

Новый подход к структуре и составу градостроительной документации в России

Спирин Павел Павлович (Санкт-Петербург). Кандидат географических наук, академик РААСН. Научно-исследовательский институт перспективного градостроительства (Россия, 191186, Санкт-Петербург, ул. Итальянская, 4. НИИ ПГ); 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: pavelsp@list.ru

Аннотация. В статье анализируется хронология трансформации градостроительной системы России с момента её перехода к рыночным условиям до настоящего времени, появление нового участника градостроительных отношений – частного бизнеса, выявление причинно-следственных связей изменения состава и содержания градостроительной документации, влияние факторов искусственного разделения документов стратегического и территориального планирования. Анализ градостроительной практики, несистемный опыт подготовки мастер-планов позволил выявить тенденцию запроса со стороны участников градостроительных отношений на восстановление комплексного подхода в подготовке градостроительной документации, включающей в себя разделы концептуального и стратегического видения развития территорий. Также рассматривается вариант правового определения места и роли концептуального документа – мастер-плана, в структуре градостроительной системы, необходимость установления нормативно-технических требований к его содержанию и подготовке.

Ключевые слова: Генеральный план, мастер-план, документы стратегического планирования, документация по планировке территории, нормативы градостроительного проектирования, градостроительная парадигма

Для цитирования. Спирин П.П. Новый подход к структуре и составу градостроительной документации в России // Academia. Архитектура и строительство. – 2025. – № 2. – С. 119–128. – DOI: 10.22337/2077-9038-2025-2-119-128.

A New Approach to the Structure and Composition of Urban Planning Documentation in Russia

Spirin Pavel P. (Saint-Petersburg). Candidate of Sciences in Geography, Academician of RAACS. Scientific Research Institute of Perspective Urban Development (4A, Italiyanskaya St., Saint-Petersburg, 191186, Russian Federation); 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 Minstroyi of Russia). E-mail: pavelsp@list.ru

Abstract. The article analyzes the chronology of the transformation of the Russian urban planning system from the moment of its transition to market conditions to the present, the emergence of a new participant in urban planning relations – private business, the identification of cause-and-effect relationships between changes in the composition and content of urban planning documentation, the influence of factors of artificial separation of documents of statistical and territorial planning. An analysis of urban planning practice and non-systemic experience in the preparation of master plans revealed a tendency for participants in urban planning relations to request the restoration of an integrated approach to the preparation of urban planning documentation, which includes sections of a conceptual and strategic vision for the development of territories. The option of legally defining the place and role of the conceptual document of the master plan in the structure of urban planning system, the need to establish regulatory and technical requirements for its content and preparation are also being considered.

Keywords: The Urban plan, master-plan, documentation on the territory layout, standards of urban planning design, urban planning paradigm

For citation. Spirin P.P. A New Approach to the Structure and Composition of Urban Planning Documentation in Russia. In: *Academia. Architecture and Construction*, 2025, no. 2, pp. 119–128, doi: 10.22337/2077-9038-2025-2-119-128.

За последние годы более спорный и противоречивый вопрос, чем подготовка мастер-планов, который бы так часто обсуждался в профессиональной среде, назвать трудно. И мнения среди специалистов абсолютно полярны. Большая часть профессиональных архитекторов и градостроителей считают, что это надуманный искусственный документ, другие, в основном «неспециалисты» в области градостроительства – экономисты, строители, регионоведы, стратеги и т.д., связывают с этим документом возможность раскрытия инвестиционного потенциала, решения всех проблем развития городов и территорий.

Но насколько эти надежды оправданы, и как получилось, что произошла девальвация значения классической градостроительной документации, в первую очередь, генеральных планов, которые многие десятилетия и столетия лежали в основе структурирования городской среды населённых пунктов, являлись основой строительства новых городов, создания относительно безопасной и комфортной городской среды? Где и на каком этапе произошел такой сбой, что возникла необходимость внедрять новый вид градостроительной документации в виде мастер-планов, и насколько это поможет решению существующих градостроительных проблем?

Ответ на данный вопрос можно получить, восстановив всю хронологию реализации градостроительной политики в нашей стране за последние 35 лет с момента отказа от плановой экономики.

Научно-концептуальной и проектной основой для разработки градостроительной документации являлась Генеральная схема расселения на территории СССР, представлявшая собой долгосрочную концепцию развития сети населённых мест в масштабе всей страны, союзных республик и экономических районов. До последнего времени формально действовала рабочая группа по разработке и мониторингу Генеральной схемы расселения, прекратившая существование с выходом постановления Правительства № 870¹, которым также отменено действие Генеральной схемы расселения страны на территории Российской Федерации.

С отказом от плановой экономики в начале 1990-х годов многие отрасли хозяйственной деятельности, многие градообразующие предприятия перестали выполнять функции

концентрирования мест приложения труда, проявился процесс деградации моногородов, малых городов и даже крупных населённых пунктов, которые полностью или частично потеряли основу своего существования – градообразующую базу, и не выдержали конкуренции с другими территориями и городами, в том числе в части сохранения структуры и численности населения.

Реформа градостроительной деятельности началась сразу же вслед за изменением отношений собственности и провозглашением государственного ориентира на построение рыночной экономики. Это обусловило принятие первого в истории нашей страны законодательного акта, регулирующего градостроительные отношения, – Закона РФ от 14 июля 1992 г. «Об основах градостроительства в Российской Федерации»². Однако, несмотря на ряд безусловных достоинств, документ имел декларативный характер, так как не смог преодолеть инерцию регулирования градостроительной деятельности социалистического периода.

