

## Мастер-планы в системе стратегического планирования муниципальных образований

**Шпакова Раиса Николаевна**

Кандидат географических наук, доцент, SPIN-код РИНЦ: [1931-4127](#), ORCID: [0000-0002-9916-0113](#), [production2003@mail.ru](mailto:production2003@mail.ru)

Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Одинцовский филиал, Москва, РФ.

**Городецкий Дмитрий Игоревич**

Доктор экономических наук, профессор, SPIN-код РИНЦ: [6704-0340](#), ORCID: [0000-0002-3052-1371](#), [gorod1949@mail.ru](mailto:gorod1949@mail.ru)

Московский государственный институт международных отношений (университет) (МГИМО), Одинцовский филиал, Москва, РФ.

### Аннотация

Принимая во внимание стратегический характер градостроительных мастер-планов, получивших в последние годы широкое распространение, нельзя не отметить их отсутствие среди документов стратегического планирования, предусмотренных действующим законодательством. В создавшихся условиях активное внедрение данных инструментов порождает риски как дублирования положений различных документов, так и прямого их противоречия, нарушения системности городского и муниципального планирования и, как следствие, снижения его эффективности. В связи с этим предпринята попытка определить место мастер-планов в системе стратегического планирования. В статье проанализировано содержание мастер-планов в сравнении с действующими документами стратегического и территориального планирования и практика их применения. Были содержательно проанализированы также методологические разработки в области мастер-планирования от ряда правительственных и экспертных организаций. Применялись методы исследования нормативных и методологических актов, сравнительный метод, метод формально-логического анализа и другие. В результате удалось представить концепцию мастер-планирования как специальным образом оформленный проект актуализации или корректировки документов стратегического планирования муниципального образования. Такой подход, с одной стороны, удовлетворяет потребности муниципальных образований в использовании перспективных технологий разработки стратегических планов, с другой — позволяет бесконфликтно включить мастер-планирование в действующую систему стратегического планирования. Предложен способ практической реализации описанной концепции через создание Министерством экономического развития рамочных методических рекомендаций для регионов по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, включающих положения о возможности и порядке использования мастер-планов для актуализации и корректировки стратегий и планов по их реализации. Непосредственное законодательное закрепление понятия «мастер-план» в действующем законодательстве признано нецелесообразным.

### Ключевые слова

Мастер-план, стратегия социально-экономического развития, генеральный план, стратегическое планирование, территориальное планирование, город, муниципальное образование.

### Для цитирования

Шпакова Р.Н., Городецкий Д.И. Мастер-планы в системе стратегического планирования муниципальных образований // Государственное управление. Электронный вестник. 2025. № 110. С. 148–165. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165

## Urban Master Plans in the Strategic Planning System of Municipalities

**Raisa N. Shpakova**

PhD, Associate Professor, ORCID: [0000-0002-9916-0113](#), [production2003@mail.ru](mailto:production2003@mail.ru)

MGIMO-Odintsovo University, Moscow, Russian Federation.

**Dmitriy I. Gorodetskiy**

DSc (Economics), Professor, ORCID: [0000-0002-3052-1371](#), [gorod1949@mail.ru](mailto:gorod1949@mail.ru)

MGIMO-Odintsovo University, Moscow, Russian Federation.

### Abstract

Taking into account the strategic nature of the urban master plans that have become widespread in recent years, it is impossible not to note their absence among the strategic planning documents provided for by current legislation. Under the current conditions, the active implementation of these tools creates risks of both duplication of the provisions of various documents and their direct contradiction, disruption of the consistency of urban and municipal planning, and, as a result, a decrease in its effectiveness. In this regard, an attempt has been made to determine the place of master plans in the strategic planning system. The article analyzes the main points of the master plans content in comparison with the current documents of strategic and territorial planning and the practice of their application. Methodological developments in the field of master planning from a number of government and expert organizations were also a subject to a substantive analysis. The methods of studying normative and methodological acts, the comparative method, the method of formal and logical analysis, and others were used. As a result, it was possible to present

the concept of master planning as a specially designed project for updating or correcting the strategic planning documents of a municipality. This approach, on the one hand, satisfies the needs of municipalities in using promising technologies for developing strategic plans, on the other hand, it allows for conflict-free integration of master planning into the current strategic planning system. A method of practical implementation of the proposed concept is proposed through the development by the Ministry of Economic Development of framework methodological recommendations for the regions on the development of strategies for the socio-economic development of municipalities, including provisions on the possibility and procedure for using master plans to update and adjust strategies and plans for their implementation. Direct legislative consolidation of the master plan concept in the current legislation is considered inappropriate.

#### **Keywords**

Master plan, socio-economic development strategy, strategic planning, spatial planning, city, municipality.

#### **For citation**

**Shpakova R.N., Gorodetskiy D.I. (2025) Urban Master Plans in the Strategic Planning System of Municipalities. Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik. No. 110. P. 148–165. DOI: 10.55959/MSU2070-1381-110-2025-148-165**

Дата поступления/Received: 26.02.2025

#### **Введение**

Мастер-планы, отдельные попытки внедрения которых в практику городского управления предпринимались еще в конце 2010-х годов, достаточно неожиданно получили второе дыхание в качестве способа оформления механизмов решения такой масштабной задачи, как комплексная реновация городов Дальнего Востока, поставленной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в 2021 году<sup>1</sup>. В разработанных в соответствии с указанием президента мастер-планах ряда дальневосточных и арктических городов нашли свое отражение долговременные социальные и экономические инициативы самого широкого спектра. На реализацию мероприятий, предусмотренных мастер-планами, было выделено 30 млрд руб. и еще 100 млрд руб. будет выделено дополнительно в период с 2025 по 2030 годы<sup>2</sup>.

По мнению курирующего строительную отрасль вице-преьера российского правительства Марата Хуснуллина, мастер-план «обеспечивает гибкость управленческих решений при реализации приоритетных задач развития населенных пунктов»<sup>3</sup>.

