrakhan'*. URL: https://astrakhan.aif.ru/city/spaset_li_master-plan_vozrozhdat_region_budet_internatsionalnaya_komanda (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

10. Pochemu pro master-plan Astrakhani uzhe god ne slyshno? [Why Haven't We Heard about Astrakhan's Master Plan for a Year Now?]. *Vkontakte*. URL: vk.com/wall-119316251_357250 (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

11. Steksov N.S. Strategiia razvitiya Astrakhanskoi oblasti na sredne i dolgosrochnuyu perspektivu (kratkaya versiya) [Development Strategy of the Astrakhan Region for the Medium and Long Term (short version)]. *Kontent-platforma Pandia.ru [Content platform Pandia.ru]*. URL: pandia.ru/text/77/224/21190.php (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

12. Grishin Ya. Komu i na chto vydayut infrastrukturalnye kredity [To Whom and for What Infrastructure Loans are Issued]. *Sovcombank. Ofitsial'nyi sait [Sovcombank. Official site]*. URL: <https://sovcombank.ru/blog/krediti/komu-i-na-chto-vidayut-infrastrukturalnye-kredity> (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

13. Shapiro O. Gorod kak zhivoi organizm: chto takoe master-plany i dlya chego oni nuzhny [City as a Living Organism: What are Master Plans and Why are They Needed]. *Forbes*. URL: [https://www.forbes.ru/forbeslife/477359-gorod-kak-](https://www.forbes.ru/forbeslife/477359-gorod-kak)

zivoj-organizm-cto-takoe-master-plany-i-dla-cego-oni-nuzny (Accessed 05/05/2023). (In Russ)

14. Gertsberg L.Ya. Ustoichivye goroda. Formirovanie gradostroitel'nykh predposylok [Sustainable Cities. Formation of the Urban Planning Premises]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2022, no. 3, pp. 69–76, doi: 10.22337/2077-9038-2022-3-69-76. (In Russ., abstr. in Engl.); Ustoichivye goroda. Formirovanie gradostroitel'nykh predposylok. Chast' 2 [Sustainable Cities. Formation of the Urban Planning Premises. Part 2]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2022, no. 4, pp. 123–129, doi: 10.22337/2077-9038-2022-4-123-129. (In Russ., abstr. in Engl.)

15. France's Recovery and Resilience Plan. European Commission. URL: https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/frances-recovery-and-resilience-plan_en (Accessed 05/05/2023). (In Engl.)

16. Gertsberg L.Ya. Aktualizatsiya metodicheskikh osnov razrabotki general'nykh planov v kontekste sovremennykh ugroz i vyzovov razvitiyu gorodov [Actualization of the Methodological Basis of Developing General Plans in the Context of Modern Threats and Challenges to Urban Development]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2018, no. 2, pp. 91–97. (In Russ., abstr. in Engl.)

17. Yusin G.S. Genplan umer? Da zdravstvuet...!? [Is the Master Plan Dead? Longlive...!?]. In: *Academia. Arkhitektura i*

stroitel'stvo [Academia. Architecture and Construction], 2019, no. 2, pp. 8–9. (In Russ., abstr. in Engl.)

18. Gertsberg L.Ya. Byt' ili ne byt' general'nym planam krupnykh gorodov [Is There a Need for Master Plans for Large Cities]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2019, no. 2, pp. 10–18. (In Russ., abstr. in Engl.)

19. Malinova O.V. O reformirovanii territorial'nogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii v tselyakh kompleksnogo i ustoichivogo razvitiya territorii. Genplan [On the Reform of Territorial Planning in the Russian Federation in the Aims of Integrated and Sustainable Development of the Territory. General Plan]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2019, no. 4, pp. 5–10. (In Russ., abstr. in Engl.)

20. Malinova O.V. O reformirovanii territorial'nogo planirovaniya v Rossiiskoi Federatsii v tselyakh kompleksnogo i ustoichivogo razvitiya territorii. Master-plan [On the Reform of Territorial Planning in the Russian Federation in the Aims of Integrated and Sustainable Development of the Territory. Master Plan]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2020, no. 1, pp. 5–12. (In Russ., abstr. in Engl.)

21. Gertsberg L.Ya. Strategiya sbalansirovannogo prostranstvennogo razvitiya 2030: ot nauchnykh obosnovanii k realizatsii [Sustainable Spatial Development Strategy 2030: from Scientific Evidence to Implementation]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2021, no. 4, pp. 5–12. (In Russ., abstr. in Engl.)