Механизм территориального планирования получил развитие в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ГрК РФ) 1998 года через институт градостроительного планирования развития территорий (главы VI и VII). Согласно этой редакции Кодекса градостроительное планирование развития территорий реализовывалось посредством разработки и утверждения Генеральной схемы расселения на территории Российской Федерации, консолидированных схем градостроительного планирования (федеральный уровень), территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий субъектов Российской Федерации и частей субъектов Российской Федерации (региональный уровень), территориальных комплексных схем градостроительного планирования развития территорий районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов), генеральных планов городских и сельских поселений, проектов черты городских и сельских поселений, черты других муниципальных образований (муниципальный уровень).

Статьей 29 ГрК РФ 1998 года было предусмотрено проведение обязательной государственной экспертизы градостроительной документации в целях установления её соответствия требованиям законодательства Российской Федерации о градостроительстве и осуществлялась феде-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 года № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации» (<http://government.ru/docs/all/103174/>).

² Закон «Об основах градостроительства в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 19.07.95 N 112-ФЗ) (<https://legalacts.ru/doc/zakon-rf-ot-14071992-n-3295-1-ob/>).

ральными и территориальными органами государственной экспертизы градостроительной и проектной документации.

Постановлением Правительства № 941³ утверждены «Основные требования к разработке и согласованию консолидированных схем градостроительного планирования и основных положений консолидированных схем градостроительного планирования».

К 2004 году остро встали вопросы приведения градостроительного законодательства в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и другими федеральными законами. Это было обусловлено причинами, имевшими юридический и экономический характер, в том числе снижением административных барьеров в строительстве, повышением ответственности участников рынка и защитой имущественных прав на недвижимость, а также социальным значением (повышением роли общества в принятии градостроительных решений). Кроме того, принятие нового ГрК РФ явилось необходимым условием для формирования рынка доступного жилья и увеличения объёмов жилищного строительства [9; 10].

В ГрК РФ 2004 года (по сравнению с ГрК РФ 1998 г.) введены принципиальные дополнения⁴:

1. Дано чёткое определение предмета законодательства о градостроительной деятельности, его соотношения с земельным, лесным, водным и иными видами законодательства. Введено понятие территориального планирования.

2. Установлены процедуры прямого действия по:

- подготовке, согласованию и утверждению правовых актов, документации в сфере градостроительной деятельности;
- участию общественности и частных собственников объектов недвижимости в принятии градостроительных решений.

3. Введены нормы, регламентирующие действия по подготовке оснований для:

- резервирования земельных участков для реализации государственных и муниципальных нужд;
- перевода земель из одной категории в другую.

4. Введены нормы об объединении разрозненных требований в области санитарной, экологической, противопожарной и иных видов безопасности в сводные технические регламенты по размещению, проектированию и строительству объектов недвижимости и усиление ответственности за их соблюдение.

5. Введена ответственность государства за проектирование и строительство особо опасных, технически сложных и уникальных объектов (государственная экспертиза проек-

тной документации, государственный строительный надзор и строительный контроль).

6. Повышена ответственность участников проектной и строительной деятельности за соблюдение технических регламентов путём:

- страхования рисков ответственности в строительстве и проектировании, аттестации саморегулируемых организаций;
- имущественной ответственности за причинение вреда.

7. Введены переходные положения с установленными сроками разработки правовых актов, проектной документации, а также юридическими последствиями невыполнения таких сроков (Федеральный закон № 191-ФЗ⁵).

Подверглись изменению разделы:

1) полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления;

2) территориальное планирование, правовое зонирование;

3) подготовка документации о планировке территории, проектная документация;

4) контроль за осуществлением градостроительной деятельности.

Помимо общих структурных изменений, по сравнению с редакцией ГрК РФ 1998 года внесены значительные изменения и дополнения применительно к территориальному планированию.

Сформулированы принципы законодательства о градостроительной деятельности, часть из которых реализуется посредством территориального планирования.

В ГрК РФ 2004 года требование проведения государственной экспертизы градостроительной документации было исключено. Получили другое толкование такие понятия, как «устойчивое развитие», «правила землепользования и застройки», «градостроительный регламент», «красные линии».

Ряд понятий кодекса 1998 года получили новое содержание и развитие в последующих статьях документа. В частности, изменения коснулись понятий «территориальное планирование», «зоны с особыми условиями использования территорий», «функциональные» и «территориальные зоны», «объект капитального строительства» и др.

Изменились также требования к процедуре согласования документов территориального планирования. Так, Правительство Российской Федерации, правительство субъекта Российской Федерации получили права на утверждение схем территориального планирования Российской Федерации, схем территориального планирования субъектов Российской Федерации даже при наличии некоторых несогласованных вопросов.

³ Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.08.1999 № 941 «О разработке и согласовании консолидированных схем градостроительного планирования и основных положений консолидированных схем градостроительного планирования» (<https://base.garant.ru/2306180/?ysclid=m6thwez7304693422>).

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2025) (<https://clck.ru/3KvMHZ>).

⁵ Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» от 29 декабря 2004 г. № 191-ФЗ (<https://base.garant.ru/12138257/?ysclid=m6thvoz767284702>).

Значительно изменилось содержание понятия «генеральный план». Во-первых, в соответствии с реформой местного самоуправления в Российской Федерации под понятием городского или сельского поселения стал пониматься не населённый пункт, а муниципальное образование, границы которого могут не совпадать с границами населённых пунктов [1]. Также были выделены в качестве самостоятельного вида муниципального образования городские округа (рис. 1).

По сути, ГрК РФ 2004 года, ознаменовал переход Российской Федерации к построению новой градостроительной системы в рыночных условиях, состав и содержание документов территориального планирования (схем территориального планирования и генеральных планов городских округов и поселений) соответствовал системе разделения полномочий между органами публичной власти разных уровней.