Процесс разработки и внедрения мастер-планов не ограничился городами Дальнего Востока и Арктики, а в отдельных регионах применение мастер-планов достигло даже уровня цифровизации основных процессов<sup>4</sup>. Таким образом, внедрение этого инструмента в практику городского управления приобрело не только количественную, но и качественную поступательную динамику.

Появились и мастер-планы иной предметной области, не связанные с городским и муниципальным планированием: например, мастер-планы по развитию туристских территорий<sup>5</sup>. Таким образом, речь идет о распространении данного инструмента и на территориально-отраслевой уровень.

При этом, принимая во внимание стратегический характер рассматриваемого инструмента, нельзя не отметить его отсутствие среди документов стратегического планирования, предусмотренных действующим законодательством. В создавшихся условиях его активное внедрение порождает риски либо дублирования положений различных документов, либо прямого их противоречия, нарушения системности городского и муниципального планирования

<sup>1</sup> Историческая задача: реализация мастер-планов городов ДФО повышает качество жизни 4 млн человек // Российская газета [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2024/09/04/reg-dfo/istoricheskaja-zadacha.html> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>2</sup> Путин: на развитие дальневосточных городов дополнительно направят 100 млрд руб. // Коммерсантъ [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/6943662> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>3</sup> Марат Хуснуллин: Правительство определило правила разработки мастер-планов // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/48984/> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>4</sup> О цифровом мастер-планировании территории города Москвы: постановление правительства Москвы от 11 марта 2024 года № 438-ПП // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1305256763> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>5</sup> Мастер-план развития туризма Республики Татарстан // Министерство спорта Республики Татарстан [Электронный ресурс]. URL: [https://minsport.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub\\_223654.pdf?ysclid=m4yazusutw93002645](https://minsport.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_223654.pdf?ysclid=m4yazusutw93002645) (дата обращения: 25.01.2025).

и, как следствие, снижения его эффективности. При этом следует отметить, что в научных и экспертных публикациях наличие проблемы признавалось, но никаких конкретных предложений не предлагалось. Целесообразно поэтому сформулировать такую концепцию мастер-планов, определив их место в системе стратегического планирования, которая бы удовлетворяла, с одной стороны, потребности муниципальных образований в использовании перспективных технологий разработки стратегических планов и позволяла бы, с другой стороны, бесконфликтно с правовой точки зрения включить мастер-планирование в действующую систему стратегического планирования.

Для достижения указанной цели поставлены задачи: проанализировать основные содержательные элементы мастер-планов, их методологические особенности и практику применения в сравнении с действующими документами стратегического и территориального планирования; определить целесообразность нормативной институционализации мастер-планов.

Содержательно были проанализированы также методологические разработки в области мастер-планирования от ряда правительственных и экспертных организаций. Применялись методы исследования нормативных и методологических актов, методы сравнительного, формально-логического анализа.

### **Понятие мастер-плана**

В зарубежной практике планирование в концепции мастер-плана — это генеральное планирование, объединяющее землепользование и стратегическое планирование, нацеленное на наращивание местного потенциала и основанное на целостном учете социальной, культурной и экономической составляющих жизни местного сообщества [Zaidan, Abulibdeh 2020]. Мастер-план в данной концепции — «динамичный документ долгосрочного планирования, который представляет собой концептуальную схему, определяющую будущий рост и развитие... включает анализ, рекомендации и предложения в отношении демографических процессов, строительства жилья и общественных объектов, развития экономики, транспорта и землепользования, состояния окружающей среды и природных ресурсов на территории» [Amirtahmasebi et al. 2016, 18]. Например, мастер-план Лондона — это «всеобъемлющий план развития Лондона, определяющий экономические, транспортные, экологические, социальные и другие рамки развития Лондона на последующие 20–25 лет, позволяющий согласовывать стратегические решения на уровне всей Лондонской агломерации» [Царенко, Цуев 2018, 60].

Важными свойствами, определяющими эффективность использования данного инструмента, являются наличие четкой и реалистичной законодательной базы, обеспечивающей плавную интеграцию планирования и управления земельными ресурсами, и своевременная актуализация мастер-плана, приводящего его в соответствие с меняющимися требованиями и обстоятельствами [Khadour et al. 2023]. Таким образом, мастер-план призван служить руководством по социальному и экономическому развитию городского сообщества и одновременно обеспечивать рациональную основу для принятия решений о землепользовании.

Мастер-планы могут иметь не универсальный характер, охватывая основные направления развития на достаточно длительную перспективу, а разрабатываться под особую социально-экономическую ситуацию. Например, мастер-план Барселоны в период, предшествовавший Олимпийским играм и имевший своей целью определенное переформатирование городской среды, направленное на успешное их проведение [Peter, Yang 2019]. Имеется также опыт разработки мастер-планов для отдельных составляющих городской среды, как, например, мастер-план развития подземной инфраструктуры города Хельсинки (Underground Master Plan for Helsinki) [Vähäaho 2014].

Если говорить об отечественном опыте, то к середине 2024 года в Российской Федерации, по данным Комитета по региональной политике Государственной Думы РФ, было разработано более 240 мастер-планов: 78 мастер-планов развития городов и агломераций, 39 мастер-планов комплексного развития территорий, 23 мастер-плана развития туристских территорий, 88 промышленных и индустриальных парков, 12 мастер-планов систем теплоснабжения<sup>6</sup>.

Уже по разнообразию предметных областей можно сделать вывод о том, что понятие «мастер-план» применяется к достаточно разным по масштабу и виду объектам управления, и вряд ли в сложившихся условиях стоит ожидать какого-то единого подхода к определению данного понятия. В контексте настоящей статьи наибольший интерес представляют прежде всего мастер-планы развития городов и агломераций.

