

Academia. Архитектура и строительство, № 3, стр. 88–95.
Academia. Architecture and Construction, no. 3, pp. 88–95.

Исследования и теория
Научная статья
УДК 71+711
DOI: 10.22337/2077-9038-2024-3-88-95

Интеграция мастер-планов в Российское законодательство

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

Аннотация. В статье отмечается активизация разработки мастер-планов, особенно для районов перспективного развития – Дальнего Востока, Арктики. На конкретных примерах – мастер-плане Якутска и мастер-плане межгородской агломерации Кавказских Минеральных Вод (Кавминвод) показаны недостатки этих документов и реальная роль, которую они выполняют: определение ключевых проектов для развития городов и агломераций, привлечение средств из федерального бюджета и инвесторов для реализации проектов; основание для участия в конкурсе на получение инфраструктурных кредитов из государственного бюджета. Оценка обсуждаемых в Минстрое двух вариантов интеграции мастер-планов в российское законодательство свидетельствует, что ясности по этому вопросу нет до сих пор, что, в свою очередь, может и дальше задерживать законодательное обеспечение документа.

Ключевые слова: мастер-план, стандарт документа, законодательное обеспечение, ресурсное обоснование, устойчивое развитие

Для цитирования. Герцберг Л.Я. Интеграция мастер-планов в Российское законодательство // Academia. Архитектура и строительство. – 2024. – № 3. – С. 88–95. – DOI: 10.22337/2077-9038-2024-3-88-95.

Integration of Master Plans into Russian Legislation

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

Abstract. The article highlights the increasing policy focus on developing master plans, particularly for regions with promising development potential, such as the Far East and Arctic. Using specific examples – such as the Yakutsk master plan and the Kavminvod intercity agglomeration master plan – the article illustrates the shortcomings of these documents and their actual role: attracting funds from the federal budget and investors to finance key projects for the development of cities and agglomerations, and providing a basis for participating in competitions for infrastructure loans from the state budget. The evaluation of two options for integrating master plans into Russian legislation, discussed by the Ministry of Construction, shows that there is still no clarity on this issue, which may further delay legislative support for the document.

Keywords: master plan, document standard, legislative support, resource justification, sustainable development

For citation. Gertsberg L.Ya. Integration of Master Plans into Russian Legislation. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2024, no. 3, pp. 88–95, doi: 10.22337/2077-9038-2024-3-88-95.

Мастер план взамен генерального плана

Несмотря на то, что вопрос о законодательном обеспечении мастер-планов поднимается уже несколько лет и в правительстве собирались принять закон в 2022 году, решение по этому вопросу до сих пор не принято. Первоначально мастер-план рассматривался как долгосрочный стратегический документ, включающий социально-экономическую и пространственную стратегию развития городов и агломераций, определяющий ключевые проекты, призванный заменить генеральный план,

Вместе с тем генеральный план остался, более того – статус его повысился. В ст. 28.1. Градостроительного кодекса¹ «Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа» «в качестве единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, городского округа (далее также – единый документ) признаётся соответственно генеральный план поселения, генеральный план городского округа. Генеральные планы разрабатываются также применительно к отдельным населённым пунктам, входящим в состав поселения, городского округа, частям населённого пункта»². Согласно Градостроительному кодексу к положению о территориальном планировании и картам планируемых мероприятий добавляются (ст. 23) «карты градостроительного зонирования, градостроительные регламенты в отношении земельных участков и объектов капитального строительства, порядок применения карт градостроительного зонирования и градостроительных регламентов и внесения в них изменений, включающий в себя положения, предусмотренные частью 3 статьи 30 настоящего Кодекса»³. Не отменяются также и стратегии социально-экономического развития. Соответственно, необходимо определить как эти документы корреспондируют между собой и как вписать мастер-планы в существующую систему стратегического планирования.

Отсутствие законодательного обеспечения мастер-планов не мешает активно их разрабатывать. В марте 2024 года Президент России Владимир Путин поручил разработать двести мастер-планов развития крупных и малых городов. Перечень городов, единые требования к структуре и содержанию документов должны быть подготовлены Правительством Российской Федерации до конца 2024 года. Запланировано увеличение софинансирования таких проектов из федерального и региональных бюджетов⁴ [1]. По оценкам института Генерального плана г. Москвы, начиная с 2010 года в России уже разработано более 150 мастер-планов.

Объектами мастер-планов являются территории перспективного развития, в число которых вошли Дальний Восток, шесть агломераций в девяти регионах Арктической зоны. Кабинет Минстроя России утвердил опорные центры для реализации новых инфраструктурных проектов в Арктике. Для агломераций должны быть разработаны долгосрочные планы комплексного социально-экономического развития,

а для опорных центров – мастер-планы. Очевидно, что в этом случае мастер-планы опорных центров должны быть согласованы с планами социально-экономического развития агломераций, в которые центры входят⁵.