Новым градостроительным кодексом были заложены кардинальные изменения в градостроительной деятельности. Документы территориального планирования: схемы территориального планирования и генеральные планы – главные документы развития территорий, совмещали в себе концептуально-стратегическое видение развития территорий и городов, а также градостроительное регулирование.

Полный состав генерального плана содержал разделы стратегического и пространственного планирования: комплексную оценку территории, обоснование устойчивого развития территории с позиций экономических, экологических и социокультурных условий, функционально-планировочные решения, определение границ размещения объектов капитального строительства и местного значения,

полный состав материалов обоснования и проектных решений в области развития социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. Генеральный план позволял планировать изменение границ не только земель населённых пунктов, но также планировать изменение границ и других территорий – земель промышленности и иного специального назначения, особо охраняемых природных территорий и т.д.

Схемы территориального планирования и генеральные планы были обязательными инструментами (средствами) реализации государственных стратегий (прогнозов, программ), а также других специальных документов по развитию территорий. После утверждения генеральных планов городских округов, сельских и городских поселений ГрК РФ в редакции 2004 года предусматривал принятия плана реализации положений этих документов [2].

Необходимо отметить, что такого уровня содержания и значимости документы могли разработать только полноценные градостроительные проектные институты, которые имеют доступ к государственной тайне, хорошую материально-техническую базу, но, самое главное, полный состав специалистов в области градостроительного проектирования, земельно-имущественных отношений, градостроительного анализа и экономики, специалистов в области планирования инженерной, транспортной инфраструктуры и т.д. Безусловно, к моменту старта массовой подготовки большого количества документов территориального планирования – схем территориального планирования и проектов генеральных планов, необходимых мощностей в стране не было.

КЛАССИФИКАЦИЯ И СОСТАВ ДОКУМЕНТОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

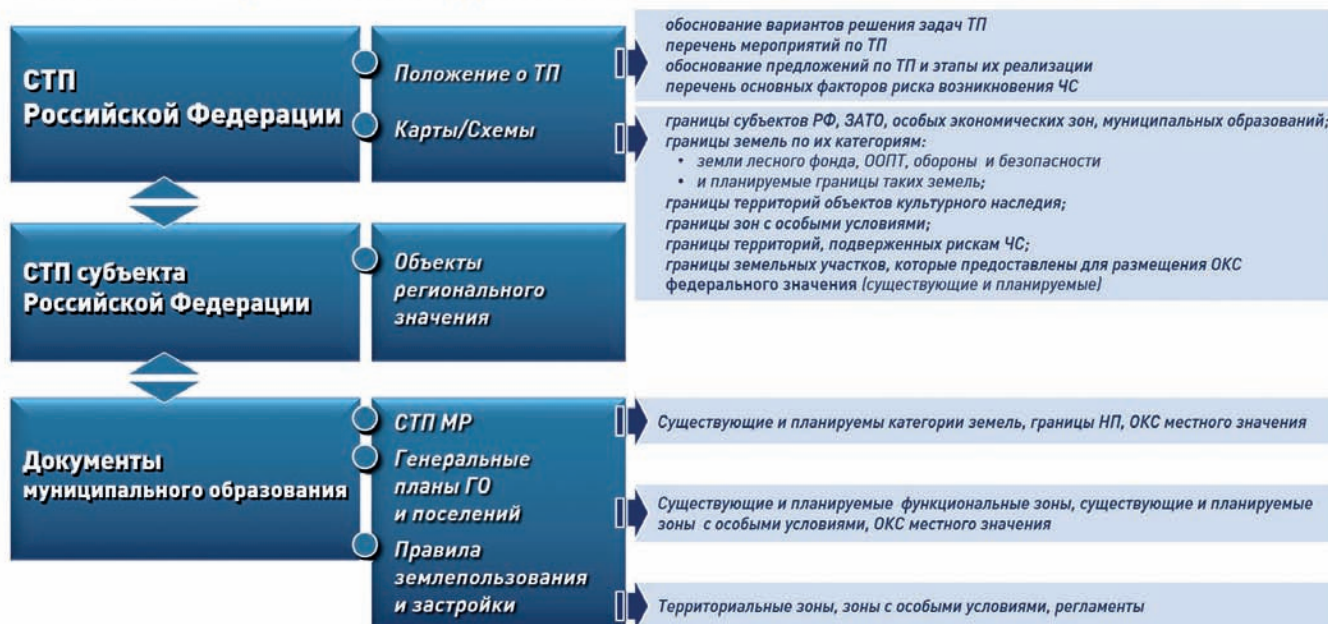


Рис. 1. Система документов территориального планирования (источник: презентация П.П. Спирина «Применение программных продуктов в современном градостроительстве. Требования к размещению документов территориального планирования в ФГИС ТП». НИИ ПГ. Санкт-Петербург. 2021 год)

В соответствии с Федеральным законом № 191⁶, принятым 29.12.2004, с 1 января 2005-го по 1 января 2008 года предполагалось за три года (срок постоянно переносился вплоть до 2018 года) одновременно подготовить весь набор градостроительной документации (схемы территориального планирования, генеральные планы, правила землепользования и застройки) в отношении всех субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, которых в общей сложности насчитывается более 20 тыс. административных единиц. Данная работа формально была завершена только к 2018 году. К сожалению, во многих регионах в период подготовки таких важных и ответственных документов выявилась проблема отсутствия профессиональных кадров, отвечающих за формирование требований к градостроительной документации, правовым подзаконным актам и методическим рекомендациям, которых на момент запуска старта массовой подготовки градостроительной документации не оказалось. Программ профессиональной переподготовки специалистов, участвующих в разработке градостроительной документации по новым требованиям, организовано не было.