Российское законодательство не содержит понятия «мастер-план», но оно начало появляться в отдельных методических документах, опубликованных в последнее время. В отсутствие нормативного регулирования именно по методическим разработкам можно судить об особенностях различных концептуальных подходов. Наиболее проработанными являются: Национальный [стандарт](#) мастер-планов от инвестиционной компании ВЭБ.РФ (далее — Национальный стандарт), Методические [указания](#) по разработке мастер-планов, утвержденные Штабом по вопросам развития городов Дальнего Востока при Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики (далее — Методические указания Минвостокразвития) и Методические [рекомендации](#) по разработке схем территориального планирования Министерства экономического развития РФ (далее — Методические рекомендации Минэкономразвития).

В указанных источниках проявляются разные подходы к раскрытию концепции мастер-плана, но в целом все разработчики сходятся во мнении, что мастер-план является в наибольшей степени стратегическим документом.

В концепции Национального стандарта мастер-план устанавливает, с одной стороны, стратегические цели, приоритеты и ожидаемые результаты социал-экономического и пространственного развития, с другой — конкретные меры, которые необходимо предпринять для достижения поставленных целей, а также сроки достижения результатов и необходимые для этого ресурсы. Такой подход фактически означает, что мастер-план в данной концепции объединяет в себе функции стратегии социально-экономического развития, плана по ее реализации и плана пространственного развития<sup>7</sup>.

Методические указания Минвостокразвития определяют мастер-план как документ планирования, отдельный или в составе стратегии социально-экономического развития, в котором сформулированы основные направления социально-экономического и пространственного развития и приоритетные инфраструктурные решения, оформляющие такое развитие. При этом комплекс мероприятий, реализация которых предполагается для достижения стратегических целей, консолидируется в дополнительном документе — плане по реализации мастер-плана. Важным представляется допущение варианта, что мастер-план может являться составной частью стратегии. Это позволяет предположить, что авторы концепции фактически отрицают принципиальные отличия мастер-плана от стратегии социально-экономического развития.

<sup>6</sup> Мастер-планы. Зарубежный опыт и российская практика // Комитет по региональной политике Государственной Думы РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://komitet-regpol.duma.gov.ru/storage/41ecaa36-6568-49eb-bc12-565a07f9d175/documents/2.%20%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D0%B8%D1%87%D0%B8%D1%87%20%D0%9C.%D0%92.pdf> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>7</sup> Разработчики некорректно именуют мастер-план документом стратегического планирования, так как перечень документов стратегического планирования определен в Федеральном законе «О стратегическом планировании» и применительно к муниципальному уровню включает в себя стратегию социально-экономического развития муниципального образования, план мероприятий по ее реализации, прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз и муниципальные программы.

В концепции, разработанной в Методических рекомендациях Минэкономразвития, мастер-план также носит стратегический характер: определяет приоритеты социально-экономического и пространственного развития, основы архитектурно-пространственной композиции и при этом четко позиционируется как этап подготовки генерального плана, служащего инструментом реализации мастер-плана. Кроме того, мастер-план вообще рекомендовано разрабатывать только в случае отсутствия стратегии социально-экономического развития. Соответственно, имеющиеся случаи разработки мастер-планов при наличии действующих стратегий под данную концепцию не подпадают. Кроме того, в этом подходе имеется еще и противоречие, заключающееся в том, что мастер-план позиционируется как концепция пространственного развития, механизмом реализации которой объявлен генеральный план. В то же время стратегический социально-экономический аспект остается на уровне декларации: наличие каких-либо механизмов его реализации концепцией не предусмотрено. Наконец, перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на уровне муниципального образования, согласно действующему законодательству, является закрытым, мастер-плана этот перечень не содержит, и рекомендация Минэнерго, которая не решает это противоречие, представляется некорректной с правовой точки зрения.

Концепция мастер-плана используется также в качестве инструментария в рамках проектов комплексного развития территорий. Минстроем России разработан [Стандарт](#) комплексного развития территорий, представляющий собой методическое руководство по организации деятельности по развитию застроенных и освоению новых территорий. В данном стандарте мастер-план — это архитектурно-градостроительная концепция, лишенная социально-экономического стратегического компонента. Его цель — застройка определенной территории с учетом сбалансированного и устойчивого развития, обеспечения ее объектами необходимой инфраструктуры и создания комфортных условий среды. В субъектах Российской Федерации утверждаются методические рекомендации для подготовки такого рода мастер-планов<sup>8</sup>. Обязательными элементами в составе мастер-плана являются, наряду с картографическим материалом, 3D модели проектных решений, включающие как проектируемые объекты, так и сохраняемую застройку.

Близок к этой концепции (с учетом, разумеется, отраслевой направленности) подход, принятый в Стратегии развития туризма, в которой мастер-план — это план, определяющий локализацию проектов по развитию туристской территории<sup>9</sup>. В последнем случае мастер-план по отношению к Стратегии — фактически аналог плана по реализации стратегии социально-экономического развития в концепции ФЗ «О стратегическом планировании».

В мастер-планах для реализации отдельных инфраструктурных программ городских поселений (например, программ развития систем теплоснабжения<sup>10</sup>) мастер-план отталкивается от локальных решений генерального плана и фактически представляет собой технико-экономическое обоснование выбора наиболее перспективного варианта.