Мастер-планы как сравнительно новые документы являются предметом обсуждения на экономическом и градостроительном форумах в Москве и Санкт-Петербурге, на многочисленных конференциях. На Петербургском международном экономическом форуме 2024 в рамках деловой программы платформы «Росконгресс Урбан Хаб» состоялась сессия «Новые мастер-планы городов – как реализовать». На форуме отмечалось, что «многие передовые регионы уже не только завершили их разработку, но и приступили к реализации. В авангарде этих инициатив оказался Дальний Восток, где разработанные 25 мастер-планов городов были утверждены Президентом Российской Федерации В.В. Путиным»⁶ [3]. Мастер-планам отводится ведущая роль в определении перспектив развития агломераций и городов. Обсуждается вопрос: «только ли городам нужны мастер-планы. Сегодня мастер-планы разрабатываются для объектов самого разного масштаба: от жилых комплексов до городов и агломераций [1].

Реальная роль мастер-планов в управлении пространственным развитием городов и агломераций

При отсутствии законодательных требований к разработке мастер-планов они отличаются сроками прогнозирования, имеют одни и те же недостатки, выполняют одинаковую роль в управлении пространственным развитием.

Для иллюстрации этих положений рассмотрим два документа: мастер-план Якутска и мастер-план агломерации Кавминвод (КМВ). На примере мастер-плана Якутска рассмотрим также опыт местных органов власти по согласованию мастер-плана с существующими генеральным планом и стратегией социально-экономического развития.

Мастер-план Якутска был разработан в 2022 году консорциумом под лидерством Института Генплана Москвы, в

¹ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2024) (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/).

² Введена Федеральным законом от 13.06.2023 № 240-ФЗ (<https://base.garant.ru/407031126/>).

³ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.05.2024) (https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/).

⁴ Путин предложил разработать мастер-планы для 200 городов России // Деловой Петербург (<https://www.dp.ru/a/2024/02/29/putin-predlozhi-l-rzrabortat>).

⁵ 26 населённых пунктов в составе 16 агломераций вошли в перечень опорных населённых пунктов российской Арктики // Go Arctic (<https://goarctic.ru/news/v-perechen-opornykh-territoriy-arkticheskoy-zony-rf-voshli-26-naselennykh-punktov/>).

⁶ На ПМЭФ-2024 состоялась тематическая сессия «Новые мастер-планы городов – как реализовать» // Ассоциации «Центризыскания» (<https://sro-ciz.ru/info/news/na-pmef-2024-sostoyalas-tematicheskaya-sessiya-novye-master-plany-gorodov-kak-realizovat/>).

марте 2023 года утверждён распоряжением главы городского округа город Якутск, был представлен президенту, получил его одобрение и с 2024 года начал реализовываться (рис. 1). Срок реализации – 2032 год. В Якутске есть действующая Стратегия социально-экономического развития города на период до 2030 года, которая в том числе включает стратегию сбалансированного пространственного развития городского округа город Якутск. Генеральный план разработан до 2023 года. Разработан новый документ – «Долгосрочный план социально-экономического развития Якутской агломерации до 2030 г.»⁷, который содержит сроки и источники финансирования мероприятий, предусмотренных мастер-планом. Это новое в стратегическом планировании, когда планы социально-экономического развития являются инструментом реализации мастер-планов.

Мастер-план целесообразно рассмотреть на фоне проблем, угрожающих устойчивому развитию города. Якутск – самый большой и растущий город в зоне вечной мерзлоты. Население города ежегодно растёт в среднем на 2-3%, в значительной степени – за счёт высокой рождаемости, увеличивается количество многодетных семей. Для страны Якутия и Якутск имеют важное стратегическое значение – это один из регионов, где самое большое количество разнообразных, в том числе редких, полезных ископаемых, и в интересах страны повысить его привлекательность для населения не только за счёт экономической поддержки, но и за счёт улучшения качества городской среды. Согласно Указу Главы Республики

⁷ Документы -Правительство России <http://government.ru> Документы>148858.

⁸ Все иллюстрации в статье, кроме особо оговорённых, взяты из открытого доступа сети Интернет.



Рис. 1⁸. Мастер-план Якутска



а) б)
Рис. 2. Примеры разрушения домов из-за таяния вечной мерзлоты: трещины в фасадной; трещины в стенах квартиры на первом этаже дома в элитном 203 микрорайоне Якутска

Саха (Якутия) от 08.09.2021 № 2046 «О развитии города Якутска – столицы Республики Саха (Якутия) на период до 2032 года» миссия города определена так: «Якутск – лучший для жизни человека город в мире на вечной мерзлоте»⁹.

Город планируется компактным, полицентричным и надёжным множеством функций. Проект очень оптимистичный, рисует светлое будущее, в котором город представляется удобным для жизни, работы и адаптированным для развития экономики¹⁰ [4]. Согласно проекту, он будет включать систему кластеров: креативный, туристический, аграрный, медицинский городок, суперкампус, экосистему городских каналов и пр., всё, что соответствует вышеприведённому определению миссии города. Мастер-план определяет ключевые проекты, в число которых входят многофункциональный кинопавилон полного цикла, доведение освещённости города до 100% (сейчас 67%, и это при коротком световом дне). Всего согласовано строительство 90 объектов.