По сути, изначально данный план создания новой правовой градостроительной системы в такие короткие сроки в условиях неподготовленного проектного цеха был невыполним и, к сожалению, выразился в некачественной разработке столь важных градостроительных документов – проектов генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территорий, предметов зон охраны объектов культурного наследия и других документов. Ситуацию с качеством подготовки градостроительной документации также усугубляло отсутствие системы лицензирования градостроительной деятельности [3].

Другим важным фактором является то, что в новых рыночных реалиях, кроме государства, жителей городов и территорий, появился новый субъект градостроительных отношений – бизнес (частные застройщики, девелоперы, прочие стейкхолдеры). Данная категория бизнес-структур зарабатывает на освоении ресурсов городского пространства, строительстве конкретных объектов, изменении функционального назначения территорий, видов разрешенного использования земельных участков и их задача, как и любого бизнеса – получение максимальной прибыли.

Таким образом, в городском пространстве встретилось сразу несколько разнонаправленных процессов и интересов, которые характеризуют каждый субъект градостроительной деятельности:

1) население – заинтересовано в создании комфортной городской среды, наличия необходимой инженерной, социальной, транспортной, рекреационной инфраструктуры, мест приложения труда, отдыха и развития. Его горизонт планирования – долгосрочный;

2) бизнес (строительный, девелоперский) – выражение частного краткосрочно интереса (срок окупаемости инвестиций 3-5 лет), основная цель, как и у любого бизнеса (строительство, торговля объектами недвижимости), – получение максимальной прибыли от использования ресурсов городской среды и инфраструктуры. Градостроительная документация выступает ограничивающим фактором строительной деятельности – определяет виды, параметры, плотность застройки, нормативное обеспечение территории необходимой инфраструктурой и зелеными насаждениями общего пользования и т.д., что отражается на прибыли девелоперских и строительных компаний. По этой причине градостроительная документация бизнес-структурами рассматривается как административный барьер и если есть возможность их преодолеть, снизить, то они, в большинстве случаев, выступают за упрощение, сокращения состава, либо отмены документов градостроительного регулирования;

3) органы публичной власти – выражение публичного (общественного) интереса, соблюдение баланса потребностей и возможностей между всеми участниками градостроительных отношений. Органы власти одновременно призваны отстаивать интересы населения и повышать инвестиционную привлекательность городского пространства. Качественная градостроительная документация – генеральные планы, документы градостроительного зонирования – правила землепользования и застройки, документация по планировке территории должны обеспечивать баланс публичного (общественного) и частного (коммерческого) интересов [4].

Перекося в реализации частных (коммерческих) проектов в городской среде вразрез с интересами развития города может, например, выражаться в изменении вида, плотности застройки каких-либо земельных участков внутри населенного пункта и создании дисбаланса в функциональном зонировании города, в снижении обеспеченности необходимыми нормируемыми объектами, в изменении объемов суточных передвижений жителей и т.д. Очень часто застройка промышленных территорий внутри городов была не обеспечена доступными местами приложения труда, либо их локации оказывались значительно удалены, а сложившаяся улично-дорожная сеть с ограниченной пропускной способностью, приводила к снижению средней скорости движения транспорта в городе и многочасовым пробкам. Другим примером может служить точечная жилая застройка, которая также вносит дисбаланс в сложившуюся функционально-планировочную структуру городской среды и превышает нормативную обеспеченность существующей инфраструктуры (инженерную, транспортную, социальную).

Данные последствия реализации коммерческих проектов сразу становятся проблемами жителей и органов местной власти.

Поэтому значимость полноценной градостроительной документации в регулировании строительной деятельности трудно переоценить.

⁶ Федеральный закон № 191 «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации», принятого 29.12.2004 г. (<https://base.garant.ru/12138257/?ysclid=m6uhdb5gyf234708629>).

Появление частной собственности на землю в городах, а также новых участников градостроительных отношений – частных застройщиков, девелоперов, стейкхолдеров, привело к тому, что их агрессивная политика получения прибыли от использования ресурсов городской среды и сформировала с помощью СМИ общественное мнение о том, что градостроительная документация — это административные барьеры инвестиционного развития территорий.

Данный фактор послужил причиной серьёзных подвижек в технологическом содержании градостроительной документации. Федеральный закон № 41-ФЗ⁷ избыточно упростил содержание схем территориального планирования и генеральных планов поселений и городских округов. В частности, из содержания проектов генеральных планов исключили самый важный раздел – границы размещения объектов капитального строительства федерального, регионального и местного значения, и их заменили формулировкой «местоположение», что сразу исключило возможность чёткого резервирования земельных участков для строительства объектов необходимой федеральной, региональной и муниципальной социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. Из генерального плана также была исключена комплексная оценка территории и возможность планировать другие категории земель, кроме земель населённых пунктов. Например, земли особо охраняемых природных территорий, земли промышленности и иного специального назначения планировать и реализовать через градостроительные документы на сегодняшний день невозможно. В настоящий момент отсутствие правового градостроительного регулирования этих территорий является большой системной проблемой [5].

С момента принятия ГрК РФ в 2004 году по настоящее время было внесено 118 правок, что говорит о нестабильности законодательства в области градостроительной деятельности в то время как территориальное планирование рассчитывается на 20-летнюю реализацию.

Следовательно, генеральный план, схемы территориального планирования в результате постоянного «упрощения» состава материалов, содержания проектных решений перестали быть комплексными документами.

К сожалению, многие органы публичной власти, в силу сжатых сроков подготовки документов и их большого количества, достаточно формально отнеслись к разработке градостроительной документации, прежде всего генеральных планов и правил землепользования и застройки.