Таким образом, мастер-план в российской практике предстает в различных формах. Это может быть план, сочетающий в себе стратегическую концепцию и планировочные решения,

<sup>8</sup> См., например: Методические рекомендации по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Нижегородской области // Министерство градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области [Электронный ресурс]. URL: <https://mingrad.nobl.ru/documents/other/220615/?ysclid=m3ebw30m88972376394> (дата обращения: 25.01.2025); Методические рекомендации по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Владимирской области // Министерство архитектуры и строительства Владимирской области [Электронный ресурс]. URL: [https://mas.avо.ru/main/-/asset\\_publisher/LCDX70uSF9AP/content/metodiceskie-rekomendacii-mater-plan-krt-2024](https://mas.avо.ru/main/-/asset_publisher/LCDX70uSF9AP/content/metodiceskie-rekomendacii-mater-plan-krt-2024) (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>9</sup> Стратегия развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 года № 2129-р // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/FjJ74rY0aVA4yzPAshEulYxmWSpB4lrM.pdf> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>10</sup> Мастер-план развития систем теплоснабжения МО «Заневское городское поселение» Всеволожского района Ленинградской области // Администрация Заневского городского поселения [Электронный ресурс]. URL: <http://zanevkaorg.ru/wp-content/uploads/2022/11/glava-5-master-plan-razvitiya-sistem-teplosnabzheniya.pdf?ysclid=m3fvxkghkv575656103> (дата обращения: 25.01.2025).

план, содержащий только стратегическую компоненту городского (муниципального) развития или, напротив, только планировочные решения.

### ***Целеполагание, структура, содержание мастер-плана***

И.Н. Ильина акцентирует внимание на такой особенности мастер-планов, как «активная проработка целеполагания с учетом идеологической и политической функций жизни города как социальной системы» [Ильина 2024, 91]. Так, мастер-план Сингапура на 2019–2025 гг. нацелен на создание более полицентричной городской структуры с деловыми центрами в разных частях города. Близкая направленность и у мастер-плана развития Токио — децентрализация управленческой, прежде всего государственной, инфраструктуры, перенос ее в новые районы. В действующем мастер-плане Пекина до 2035 года акцент сделан на превращении столицы КНР в первоклассный, гармонично устроенный город, для чего необходимо предотвратить дальнейшее его разрастание. Стратегической целью (миссией) Киото заявлено стремление к созданию города — центра для свободного сотрудничества и взаимодействия мировых культур, Дубая — лучшего города для жизни и т. д. [Там же, 95].

Если говорить об отечественной практике последнего времени, то, например, разработчики концепции мастер-планов для городов Дальнего Востока указывают на следующие стратегические цели разработки мастер-плана: рост качества жизни населения, развитие новых перспективных отраслей экономики, увеличение возможностей для самореализации населяющих регион людей<sup>11</sup>.

В Методических указаниях Минвостокразвития рекомендовано формулировать миссию и цели социально-экономического и территориального развития, для чего в структуре мастер-плана предусмотрен специальный раздел целеполагания. При этом целеполагание предусматривает не только формирование целей развития муниципального образования по различным направлениям, но и концептуального видения развития. Для достижения каждой цели разрабатывается комплекс задач, объединяемых по направлениям развития как комплекс взаимосвязанных мер (что сближает эту концепцию в данном аспекте с подходом, установленным федеральным законодательством о стратегическом планировании [Шпакова 2024]).

Необходимо отметить, что сходным образом формулируются и цели в стратегиях социально-экономического развития городов. Так, согласно исследованию Н.М. Фоменко и Т.А. Арбузовой стратегий социально-экономического развития 14 крупнейших городов, «...стратегические цели развития социально-экономических систем большинства крупнейших городов России связаны с обеспечением или повышением качества жизни городского населения» [Фоменко, Арбузова 2023, 3]. В Волгограде, Воронеже, Екатеринбурге, Красноярске, Новосибирске, Перми стратегическая цель — «качество жизни населения города»; в Нижнем Новгороде, Омске, Ростове-на-Дону, Челябинске — «благополучие и комфортные условия жизни населения»; в Казани — «устойчивый рост экономики и возможностей населения»; в Самаре — «креатив, проекты постиндустриальных технологий и сотрудничества новаторов»; в Уфе — «высокотехнологичный центр компетенций Башкортостана и Уфимской агломерации» [Там же].

Рекомендации по выработке стратегических целей содержатся в методических указаниях, составляемых регионами для формирования стратегий социально-экономического развития муниципальных образований. Так, например, в соответствующем [документе](#) Хабаровского края стратегическими целями, представляющими собой декомпозицию генеральной цели, являются развитие человеческого капитала, повышение экономического потенциала (включающее диверсификацию экономики, развитие инвестиционного потенциала) и т. п.

<sup>11</sup> Стратегические мастер-планы развития городов Дальнего Востока // Корпорация развития Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL: <https://xn--25-flcdf3dabp.xn--p1ai/?ysclid=m0qbd0a61z917903437#about> (дата обращения: 25.01.2025).

Как видим, целеполагание мастер-планов практически идентично целеполаганию стратегий социально-экономического развития, и стратегические цели мастер-планов городов по степени обобщения и сущностному содержанию близки к стратегическим целям, определяемым в стратегиях социально-экономического развития.

Если говорить о структуре мастер-плана, то, например согласно Методическим рекомендациям Минэкономразвития, она состоит из вводной, основной и заключительной частей. Основная часть включает аналитический раздел, главным назначением которого является оценка существующего положения и определение внешних и внутренних факторов, которые влияют на уровень жизни населения. Далее идут раздел целеполагания и сценарная часть, в которой рекомендовано размещать развернутую характеристику наиболее вероятных путей развития муниципального образования. При этом учитываются различные аспекты социального, инвестиционного, инновационного, пространственного развития.

После сценарного следует программный раздел, в котором собственно и содержится комплекс действий по достижению поставленных в разделе целеполагания целей. Программа предусматривает мероприятия по следующим направлениям: развитие транспортной, коммунальной, пешеходной, социальной инфраструктуры, благоустройство территории и решение экологических проблем, развитие инновационной, инвестиционной, туристической деятельности, поддержка культурной и предпринимательской деятельности, землепользования. Помещается также раздел, посвященный оценке ресурсов, необходимых для реализации мастер-плана. Структура мастер-плана, предусмотренная в остальных (из числа рассмотренных) методических разработках, идентична.

Практически такая же структура обязательна и для стратегий социально-экономического развития муниципальных образований<sup>12</sup>, и для стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации<sup>13</sup>.