Вместе с тем на сегодняшний день у Якутска множество проблем: более тысячи домов ветхого и аварийного фонда, плохо развит общественный транспорт, природно-климатические условия можно охарактеризовать как экстремальные. Это один из самых холодных регионов страны: большая часть территории Якутии расположена в зоне многолетней мерзлоты. При этом, горячим водоснабжением обеспечено 72,6 % фонда, канализацией – 76%, газом – 65%. Следует отметить также низкий уровень благоустройства территории, плохое качество очистки воды, ухудшение экологической ситуации, население жалуется на высокий уровень запылённости, превышающий нормативные показатели зимой более, чем в два раза и др. Но самая главная проблема – это экологическая угроза устойчивому развитию.

Из-за таяния вечной мерзлоты в Якутске разрушаются дома, дороги, инженерная инфраструктура. Это происходит не только в старом малоэтажном фонде, но и в современной застройке (рис. 2). Программу переселения жителей из малоэтажного деревянного фонда и панельной застройки 1980–1990-х годов планируется завершить к 2032 году. Но к этому времени, можно предположить, появится новый аварийный фонд. По словам директора Центра экологического просвещения В. Дмитриевой (Якутск), через 20, 50 или 70 лет 70% зданий города могут сложиться, как карточные домики¹¹. В январе 2023 года сотни домов в микрорайоне «Сатал» Якутска при –45 °С остались без отопления. Во многих квартирах лопнули батареи, замёрзли гаражи, канализационные трубы. Строительные нормы и правила 1960–1970-х годов, когда воз-

⁹ Указ Главы Республики Саха (Якутия) от 08.09.2021 № 2046 «О развитии города Якутска - столицы Республики Саха (Якутия) на период до 2032 года» (<https://docs.cntd.ru/document/574875877>).

¹⁰ Мастер-план Якутска // Artlebedev (<https://www.artlebedev.ru/yakutsk/master-plan/>).

¹¹ NTD: таяние вечной мерзлоты в Якутске грозит обернуться катастрофой // ИноТВ (<https://russian.rt.com/inotv/2021-06-09/NTD-tayanie-vechnoj-merzloti-v>).

водились здания¹², не учитывали возможные изменения природной среды.

Необходимо учитывать, что в России процесс потепления идёт в 2,5 раза быстрее, чем на планете, плюс растущее антропогенное влияние на климат, связанное с развитием добывающей промышленности и других видов хозяйственной деятельности в Арктике создают глобальные риски как для населения, так и для всей хозяйственной системы. Адаптация к климатическим изменениям потребует огромных затрат. В 2023 году были одобрены «Методические рекомендации по оценке возможного ущерба от воздействия климатических рисков, в том числе рекомендации по формированию перечня климатически уязвимых объектов в отраслях экономики, в субъектах Российской Федерации» и «Методические рекомендации по мониторингу и оценке эффективности и результативности мер по адаптации к изменениям климата»¹³. В Якутии утверждён региональный план адаптации к изменениям климата от 1 июля 2022 г. № 567-р¹⁴ на период до 2025 года и на долгосрочную перспективу до 2050 года, который включает прогноз состояния вечной мерзлоты, применение новых материалов и технологий при строительстве, перевод транспортных средств на газомоторное топливо и др.

Всё это потребует огромных инвестиций. Власти оценивают стоимость реализации мастер-плана в 449 млрд руб. Оценка возможного ущерба от климатических рисков на 2032 год, реализация плана адаптации к климатическим изменениям существенно увеличат потребность в инвестициях. Собственных средств на реализацию проекта у города нет, доходная часть бюджета в 2024 году запланирована около 14 млрд руб., половина из них пойдёт на социальные нужды. Из федерального бюджета планируется выделить 202 млрд руб., остальные средства предполагается получить за счёт привлечения инвесторов и использования механизмов инфраструктурного меню. Пока на реализацию мастер-планов двух городов – Якутска и Нерюнгри – решением комиссии по региональному развитию, возглавляемой М. Хуснуллиным, выделено 3,3 млрд руб.¹⁵ В рамках инфраструктурных бюджетных кредитов на 2023–2024 годы планируется направить 10 млрд руб.¹⁶ Учитывая стоимость проекта, этих средств явно недостаточно, необходимо искать инвесторов.

Государственная поддержка важна как залог реализации проектов, но она не всегда гарантирована в планируемых масштабах. Кроме проблем ресурсного обеспечения мастер-плана, есть проблема экологической обоснованности, определения демографической ёмкости территории. Ведь сносимый ава-

рийный малоэтажный фонд будет заменяться многоэтажной застройкой, плюс строительство новых социальных комплексов, производственных объектов усилит давление на очень ранимый природный комплекс. В Стратегии социально-экономического развития города, чтобы снизить это давление, предлагалось новое строительство размещать в небольших посёлках на 1500 жителей, формируемых на новых территориях.