Широкое распространение в нашей стране получила практика выхолощенного (неполного) состава документов, однотипные градостроительные регламенты без глубокой архитектурной проработки параметров использования территорий и их застройки, отсутствие (либо очень низкое

качество) нормативов градостроительного проектирования и, в дополнение к этому, необязательность утверждения документации по планировке территории как условие для последующего получения разрешения на строительство – все это привело к появлению огромного количества градостроительных ошибок и злоупотреблений при застройке новых районов, особенно в быстрорастущих российских городах. Сверхплотная жилая среда и отсутствие необходимой обеспечивающей инфраструктуры – это примеры отсутствия качественной полноценной градостроительной документации и системы контроля ее реализации.

В период высоких темпов строительства жилья, параллельным проявлением фундаментальных градостроительных ошибок является рост социального напряжения в районах сверхплотной городской застройки. На разных уровнях началась дискуссия о недостаточности содержания действующей градостроительной документации – схем территориального планирования, генеральных планов, документации по планировке территорий. Начался процесс формирования предложений и запросов на альтернативные документы развития территорий.

После Федерального закона № 41, принятого в 2011 году, содержание генеральных планов перестало быть комплексным. Однако нужно отметить, что отдельные регионы формировали более расширенные технические задания на подготовку градостроительной документации, стараясь сохранить комплексный подход в проектировании.

В 2014 году в стране приняли Федеральный закон № 172-ФЗ⁸, который впервые ввёл понятие документов стратегического планирования регионов и муниципальных образований, также появилось понятие стратегии пространственного развития России. Место документов территориального планирования – схем территориального планирования и генеральных планов, было определено составной частью системы реализации документов стратегического планирования (рис. 2).

С принятием Федерального закона № 172 появился рынок заказов документов стратегического планирования, но после массовой подготовки документов территориального планирования он не получил большого развития.

Начиная с 2014 года, более активно возникает тренд на подготовку мастер-планов как дизайнерского вида документов, содержащего элементы стратегического видения развития территорий. Мастер-планы в большинстве своём не содержат градостроительного анализа территории согласно составу градостроительной документации, а проектные предложения, как правило, не соответствуют нормативам градостроительного проектирования. В России в основном сложилась практика, когда подготовкой мастер-планов стали заниматься не профессиональные архитекторы и инженеры

⁷ Федеральный закон от 20 марта 2011 г. № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования» (<https://base.garant.ru/12183890/?ysclid=m6uhfv6zm7125829698>).

⁸ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (<https://base.garant.ru/70684666/?ysclid=m6uhjnk1o3387564678>).

градостроители, а небольшие дизайнерские компании и творческие мастерские. Зачастую, эти организации не имеют в своём штате необходимого состава специалистов для полноценной подготовки градостроительной документации, тем более такого документа, как генеральный план. Вопрос допуска к государственной тайне, полноценной разработке инженерных и транспортных разделов у таких компаний и вовсе не стоит.

Не имея правовых последствий, мастер-планы в начале своего пути заняли место первых концептуальных проработок, иногда содержащих разделы технико-экономического обоснования стадии предпроектных [6].

Заказчикам, в том числе государственным корпорациям и крупным компаниям, часто достаточно сложно разобраться со всей совокупностью и соподчинённостью градостроитель-

ной документации: схема территориального планирования, генеральный план, правила землепользования и застройки, документация по планировке территории и т.д. Поэтому концептуальный документ, такой как мастер-план, с произвольным содержанием градостроительной информации и красивой визуализацией оказался легче для восприятия и получения первичной информации, а также оценки широкому кругу лиц.

Со временем практика заказов мастер-планов (начиная от крупных компаний с государственным участием, государственных корпораций, коммерческих бизнес-структур) выявила произвольное понимание состава и содержание документов. Одна общая черта этих документов – это их неправовой концептуальный характер и, как правило, не всегда учитывающий требования градостроительного законодательства, в частности, нормативы градостроительного проектирования.

Мастер-планы больше похожи на стратегические проработки развития территории с минимальным либо альтернативным градостроительному кодексу составом информации и соответствующим набором проектных предложений. По своей сути, мастер-план ближе к документам стратегического планирования с расширенным составом градостроительной информации и визуализации. Вместе с тем выбор территории для объектов подготовки мастер-планов сформировал следующую их классификацию, а также потенциальное место среди действующего состава градостроительной документации (рис. 3).

Практика выбора территории, масштабов и состава подготовки мастер-планов сложилась различной, начиная от отдельно взятого земельного участка до крупных городских округов и даже регионов, например, в области развития туризма.



Рис. 2. Место документов территориального планирования в ФЗ № 72 (источник: презентация П.П. Спирина «Применение программных продуктов в современном градостроительстве. Требования к размещению документов территориального планирования в ФГИС ТП». НИИ ПГ. Санкт-Петербург. 2021)