Стратегии социально-экономического развития любого уровня должны, в силу требований Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее — ФЗ «О стратегическом планировании»)<sup>14</sup>, отвечать ряду принципов, в частности принципам результативности и эффективности, реалистичности, ресурсной обеспеченности и т. п. В условиях отсутствия какого-либо нормативного регулирования трудно сказать, отвечают ли указанным принципам принятые мастер-планы. В методических материалах отдельные положения, свидетельствующие о такого рода учете, имеются в Методических указаниях Минвостокразвития, в Национальном стандарте. В полной же мере соответствие не обнаруживается ни в одном методическом документе.

Вопрос о том, является ли мастер-план чисто стратегическим документом, определяющим концепцию городского развития, или же он должен содержать и комплекс конкретных мероприятий, составляющих программу этого развития на ближайшую перспективу, остается открытым.

<sup>12</sup> См., например: Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Республики Алтай // Официальный портал муниципального образования «Город Горно-Алтайск» [Электронный ресурс]. URL: <https://gornoaltaysk.ru/upload/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%B5%D0%BA%D0%B8%D0%B5%20%20%D1%80%D0%B5%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B4%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B8%20%D0%BF%D0%BE%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BA%D0%B5%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D0%B8%D0%B8.pdf?ysclid=m2ha9m73eu955354098> (дата обращения: 25.01.2025); Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования Забайкальского края // Министерство экономического развития Хабаровского края [Электронный ресурс]. URL: [https://minec.khabkrai.ru/Devatelnost/Municipalnoe-razvitie/Metodicheskie-rekomendacii?version=special&special\\_toggle\\_sidebar=](https://minec.khabkrai.ru/Devatelnost/Municipalnoe-razvitie/Metodicheskie-rekomendacii?version=special&special_toggle_sidebar=) (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>13</sup> См. Приказ Министерства экономического развития РФ от 23 марта 2017 г. № 132 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации» // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71542236/?ysclid=m4rbe9fa4g751856400> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>14</sup> Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/70684666/?ysclid=m4zbgd0tj203913454> (дата обращения: 25.01.2025).

Так, в Методических указаниях Минвостокразвития, как было упомянуто выше, рекомендуется разрабатывать план мероприятий по реализации мастер-плана (п. 1.5). По мнению разработчиков, именно наличие такого плана обеспечивает эффективность реализации. Из этого можно сделать вывод о том, что сам мастер-план не должен содержать непосредственно конкретных мероприятий, направленных на достижение стратегических целей, и с учетом рассмотренных выше основных составляющих содержания мастер-плана он полностью идентичен стратегии социально-экономического развития муниципального образования, в связи с чем возникает риск прямого дублирования документов.

В то же время Национальный стандарт предполагает наличие в мастер-плане по крайней мере ключевых проектов — комплексных решений, определяющих качественную трансформацию города, объединяющих, как правило, мероприятия в нескольких отраслях городского развития.

Практика в большинстве случаев следует второму подходу.

Непосредственно состав мероприятий, составляющих мастер-планы городского развития, можно показать на ряде примеров.

Так, на основе мастер-плана города Читы можно проследить, имеются ли принципиальные расхождения в формировании градостроительной политики города в мастер-плане и в документах стратегического планирования. Из 19 масштабных специализированных проектов развития города, представленных в мастер-плане, 5 проектов (реконструкции аэропорта, транспортного узла «Чита-2» и исторического центра города, благоустройство набережной р. Читы и газификация города) уже были включены ранее в План по реализации стратегии социально-экономического развития<sup>15</sup>. Необходимость строительства троллейбусной линии от центра города до района КСК обсуждалась еще с середины 2000-х годов, что нашло свое отражение во включении этого проекта в программу социально-экономического развития Читы, принятую еще в 2011 году, и в генеральный план. Проект двух жилых кварталов обязан своим появлением федеральной программе «Дальневосточный гектар», предоставившей меры поддержки компаниям-застройщикам, а также поддержке региона за счет инфраструктурных кредитов. Это является существенным дополнением к реализуемым на территории Читы муниципальным программам «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда» и «Формирование современной городской среды».

Проект создания Международной территории опережающего развития (ТОР) также является проекцией на региональный уровень федеральных инициатив. Выделение нескольких факультетов Читинского государственного университета в Международную горную академию с созданием отдельного кампуса является закономерным следствием развития учебного заведения. Только три туристско-рекреационных проекта можно отнести к относительной новации, причем один из них («Музей России») реализуется также с федеральной поддержкой — в рамках механизма «Дальневосточной концессии», другой («Дорога декабристов») имеет давнюю историю и был частично реализован ранее.

Если говорить о реализации проекта создания индустриального (промышленного) парка «Кадалинский», то следует отметить, что всерьез о строительстве первого промышленного парка в Забайкалье заговорили еще в 2020 году, но начало строительства затянулось<sup>16</sup>.

Создание индустриального (промышленного) парка «СтройПром» — по-настоящему новый объект. Строительство ведется Корпорацией развития Забайкальского края, то есть фактически проект региональный.

<sup>15</sup> Постановление Администрации Городского округа «Город Чита» от 30 ноября 2018 года № 471 // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/550298342?ysclid=m260prlwa1793928778> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>16</sup> Промпарки без резидентов // Московский комсомолец [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mkchita.ru/economics/2024/10/23/promparki-bez-rezidentov.html?ysclid=m2nbxav66e15903495> (дата обращения: 25.01.2025).

Строительство спортивных объектов (Центр стрельбы из лука, Дворец единоборств) также не является новацией для стратегических планов Читы, и при этом также предусмотрено применение механизма «Дальневосточной концессии».

Можно привести примеры и из других городов. Так, в рамках реализации мастер-плана города Владивостока одним из направлений развития Владивостокской агломерации определено создание города-спутника в Надеждинском районе на Амурском заливе. В этой связи следует отметить, что такое направление расширения Владивостока было утверждено еще в 1984 году решением Совета министров СССР и не реализовывалось в силу ряда инфраструктурных и экономических ограничений, снятых в последние годы<sup>17</sup>.