Интерес представляет то, как местные органы власти вписали новый документ в существующую систему стратегического планирования. Мастер-план явился основанием для актуализации генплана в части корректировки функционального зонирования территории, границ города, транспортной сети, а также основанием для корректировки стратегии социально-экономического развития в части включения ключевых проектов и содержащейся в документе, стратегии пространственного развития.

Что дал проект? Миссия города, ранее обозначенная в стратегии социально-экономического развития как повышение качества городской среды, практически не изменилась. В рамках задачи достижения более быстрого эффекта в улучшении качества городской среды определены ключевые проекты, так называемые точки роста, под которые можно брать инфраструктурные льготные, но возвратные кредиты, искать инвесторов, рассчитывать на бóльшую поддержку из государственного бюджета. Основные положения генерального плана, расчётный срок которого истёк, во многом остаются, вносятся определённые коррективы, то же самое можно сказать о стратегии социально-экономического развития. Таким образом, мастер-план выполняет роль актуализации существующих документов с учётом современных требований и финансовой поддержки на федеральном уровне. Поскольку генеральный план как важный документ территориального планирования остаётся, не лучше бы было вернуться к «старым», существовавшим до 2010 года технологиям их разработки, а ключевые проекты, изменения в концепцию пространственного развития вносить в процессе периодической корректуры генеральных планов. Тогда бы отпала проблема законодательного обеспечения мастер-планов.

Другой проект, разработанный институтом генплана Москвы в содружестве с компанией Дом.РФ, – «Мастер-план межгородской агломерации Кавказские Минеральные воды (КМВ) на 20 лет» (рис. 4). Проект состоит из четырёх этапов: комплексная оценка территории, концепция пространственного развития агломерации, стратегия пространственного развития, детализация проектных решений для городов Эссентуки, Пятигорск и Железноводск¹⁷.

¹² Способны ли власти Якутии предотвратить трагедию... // Блокнот (<https://bloknnot.ru/e-konomika/sposobny-li-vlasti-yakutii-predotvratit-tragediyu-v-region-prishli-anomal-ny-e-morozy-a-sistema-upravleniya-zhkh-treshhit-po-shvam-1042568.html>).

¹³ Утверждены приказом Минэкономразвития России от 28 декабря 2023 г. № 927 (https://www.economy.gov.ru/material/file/dca586286823949d756e95b1fd6fe137/927_28122023.pdf).

¹⁴ <https://docs.cntd.ru/document/406133873>

¹⁵ Мастер-планам предстоит изменить не только облик // RGRU (<https://rg.ru/2023/08/11/master-plan-na-operezhenie.html>).

¹⁶ На реализацию мастер-плана Якутска в 2023–2024 годах // ТАСС (<https://tass.ru/v-strane/16942959>).

¹⁷ Представлен мастер-план стратегии развития Кавминвод на 20 лет // WT (<https://welcometimes.ru/news/predstavlen-master-plan-strategii-razvitiya-kavminvod-na-20-let>).

Власти считают, что новый масштабный документ привлечёт новые инвестиции, поможет развитию бизнес-проектов на территории КМВ, а главное, улучшит качество жизни местных жителей. Совокупная стоимость проектов, которые предполагается включить в мастер-план агломерации КМВ, составит порядка 700 млрд руб. до 2030 года. Около половины этой суммы должны обеспечить частные инвесторы, другая половина – бюджетные деньги. Местные средства ограничены. Так, рекордный курортный сбор за последний год составил 350 млн руб. Средства также пойдут на улучшение инфраструктуры курортных городов, чтобы продолжать наращивать турпоток. За двадцать лет, даже при его росте, курортный сбор не превысит 10 млрд руб.¹⁸

На территории курортного региона Кавказские Минеральные Воды, расположены города Пятигорск, Кисловодск, Ессентуки, Железноводск и Минеральные воды. Регион имеет уникальный природный комплекс, располагающий множеством минеральных источников с различным составом, воды, лечебные грязи. К этому следует добавить благоприятный лечебный климат. Полноценное развитие курорта сдерживает устаревшая инфраструктура, старый гостиничный фонд, недостаточный уровень благоустройства, изношенная инженерная инфраструктура, ухудшающаяся экология. Для повышения привлекательности курорта и его дальнейшего развития не-

обходимо создание современной инфраструктуры. Вопросы будущего развития региона до 2020 года рассматривались ранее в Стратегии социально-экономического развития курортной зоны, однако пространственные аспекты развития были освещены слабо. Стратегия не была реализована¹⁹.