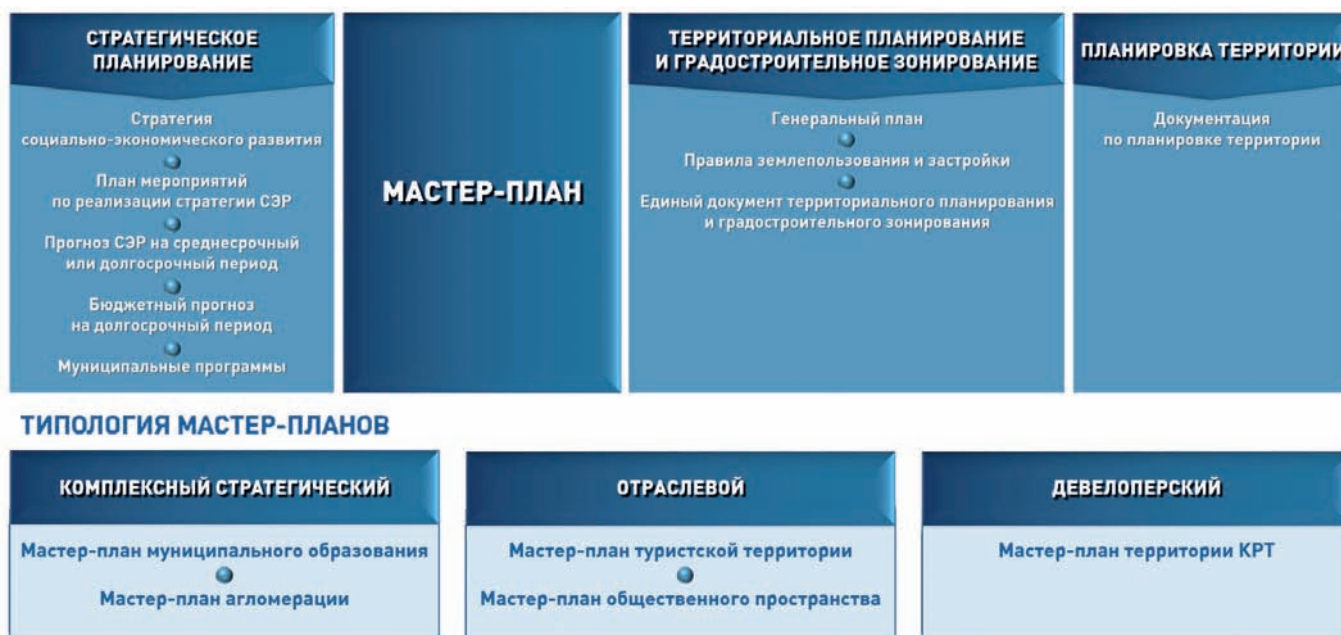


Рис. 3. Виды мастер-планов и их место в системе документов (источник: презентация П.П. Спирина «Мастер-планирование и его встроенность в систему стратегического планирования Российской Федерации». НИИ ПГ. Санкт-Петербург. 2023 год)

Однако нужно отметить, что содержание многих мастер-планов, их концептуальная проработка решений могла бы иметь более эффективный и применимый результат, если бы при их подготовке использовался классический градостроительный подход (применяемый при подготовке документов территориального планирования): комплексная оценка территории, анализ на предмет определения природно-экологических ограничений, оценка ресурсного потенциала, анализ сложившейся функционально-планировочной организации использования территории, определение зон с особыми условиями, оценка сложившихся земельно-имущественных отношений, определение существующих ограничений и выявление потенциалов развития транспортной, инженерной, социальной, рекреационной инфраструктуры.

Для повышения эффективности использования мастер-планов (концепций) такой градостроительный анализ обязательно должен проводиться на соответствие действующим нормативам и техническим требованиям, однако, это подразумевает наличие в коллективе разработчиков мастер-планов необходимого количества специалистов и полного доступа к исходной информации, в том числе ограниченного использования и составляющих государственную тайну. Если на базе документов стратегического планирования, мастер-планов (концепций) принимаются управленческие решения о планировании инвестиционных проектов, то необходимо использовать качественную градостроительную аналитику. Это обеспечит правильность выбора инвестиционного ре-

шения, его расчётные параметры, конкурентоспособность при реализации и синергию в сбалансированном развитии территорий.

В свою очередь, содержание предложений, мероприятий, идей документов стратегического планирования, мастер-планов (концепций) также должно соответствовать возможности реализации через правовой состав градостроительной документации – соответствовать возможности учёта в нужной функциональной зоне, иметь возможность быть обеспеченной необходимой транспортной, инженерной и социальной инфраструктурой, что предусмотрено только в документах территориального планирования – генеральном плане и схеме территориального планирования. Установление необходимого градостроительного регламента, параметров строительства, видов разрешенного использования земельных участков закреплено законодательством в документах градостроительного зонирования – правилах землепользования и застройки.

Очень часто в состав концептуальных документов (мастер-планов) входит построение экономических (финансовых) моделей и технико-экономических обоснований планируемых инвестиционных проектов. Их реализация и окупаемость также напрямую зависят от возможности подготовки комплексной градостроительной документации. Таким образом,