Таким образом, большая часть основных проектов мастер-планов могут быть транслированы (возможно, с определенными корректировками) из уже принятых ранее планов стратегического и пространственного развития, остальные в подавляющем большинстве — это реализация различного рода федеральных и региональных программ, которые вполне реально было бы инкорпорировать и в действующие стратегические планы.

Но можно привести примеры и иного рода. Так, в 2021 году завершилось действие Стратегии развития муниципального образования «Город Астрахань» до 2021 года и, соответственно, плана по ее реализации. Актуализации Стратегии городское руководство предпочло принятие [мастер-плана](#). Разработчики предложили городу ряд проектов, играющих, по их мнению, роль точек роста: формирование культурно-образовательного и гостинично-делового кластеров, создание туристического района Коса, строительство межвузовского кампуса, новой речной пристани в районе исторической застройки и многое другое. Практически все проекты явились новациями. Однако мастер-план не был в полной мере обеспечен источниками финансирования, и, возможно, в силу этих причин начало реализации мастер-плана в Астрахани отложено до 2025–2026 года<sup>18</sup>.

### ***Проблемы соотношения мастер-плана с документами стратегического и территориального планирования (стратегия, план, генеральный план)***

Представляется, что для городских (муниципальных) органов власти, ответственных за организацию планирования городского развития, привлекательными сторонами мастер-плана, в сравнении с действующими, нормативно закрепленными документами стратегического и территориального планирования, являются отсутствие нормативных требований и ограничений, более широкое использование современной методологии проектирования, применение средств визуализации, позволяющих эффективно представить основные идеи плана.

Непосредственно в презентационных материалах мастер-планов развития дальневосточных городов можно также встретить такие мнения о преимуществах данного инструмента: позволяет получить доступ к дополнительным источникам финансирования; более широкое (по сравнению со стратегией социально-экономического развития) привлечение населения к процессу разработки<sup>19</sup>. В этой связи можно привести следующие возражения.

<sup>17</sup> Путин: с 2025 года должна начаться реализация мастер-плана Владивостокской агломерации // Вести Приморье [Электронный ресурс]. URL: <https://vestiprim.ru/news/ptrnews/154300-putin-s-2025-goda-dolzha-nachatsja-realizacija-master-plana-vladivostokskoj-aglomeracii.html> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>18</sup> Астраханский мастер-план сильно задерживается. Стоит ли его ждать? // Региональный интернет-портал Astrakhan.ru [Электронный ресурс]. URL: <https://astrakhan.su/news/society/realizaciju-meroprijatij-po-astrahanskomu-master-planu-otlozhili-na-neskolko-let/?ysclid=m4kau4v11b835408314> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>19</sup> Конкурс муниципальных стратегий 2023 // Ресурсный центр по стратегическому планированию (РЦСП) при Леонтьевском центре [Электронный ресурс]. URL: [https://stratplan.ru/UserFiles/Files/KMS-2023\\_%20Tynda\\_pres.pdf?ysclid=m2taa8z3gm210413392](https://stratplan.ru/UserFiles/Files/KMS-2023_%20Tynda_pres.pdf?ysclid=m2taa8z3gm210413392) (дата обращения: 25.01.2025); Северобайкальск. Стратегический мастер-план // Республика Бурятия. Официальный портал [Электронный ресурс]. URL: <https://egov-buryatia.ru/gse/bk/devatelnost-ekonomicheskoe-razvitie-/strategicheskoe-planirovanie/%D0%9C%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%B5%D1%80-%D0%BF%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%D0%B3.%20%D0%A1%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D0%B9%D0%BA%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D1%81%D0%BA.pdf> (дата обращения: 25.01.2025).

Никакими нормативными актами, руководящими или методическими документами не ограничиваются пределы использования визуализации информации ни при принятии стратегии социально-экономического развития, ни при принятии генерального плана. Поэтому в указанном аспекте возможности этих документов не отличаются от мастер-плана.

Доступ к дополнительным источникам финансирования актуален только применительно к реализации мастер-планов городов Дальнего Востока и Арктики. О выделении какого-либо дополнительного финансирования как универсального подхода в связи с разработкой и принятием мастер-плана речь на сегодняшний день не идет.

Привлечение представителей экспертного сообщества, общественности к процессу разработки «стандартных» документов стратегического и территориального планирования с административно-распорядительной, методической или технической точки зрения также не отличается от аналогичного процесса при разработке мастер-планов. Так, обсуждение проектов генерального плана или поправок к генеральному плану в последнее время вполне активно прошли в Волгограде, Йошкар-Оле, Ульяновске.

К преимуществам мастер-плана относят также то обстоятельство, что он позволяет обозначить приоритетность мер по развитию муниципального образования [Ключевые инструменты... 2024, 112], но это, возможно, преимущество перед генеральным планом, но не перед стратегией, которая, наряду с другими параметрами стратегического развития, призвана определять и приоритеты.

В научных публикациях можно встретить различные мнения относительно характерных функциональных признаков мастер-плана, выделяющих его среди других документов стратегического и территориального планирования. Так, например, к характерным инструментам мастер-плана относят координацию, прогнозирование, вовлечение, маркетинг, политику [Пенкина 2022]. Координация подразумевает согласование деятельности различных структур для достижения стратегических целей; прогнозирование способствует эффективному распределению ресурсов во времени и пространстве; вовлечение состоит в выработке общего мнения относительно пространственного развития в условиях широкого общественного обсуждения; маркетинг — акцент на конкурентных преимуществах для привлечения инвесторов; политика — подтверждение созидательной и эффективной социально-экономической политики, планируемой администрацией территории на обозримую перспективу.