Рассматривая вопросы реализации Стратегии КМВ, Н. Данченко [2], отмечает, что эта территория относится к разряду низкодоходных. Рабочие места низкооплачиваемые, поэтому малопривлекательные. Аудитор счётной палаты Н. Трунова в отчёте о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка результатов выполнения подпрограммы «Комплексное развитие инфраструктуры и благоустройство Кавказских Минеральных Вод»²⁰ в составе государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» (СКФО), а также перечня мероприятий по комплексному развитию города-курорта Кисловодска до 2030 года, утверждённого распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. № 2899-р, отмечает, что «запланированные в отношении КМВ результаты реализации документов стратегического планирования и программных документов, содержащих комплексы мероприятий по социально-экономическому развитию КМВ, не были достигнуты или достигнуты частично». На основе концепции развития агломерации будут формироваться мастер-планы для трёх городов: Железноводска, Пятигорска и

¹⁸ Общую стоимость проектов мастер-плана Кавказских Минеральных Вод оценили в 700 млрд рублей // ТАСС (<https://tass.ru/ekonomika/17661655>).

¹⁹ Доктрина развития региона Кавказских Минеральных Вод // Регион : инфопортал (<http://www.regionkmv.ru/projects/strategy>).

²⁰ Бюллетень Счётной палаты Российской Федерации. – 2022. – № 11. Курорты Северного Кавказа.

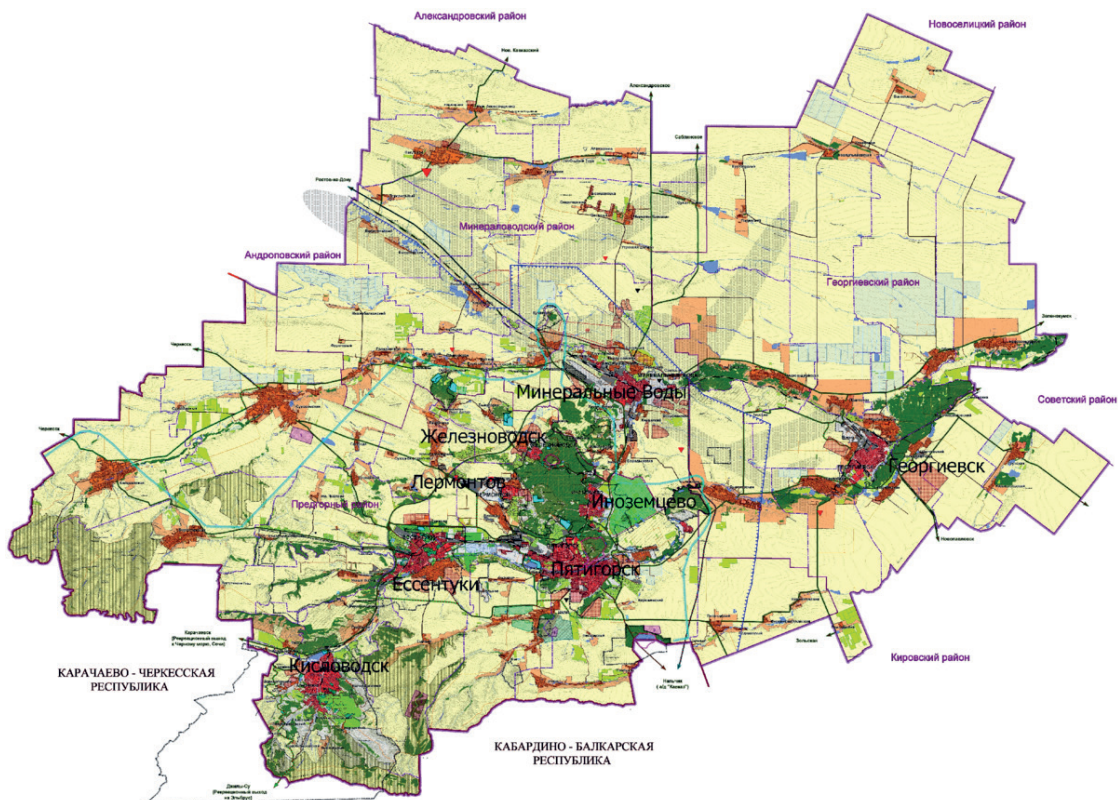


Рис. 4. Мастер-план межгородской агломерации Кавминвод

Ессентуков. У Кисловодска такой документ уже есть и начал реализовываться. В целом этапы выполнения работы рассчитаны на ближайшие 5, 10 и 20 лет. Трунова отмечает следующие недостатки мастер-планов: чрезмерно оптимистичные прогнозы по численности населения, что приведёт к строительству избыточной инфраструктуры, которую в перспективе некому будет обслуживать; реализация мастер-планов слишком затратна (стоимость реализации мастер-плана одного города сопоставима с годовым бюджетом субъекта).