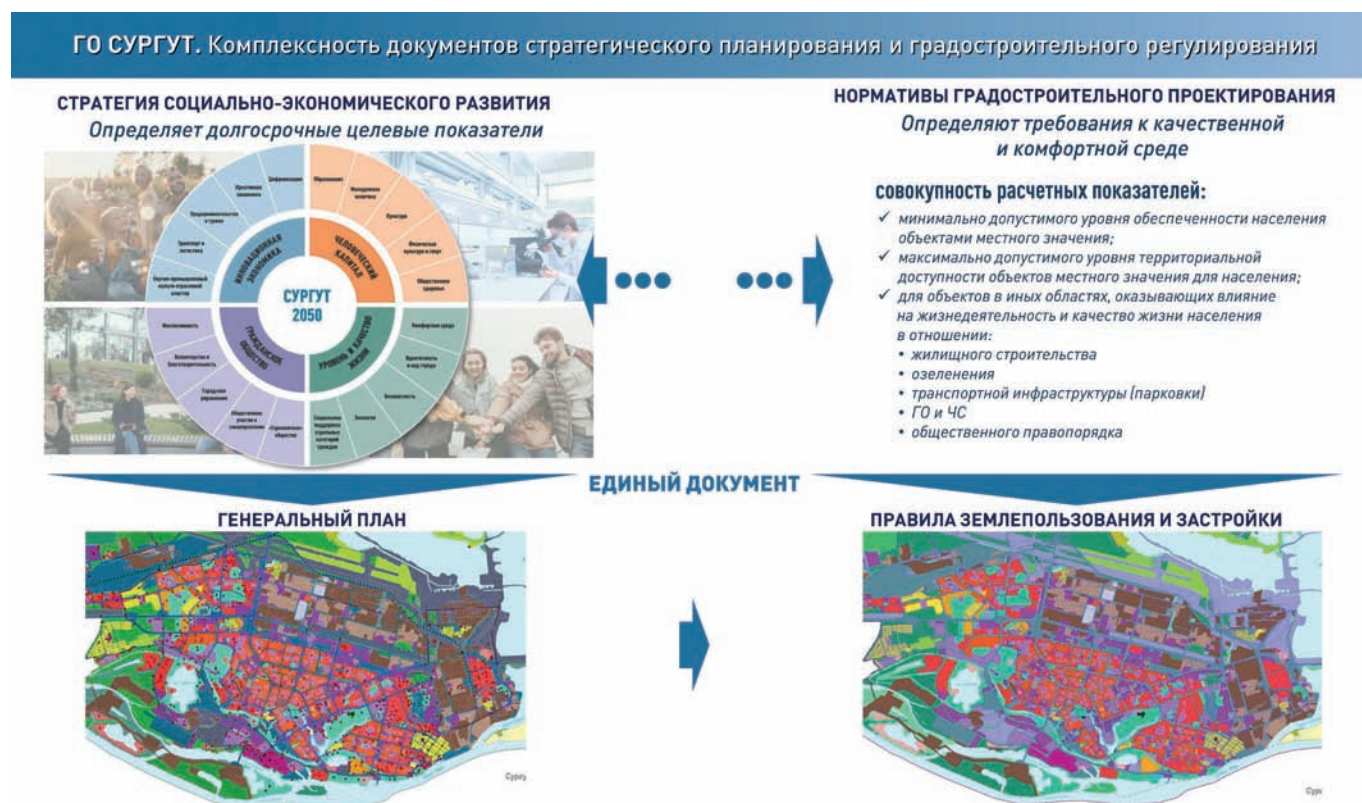


Рис. 4. Взаимосвязанность муниципальных документов г. Сургута (источник: Отчёт о научно-исследовательской работе по теме «Стратегический мастер-план городского округа Сургут». НИИ ПГ. Санкт-Петербург. 2023)

чтобы получить качественные и в дальнейшем реализуемые мастер-планы, их как составную часть градостроительной документации необходимо разрабатывать составом специалистов градостроительного профиля.

В свете обсуждения правовых перспектив реализации мастер-планов можно выделить такую тенденцию, что отдельные органы публичной власти во многих регионах (прежде всего муниципальные образования крупных городов), выступая заказчиками документов территориального планирования, включают в техническое задание требования подготовки градостроительных концепций развития территории (концепции генерального плана), стратегий социально-экономического развития, расширенный состав материалов по обоснованию и проектных решений (положения о территориальном планировании), полноценные разделы историко-культурного наследия, функционально-планировочной организации развития территорий, комплексное планирование социальной, транспортной и инженерной инфраструктур. На примере такого подхода в администрации города Сургута итогом реализации единой закупки стал комплекс градостроительной документации, взаимоувязанные между собой муниципальные документы – стратегия социально-экономического развития, нормативы градостроительного проектирования, генеральный план, правила землепользования и застройки⁹ (рис. 4).

Такой подход обеспечивает качественную подготовку градостроительной документации и, при условии её реализации в публичном (общественном) информационном пространстве, создаёт все предпосылки формирования безопасной, комфортной и инфраструктурно обеспеченной городской среды.

Итогом анализа общей хронологии эволюции градостроительной документации в стране, сложившейся ситуации с подготовкой документов стратегического и территориального планирования будут следующие выводы:

1. Появление запроса на подготовку концептуальных проектов (документов стратегического планирования, мастер-планов) говорит об избыточности упрощения состава градостроительной документации, в том числе состава и содержания документов территориального планирования – генеральных планов, в результате принятия Федерального закона № 41. Для полноценной реализации публичной (общественной) заинтересованности, создания безопасной, экономически эффективной, комфортной городской среды необходимо обеспечить комплексное содержание всего спектра градостроительной документации.

2. Несистемная практика подготовки мастер-планов на разные таксономические уровни территорий, показывает, что они активно играют роль документов стратегического планирования с градостроительным содержанием проектных решений. Но по своей сути мастер-планы являются градостро-

ительной концепцией с набором технико-экономических показателей возможного развития территорий и визуализации отдельных фрагментов и не смогут заменить классические правовые градостроительные документы – документы территориального планирования (схемы территориального планирования, генеральные планы), документы градостроительного зонирования (правила землепользования и застройки), документацию по планировке и межеванию территории и т.д.

3. Мастер-план возможно рассматривать как концептуальную составляющую градостроительной документации, при условии придания ему правового статуса и нормативно-технических требований по его подготовке. Подготовка мастер-планов специалистами градостроительного профиля и полноценными проектными институтами значительно повышает их качество и возможность реализации посредством подготовки правовых градостроительных документов.

4. В случае придания правового статуса мастер-плану (концепции), в зависимости от таксономического уровня его подготовки, итогом содержания общего результата, кроме концепции, необходимо определять конкретный правовой вид градостроительной документации: мастер-план (концепция) и генеральный план городского округа, мастер-план (концепция) и проект планировки территории, мастер-план (концепция) и схема территориального планирования субъекта Федерации, муниципального образования (например в части развития туризма) и т.д.