Однако следует отметить, что все указанные особенности характерны и для такого документа стратегического планирования, как стратегия социально-экономического развития. При этом указанные моменты применительно к разработке стратегии прописаны в нормативных актах, хотя и косвенно, на уровне формулировок общих правил и задач стратегического планирования. В частности, координация действий участников стратегического планирования прямо ставится одной из задач стратегического планирования в п. 7 ст. 8 ФЗ «О стратегическом планировании». Определение ресурсов для достижения поставленных в стратегии целей социально-экономической политики, а также выбор путей и способов достижения этих целей при наиболее эффективном использовании ресурсов относятся к ключевым задачам стратегического планирования (п.п. 4, 6 ст. 8).

Вовлечение реализуется в рамках общественного обсуждения проекта стратегии, порядок которого установлен в ст. 13 ФЗ «О стратегическом планировании», и, кроме того, в законе сформулирована такая задача, как создание условий для вовлечения граждан и организаций в процесс стратегического планирования (п. 10 ст. 8).

Оценка конкурентных преимуществ территории и их учет в стратегии развития обеспечены задачами стратегического планирования (п. 2 ст. 8).

Наконец, содержание стратегии, гораздо более детально (как того требует специальная нормативно-правовая основа) разработанное, увязанное со стратегическими планами и иными стратегическими документами других уровней управления, утвержденное вышестоящими органами управления, имеющее установленный порядок мониторинга и контроля реализации, должно иметь достаточный политический вес для того, чтобы стать реальным руководством к действию.

Маркетинг — единственное, в чем мастер-планы выигрывают у других документов, прежде всего за счет активного использования современных средств визуализации, способствующих созданию привлекательного образа будущего городской среды. Сюда могут включаться «элементы трехмерного моделирования отдельных городских узлов, общественных пространств, ясные и доходчивые иллюстрации проектных решений, рассчитанные прежде всего на непрофессиональную аудиторию»<sup>20</sup>. Однако минимальное регламентирование ФЗ «О стратегическом планировании» требований к форме и содержанию стратегии социально-экономического развития муниципального образования оставляет городским (муниципальным) властям широкое поле для творчества, дает возможность использовать оптимальный подход в принятии решений [Царенко, Цуев 2018, 49], в том числе решения о формах представления документов.

Таким образом, по отношению к стратегиям несправедлив упрек в негибкости по сравнению с мастер-планами, так как указанная выше минимальная степень законодательного регулирования муниципальных стратегий позволяет установить порядок их корректировки и актуализации, обеспечивающий уровень гибкости, не меньший, чем у мастер-плана.

При сравнении мастер-плана и генерального плана одним из доводов сторонников активного внедрения мастер-планирования является то обстоятельство, что четко регламентированное содержание и состав чертежей лишает данный генеральный план ситуативной гибкости [Ильина 2024, 89] и, соответственно, мастер-план, лишенный подобных ограничений, является более гибким инструментом. Согласно п. 11 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ<sup>21</sup>, генеральные планы поселений, муниципальных и городских округов принимаются на достаточно длительный срок — не менее чем 20 лет. Однако представляется, что закрепление основных правил застройки на такой, а часто и гораздо больший, срок не является бюрократической самоцелью, а призвано уберечь городскую среду от поспешных, не всегда продуманных и просчитанных решений [Белкин 2015, 19]. Генеральный план консолидирует все правила, требования и ограничения, предъявляемые действующим законодательством к городской застройке, является инструментом градостроительной дисциплины. При этом данный документ не является жестко закрепленным на все двадцать лет действия: внесение поправок и изменений в генеральный план не является чем-то невозможным, предусмотрено законодательством и широко практикуется.

Кроме того, высказывались претензии, что генеральный план как в период разработки, так и в процессе реализации не предусматривает обратной связи с населением и бизнесом. Это также не соответствует действительности: обязательность проведения обсуждений, публичных слушаний по проектам генеральных планов или внесению изменений в генеральные планы, а также порядок организации их проведения предусмотрены законодательством. Если же говорить о формах предоставления информации в документах территориального планирования (строгость

<sup>20</sup> Материалы Круглого стола «Мастер-планы в системе документов стратегического и территориального планирования» // LC-AV [Электронный ресурс]. URL: <https://lc-av.ru/wp-content/uploads/2022/05/S.YU.-Truhachev.pdf?ysclid=m3ebvzknwg221644084> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>21</sup> Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ) от 29 декабря 2004 г. №190-ФЗ // Гарант [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/12138258/?ysclid=m4zbl5swk3477616453> (дата обращения: 25.01.2025).

и ограниченность которых по сравнению с используемыми в мастер-планах также отмечается в публикациях<sup>22</sup>), то, если минимальные обязательные требования к описанию и отображению объектов установлены нормативно<sup>23</sup>, максимальные никак не регламентированы и возможные перспективные наработки, реализуемые в мастер-планировании, вполне могут быть использованы.

Документы стратегического и территориального планирования в настоящее время увязаны между собой рядом нормативных положений. Так, о необходимости увязки генерального плана и документов стратегического планирования говорится в ст. 6 (о необходимости приложения к генеральному плану материалов по его обоснованию) и в п. 1 ст. 7 Градостроительного кодекса РФ, который требует включения в состав обосновывающих материалов, в частности, сведений «об утвержденных документах стратегического планирования, о национальных проектах, об инвестиционных программах субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса».

Подготовку документов территориального планирования, включая генеральный план, согласно п. 5.2 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ, необходимо осуществлять с учетом положений таких документов стратегического планирования, как стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации, бюджетный прогноз на долгосрочный период, стратегия пространственного развития Российской Федерации, государственные программы Российской Федерации, национальные проекты, государственные программы субъекта Российской Федерации, муниципальные программы.

Система же связей мастер-планов с другими документами, в силу отсутствия каких-либо нормативных установлений, остается не вполне определенной.