Оценивая мастер-план в целом, необходимо отметить его экологическую необоснованность. Постпред губернатора в муниципальных образованиях КМВ Александр Сысоев приводит такие данные: 95% территории курортного региона уже являются освоенными и урбанизированными. При этом предельно допустимая антропогенная нагрузка на курорты КМВ превышена в два раза и продолжает увеличиваться. Нетрудно понять, что увеличение антропогенной нагрузки повысит риски деградации основных природных лечебных факторов курортного региона – подземных минеральных вод и лечебной грязи Тамбуканского озера²¹ [12]. Научные обоснования допустимых экологических нагрузок на эти ценнейшие территории в мастер-плане отсутствуют. На базе мастер-плана агломерации Дом.РФ начнёт формировать мастер-планы для городов, входящих в состав КМВ.

Анализ двух мастер-планов приводит к выводу, что массовое проектирование таких документов, как мастер-планы, разрабатываемые в свободном режиме вне всяких норм и правил, может в определённых случаях принести к ухудшению экологической ситуации. В связи с выше сказанным возникает вопрос, является ли мастер-план эффективным инструментом развития территорий [4]. Можно выделить несколько причин заинтересованности в разработке мастер-планов на разных уровнях власти. Государство рассматривает мастер-планы как инструмент выявления ключевых проектов, государственная финансовая поддержка которых будет способствовать быстрому повышению привлекательности для населения районов перспективного освоения. Для регионов наличие мастер-планов даёт возможность участвовать в конкурсе на получение инфраструктурных кредитов, инвестиций из государственного бюджета, привлекать инвесторов. Для проектировщиков – работа, возможность реализовать творческий потенциал, поскольку в отличие от генеральных планов при разработке мастер-планов отсутствуют жёсткие ограничения. Например, для привлечения инвесторов в Минеральных Водах была открыта Кавказская инвестиционная выставка²², направленная на развитие регионов, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (СКФО). В ней участвовали ключевые

инвесторы, инициаторы инвестпроектов, институты развития, банки и руководство регионов Северного Кавказа. Выставка проходила под руководством Минэкономразвития России, организатор мероприятия – «Фонд Росконгресс», стратегический партнёр – АО «Кавказ. РФ». ТАСС – информационный партнёр [13].

Утверждение, что мастер-план показывает, как должен выглядеть комплексный документ пространственного развития территории, спорно. В условиях нерегламентированного проектирования это во многом зависит от квалификации проектировщиков. Целью мастер-планов, как и всех современных документов стратегического пространственного планирования, должно быть обеспечение устойчивого развития, что требует согласования множества интересов в отношении использования территории: федеральных, региональных, муниципальных, инвесторов, населения. Мастер-план не является межотраслевым документом и не решает этой задачи.

Каков же выход из этой ситуации? Если ориентироваться на зарубежный опыт, то необходима децентрализация управления системой стратегического планирования, повышение роли регионального и местного уровней власти с укреплением их финансовой базы [5]. Директор научно-проектной организации «Южный градостроительный центр» к. арх. Трухачёв С.Ю., имеющий большой опыт в области территориального планирования, в совместной презентации с Е.О. Хитёвой «Мастер-планы в системе стратегического и территориального планирования» на круглом столе, организованном в 2022 году Гильдией градостроителей и Российской академией архитектуры и строительных наук, справедливо отметил: «Если мы получим в ближайшей исторической перспективе подлинное местное Самоуправление, то “практичные муниципалитеты для развития территорий выберут то сочетание или тот вид документации, который позволит им прочувствовать взаимосвязь между качественным градостроительным решением и наполняемостью местного бюджета”»²³.

На прошедшем в Москве Московском урбанистическом форуме, поддерживаемом государственной корпорацией развития ВЭБ.РФ (Внешэкономбанк РФ) был представлен проект Национального стандарта мастер-планов. Считается, что появление такого стандарта позволит оптимизировать процесс разработки и внедрения мастер-планов, а также повысить их качество и комплексность. Проект Стандарта определяет мастер-план как «комплексный документ стратегического планирования», устанавливающий приоритеты, цели и ожидаемые результаты управления социально-экономическим и пространственным развитием городов, групп городов и агломераций»²⁴. Документ в том числе определяет

²¹ Зачем козе баян, а курортам – мастер-план? // Ставропольский репортёр (<https://www.stav-reporter.ru/obshhestvo/zachem-koze-bayan-a-kurortam-master-plan>).

²² Кавказская инвестиционная выставка // Росконгресс (<https://roscongress.org/events/kavkazskaya-investitsionnaya-vystavka/about/>).

²³ Трухачёв Ю.С., Хитёва Е.О. «Мастер-планы в системе документов стратегического и территориального планирования»: презентация // Круглый стол: «Мастер-планы в системе документов стратегического и территориального планирования» (<https://lc-av.ru/wp-content/uploads/2022/05/S.YU.-Truhachev.pdf>).

²⁴ Национальный стандарт мастер-планов // ВЭБ.РФ (<https://вэб.рф/natsionalnyy-standart-master-planov/>).