5. Качественная градостроительная документация является основополагающим комплексом документов, обеспечивающих баланс публичных (государственных, общественных) и частных (коммерческих) интересов как в городах, так и за их пределами, является залогом сохранения исторической застройки и формирования безопасной, комфортной, инфраструктурно обустроенной городской среды. С целью повышения качества подготовки проектов и возможности реализации эффективной градостроительной политики необходимо вернуться к экспертизе всех видов градостроительных документов и организовать процесс лицензирования проектных организаций, осуществляющих градостроительную деятельность.

Реализация комплекса данных мероприятий позволит заложить основу построения новой градостроительной парадигмы в стране.

Список источников

1. Майборода, В.А. Правовые основы устойчивого развития (градостроительство) : учебное пособие / В.А. Майборода, С.Д. Митягин, П.П. Спирин. – Санкт-Петербург : Знак, 2024. – 234 с. – ISBN 978-5-605-09590-3 ; EDN QQLFEW. – Текст : непосредственный.

2. Mayboroda, V. Legal Dynamics of Leasing Agricultural Land and Land Plots Covered with protective plantings / V. Mayboroda, E. Mayboroda, P. Spirin. – DOI 10.24294/jipd.v8i8.4174 ; EDN BRJTBf – Текст : электронный // Journal of

⁹ Единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования муниципального образования городской округ Сургут Ханты-Мансийского автономного округа - Югры утвержден решением Думой города Сургута от 27.11.2024 № 703-VII ДГ

Infrastructure, Policy and Development. – 2024. – Vol. 8, № 8. – P. 4174. – URL: <https://clck.ru/3Kw5Bh> (дата обращения 02.04.2025).

3. Митягин, С.Д. Природно-экономические основы градостроительства / С. Д. Митягин, П.П. Спирин. – EDN HDPMKV. – Текст : непосредственный // Город и люди: пространство и время : Сборник статей Международной конференции. Смоленск, 28–30 апреля 2023 года. – Москва : Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 2023. – С. 389–396.

4. Митягин, С.Д. Градостроительное проектирование – основа бюджета устойчивого развития административно-территориального образования / С.Д. Митягин, П.П. Спирин. – EDN YXHHWH. – Текст : непосредственный // Промышленное и гражданское строительство. – 2019. – № 1. – С. 16–21.

5. Mayboroda, V. Legal Regulation in The Field of Territorial Planning and Urban Zoning: Main Problems and Ways to Solve Them / V.A. Mayboroda, P.P. Spirin. – DOI 10.37497/sdgs.v11i1.254 ; EDN RRVSRV – Текст : электронный // Journal of Law and Sustainable Development. – 2023. – Vol. 11, No. 1. – P. 0254. – URL: <https://clck.ru/3Kw4rV> (дата обращения 02.04.2025)

6. Spirin, P.P. Modern Urban Development Policy: Normative Regulation / P.P. Spirin, V.A. Mayboroda. – DOI 10.46398/cuestpol.4072.50. – EDN HYPLDA. – Текст : электронный // Cuestiones Políticas. – 2022. – Vol. 40, No. 72. – P. 823–841. – URL: <https://clck.ru/3Kw5tX> (дата обращения 02.04.2025).

References

1. Maiboroda V.A., Mityagin S.D., Spirin P.P. Pravovye osnovy ustoichivogo razvitiya (gradostroitel'stvo) [Legal Foundations of Sustainable Development (Urban Planning)]. St. Petersburg, Znak, 2024, 234 p. ISBN 978-5-605-09590-3. EDN QQLFEW. (In Russ.)

2. Mayboroda V., Mayboroda E., Spirin P. Legal Dynamics of Leasing Agricultural Land and Land Plots Covered with protective plantings. In: *Journal of Infrastructure, Policy and Development*, 2024, Vol. 8, no. 8, P. 4174. DOI 10.24294/jipd.v8i8.4174. EDN BRJTBf. URL: <https://clck.ru/3Kw5Bh> (Accessed 04/02/2025). (In Engl.)

3. Mityagin S.D., Spirin P.P. Prirodno-ekonomicheskie osnovy gradostroitel'stva [Natural and Economic Foundations of Urban Planning]. In: *Gorod i lyudi: prostranstvo i vremya* [City and People: Space and Time], Collection of articles of the International Conference, Smolensk, April 28–30, 2023. Moscow, Moskovskii gosudarstvennyi universitet imeni M.V. Lomonosova [Lomonosov Moscow State University], 2023, pp. 389–396. EDN HDPMKV (In Russ., abstr. in Engl.)

4. Mityagin S.D., Spirin P.P. Gradostroitel'noe proektirovanie – osnova byudzheta ustoichivogo razvitiya administrativno-territorial'nogo obrazovaniya [Urban Development Planning Is the Foundation of Sustainable Development Budget of the Administrative-Territorial Formations]. In: *Promyshlennoe i grazhdanskoe stroitel'stvo* [Industrial and Civil Engineering], 2019, no. 1, pp. 16–21. (In Russ., abstr. in Engl.)

5. Mayboroda V., Spirin P.P. Legal Regulation in the Field of Territorial Planning and Urban Zoning: Main Problems and Ways to Solve Them. In: *Journal of Law and Sustainable Development*, 2023, Vol. 11, no. 1, P. 0254. DOI 10.37497/sdgs.v11i1.254. EDN RRVSRV. URL: <https://clck.ru/3Kw4rV> (Accessed 04/02/2025). (In Engl.)

6. Spirin P.P., Mayboroda V.A. Modern Urban Development Policy: Normative Regulation. In: *Cuestiones Políticas*, 2022, Vol. 40, no. 72, pp. 823–841. DOI 10.46398/cuestpol.4072.50. EDN HYPLDA. URL: <https://clck.ru/3Kw5tX> (Accessed 04/02/2025)/ (In Engl.)