действия необходимые для достижения установленных целей и ожидаемых результатов, а также сроки их выполнения и их ресурсное обеспечение.

Вместе с тем предполагается, что принятый стандарт не будет жёстко регламентировать содержание мастер-планов, а будет выполнять функции шаблона, который необходимо будет дополнить результатами исследований.

Законодательное обеспечение мастер-планов

Для продвижения решения о законодательном обеспечении мастер-плана в Минстрое уже создана рабочая группа, в которой совместно с экспертами прорабатываются варианты и предложения по интеграции мастер-планов в российское законодательство. Для этого надо определить роль документов в системе стратегического пространственного развития. Рассматриваются два сценария: первый – мастер-план является альтернативной стратегией социально-экономическому развитию в муниципальных образованиях; второй – мастер-план может являться основой для подготовки градостроительных документов. Первый подход уже поддержан Минвостокразвития России, «ВЭБ.РФ» и «ДОМ.РФ»²⁵. Логика этих сценариев не очень понятна. В планах долгосрочного социально-экономического развития рассматриваются обычно три сценария развития: минимальный, промежуточный и максимальный. Что такое в этом случае альтернативная стратегия социально-экономического развития? Второй сценарий – когда мастер-план может являться основой для подготовки градостроительных документов. Если в первом сценарии мастер-план не является основой для подготовки градостроительных документов, то каков инструмент его пространственной реализации? Оба этих сценария не обеспечивают интеграцию мастер-планов в существующую в России систему стратегического пространственного планирования. Однако такая возможность рассматривается в связи с новым подходом к проектированию мастер-планов, основанном на синхронизации разработки комплексных планов социально-экономического развития на среднесрочный период и мастер-планов, что позволяет согласовать социально-экономическое и территориальное планирование в рамках одного документа. При этом, согласно практике последних лет, ведущую роль могут выполнять мастер-планы, определяющие ключевые проекты, а новый документ – комплексные планы социально-экономического развития – роль определения источников их финансирования. Такая практика наблюдается при разработке мастер-планов Дальнего Востока, например, мастер-плана Петропавловска-Камчатского, предусмотрена синхронная разработка социально-экономических планов и мастер-планов городов Арктической зоны.

Возникает вопрос, насколько корректно в отсутствие долгосрочной стратегии пространственного развития обо-

сновывать развитие на среднесрочный период – семь лет – это, практически первая очередь генерального плана. Для определения первоочередных мероприятий должны быть проанализированы угрозы стабильному развитию поселений, ранжированы по степени их влияния на безопасность и здоровье населения, устойчивость объектов социальной, инженерной инфраструктуры, производственных комплексов. Важнейшая угроза устойчивому развитию – климатические изменения. В Европе уже более 15 лет разрабатываются климатические планы, в России 75 регионов утвердили планы по адаптации к изменениям климата, которые должны учитываться при разработке документов стратегического планирования.

Краткий анализ ситуации с разработкой столь популярного сейчас документа – мастер-плана, свидетельствует, что ясности в том, как он должен вписываться в существующую систему стратегического планирования, пока нет. О степени реализации мастер-планов рано судить, поскольку сроки давности разработки небольшие, основные источники финансирования – федеральный бюджет и средства инвесторов. Хватит ли государственных средств на финансирование многочисленных проектов, каково будет участие инвесторов, покажет время.

Заключение

В заключение следует отметить, что массовая разработка мастер-планов и огромные средства, затрачиваемые на проектирование, требуют более чёткого определения их роли в системе стратегического пространственного планирования и повышения обоснованности документов. Кроме того, остаётся важным вопрос – в каком документе должна быть разработана долгосрочная стратегия пространственного развития, ведь она не ограничивается функциональным зонированием, которое содержится в Едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования – генеральном плане, и ключевыми проектами, определёнными в мастер-плане на среднесрочный период. Учитывая рост вызовов и угроз устойчивому развитию поселений, пространственная стратегия должна базироваться на концепции адаптации городской среды к изменению климата и учитывать мероприятия, предусмотренные климатическими планами.

По заявлению Белоусова А.Р.²⁶, в направлении устойчивого развития начнёт перестраиваться российская экономика, чтобы стать экологически чистой, основанной на эффективной модели энергетического развития, позволяющей сократить количество парниковых газов и углеродных выбросов и, тем самым, сдерживать процесс потепления. К формированию городов с нулевыми углеродными выбросами стремится мировое прогрессивное градостроительство, используя в том числе планировочные инструменты, позволяющие сократить

²⁵ В Минстрое рассказали о двух вариантах интеграции мастер-планов в законодательство // Все о стройке (<https://всеостройке.рф/v-minstroe-rasskazali-o-dvuh-variantah-integracii-master-planov-v-zakonodatelstvo/>).

²⁶ «Другого ответа на изменение климата человечество пока не придумало»: Андрей Белоусов об общих подходах РФ к процессу декарбонизации экономики // Коммерсантъ (<https://www.kommersant.ru/doc/5038967>).

потребность в транспортных передвижениях, являющихся основными загрязнителями среды крупных городов, пример – «концепция компактных городов». Компактность позволяет сократить объём транспортных передвижений, улучшить экологическую ситуацию, снизить затраты времени населения на поездки, уменьшить транспортную усталость населения, сократить изъятие под застройку сельскохозяйственных земель и лесных массивов, но при этом увеличивается нагрузка на территорию. О каком устойчивом развитии может идти речь при отсутствии экологических обоснований проектов. Поэтому для поддержания устойчивости городов необходимо учитывать предельно допустимые нагрузки на территории, особенно для городов, расположенных в зоне вечной мерзлоты, например, таких как Якутск. Приведённый выше анализ свидетельствует о том, что проблему законодательного обеспечения мастер-планов необходимо решать в рамках общей задачи совершенствования системы стратегического планирования России. На необходимость реформирования системы территориального планирования в целях обеспечения устойчивого развития территорий указывала академик Малинова О.В. [6].

Список источников

1. Только ли городам нужны мастер-планы? Текст : электронный // проект Россия – URL: <https://prorus.ru/interviews/tolko-li-gorodam-nuzhny-master-plany/?ysclid=lz8aamhl68908896980> (дата обращения 14.05.2024)
2. Данченко, Н.В. Реализация стратегии социально-экономического развития эколого-рекреационного региона КМВ в направлении модернизации / Н.В. Данченко, А.А. Коваленко. – Текст : электронный // Бизнес в законе. – 2021. – № 6. – С. 342–345. – URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/realizatsiya-strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-ekologo-rekreatsionnogo-regiona-kmv-v-napravlenii-modernizatsii.pdf> (дата обращения 20.05.2024)
3. Землянский, Д. Содержание мастер-планов / Д. Землянский. – Текст : электронный // ПОРА. – URL: <https://porarctic.ru/ru/comments/dmitriy-zemlyanskiy-soderzhanie-master-planov-deystvitelno-vyzyvaet-voprosy/> (дата обращения 20.05.2024)
4. Герцберг, Л.Я. Является ли мастер-план эффективным инструментом развития территорий в России / Л.Я. Герцберг. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2023. – № 2. – С. 5–14.
5. Герцберг, Л.Я. Стратегическое пространственное планирование (отечественный и зарубежный опыт) : Монография / Л.Я. Герцберг. – Текст : непосредственный. – Москва : Новая реальность, 2020. – 148 с.
6. Малинова, О.В. О реформировании территориального планирования в целях комплексного устойчивого развития территорий / О.В. Малинова. – Текст : непосредственный // Academia. Архитектура и строительство. – 2019. – № 1. – С. 5–12.

References

1. Tol'ko li gorodam nuzhny master-plany? [Do Only Cities Need Master Plans?]. *proekt Rossiya*. URL: <https://prorus.ru/interviews/tolko-li-gorodam-nuzhny-master-plany/?ysclid=lz8aamhl68908896980> (Accessed 05/14/2024) (In Russ.)
2. Danchenko N.V., Kovalenko A.A. Realizatsiya strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya ekologo-rekreatsionnogo regiona KMV v napravlenii modernizatsii [The Implementation of the Strategy Socio-Economic Development Ecological and Recreational Region of KMV in the Direction of Modernization]. In: *Biznes v zakone [Business in Law]*, 2021, no. 6, pp. 342–345. URL: <file:///C:/Users/user/Downloads/realizatsiya-strategii-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-ekologo-rekreatsionnogo-regiona-kmv-v-napravlenii-modernizatsii.pdf> (Accessed 05/14/2024) (In Russ.)
3. Zemlyanskii D. Soderzhanie master-planov [Contents of Master Plans]. *PORA*. URL: <https://porarctic.ru/ru/comments/dmitriy-zemlyanskiy-soderzhanie-master-planov-deystvitelno-vyzyvaet-voprosy/> (Accessed 05/14/2024) (In Russ.)
4. Gertsberg L.Ya. Yavlyaetsya li master-plan effektivnym instrumentom razvitiya territorii v Rossii [Is the Master Plan an Effective Tool for the Development of Territories in Russia?]. In: *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo [Academia. Architecture and Construction]*, 2023, no. 2, pp. 5–14. (In Russ., abstr. in Engl.)
5. Gertsberg L.Ya. Strategicheskoe prostranstvennoe planirovanie (otechestvennyi i zarubezhnyi opyt) [Strategic Spatial Planning (Domestic and Foreign Experience)], Monograph. Moscow, Novaya real'nost', 2020, 148 p. (In Russ.)
6. Malinova O.V. O reformirovanii territorial'nogo planirovaniya v tselyakh kompleksnogo ustoichivogo razvitiya territorii [On the Reform of Territorial Planning in the Russian Federation with a View to 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.)