В Национальном стандарте рекомендовано цели городского развития назначать с учетом положений документов стратегического и территориального планирования (причем документов всех уровней), долгосрочных прогнозов развития, национальных проектов и государственных программ. Инструментами реализации мастер-плана, по замыслу разработчиков Стандарта, являются муниципальные программы. Следует отметить, что, несмотря на отсутствие прямого на то указания в ФЗ «О стратегическом планировании», по смыслу закона муниципальные программы являются инструментами реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования.

Согласно Методическим указаниям Минвостокразвития, мастер-план может быть как составной частью стратегии социально-экономического развития, так и отдельным документом планирования. Однако с учетом рекомендуемого содержания мастер-плана, имеющего в данной концепции выраженную стратегическую направленность, немедленно возникает вопрос о соотношении стратегических положений мастер-плана и аналогичных положений стратегии. В контексте этого вопроса данная концепция предполагает только, что при разработке мастер-плана целесообразно учитывать положения документов стратегического и территориального планирования муниципального образования (как действующих, так и предшествующих), а также документов стратегического и территориального планирования федерального и регионального уровней.

В третьей концепции, представленной в Методических рекомендациях Минэкономразвития, коллизия дублирования стратегии мастер-планом (или наоборот) решается, как уже было упомянуто

<sup>22</sup> Материалы Круглого стола «Мастер-планы в системе документов стратегического и территориального планирования» // LC-AV [Электронный ресурс]. URL: <https://lc-av.ru/wp-content/uploads/2022/05/S.YU.-Truhachev.pdf?ysclid=m3ebvzknwg221644084> (дата обращения: 25.01.2025).

<sup>23</sup> См.: Приложение. Требования к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения // Гарант [Электронный ресурс]. URL: [https://base.garant.ru/71856140/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#block\\_1000](https://base.garant.ru/71856140/53f89421bbdaf741eb2d1ecc4ddb4c33/#block_1000) (дата обращения: 25.01.2025).

выше, радикально: мастер-план рекомендовано разрабатывать только в случае отсутствия стратегии (и тогда он фактически занимает ее место), а реализацию мастер-плана предлагается осуществлять путем изменения генерального плана.

### **Обоснование концепции мастер-плана как проекта актуализации или корректировки документов стратегического планирования**

Обобщая вышеизложенное, можно кратко сформулировать, что мастер-план в современной российской практике планирования городского (муниципального) развития — это специализированный документ в области стратегического и территориального планирования, сочетающий в себе концептуальные ориентиры и стратегические цели развития муниципального образования и увязанные с этими ориентирами и целями комплексы экономических и социальных проектов. Специализированный характер этого документа определяется целями его разработки — необходимостью активизации социально-экономического развития города (муниципального образования) в непосредственной увязке с реализацией градостроительных проектов.

Сочетая в себе признаки стратегического документа и документа территориального планирования, мастер-план не нашел своего нормативно-правового закрепления. Это объясняется тем, что, как показало исследование мастер-планов в отечественной практике, трудно выделить уникальный набор признаков данного инструмента, позволявший бы четко идентифицировать его с помощью нормативного закрепления. Соответственно, нет понимания места мастер-планов в системе стратегического планирования.

Выше было показано, что некоторые попытки определить место мастер-плана среди документов стратегического планирования предприняты в отдельных документах стратегического и методического характера. Так, например, в Методических указаниях Минвостокразвития (а также в Стратегии развития туризма в Российской Федерации) предусмотрено, что мастер-план может быть разделом стратегического документа регионального или муниципального уровня. В Методических рекомендациях Минэкономразвития мастер-план вообще должен встать на место стратегии в случае ее отсутствия.

Мнение о том, что мастер-план должен остаться стратегическим документом и может слиться со стратегией социально-экономического развития разделяется и представителями экспертного сообщества [Ключевые инструменты... 2024, 112].

Однако проблема корректной инкорпорации мастер-планов в действующую систему городского (муниципального) планирования сохраняется. Для решения проблемы предлагается концепция мастер-плана как специальным образом оформленного проекта актуализации или корректировки документов стратегического планирования муниципального образования. Под специальным оформлением здесь понимается наработанные практикой и зафиксированные в методических документах, прежде всего в Национальном стандарте, методические и технические приемы разработки и представления мастер-планов.

В случае если мастер-план разрабатывается в отсутствие документов стратегического планирования, его следует считать первоначальным изданием таких документов (стратегии социально-экономического развития и плана по ее реализации). Стратегическая часть мастер-плана становится основной содержательной частью непосредственно стратегии социально-экономического развития, проектная составит план по реализации стратегии. Если концепция Минэнерго, предусматривающая вариант, когда мастер-план разрабатывается при отсутствии стратегии социально-экономического развития, как показано выше, может быть оценена как некорректная с правовой точки зрения, то предлагаемая форма актуализации или корректировки

документов стратегического планирования ограничена только на уровне соблюдения общих принципов стратегического планирования.

В остальных случаях мастер-план представляет собой программу, разрабатываемую в ситуациях, требующих оперативного изменения или оперативной активизации ряда направлений социально-экономической и градостроительной политики. Примерами таких ситуаций могут являться, например, подготовка городов к проведению масштабных международных форумов, спортивных соревнований, программа ускоренного развития городов Дальнего Востока и Арктики, программы комплексного развития территорий и т. п. В этой связи уместно вспомнить, что при принятии первого мастер-плана (план развития Перми) первоочередное внимание обращалось на то, что мастер-план способен «гибко реагировать на изменения внешней среды и возникновение непредвиденных обстоятельств»<sup>24</sup>. Муниципальные органы власти могут принять решение о разработке мастер-плана и в отсутствие таких ярко выраженных факторов — для придания нового импульса развитию муниципального образования, если посчитают, что положения действующих стратегических документов утратили в значительной степени свою стимулирующую роль. Иными словами, можно говорить о том, что в данном случае может идти речь о фактической актуализации стратегии. Направления пространственного развития, предлагаемые мастер-планом, становятся в таком случае составной частью генерального плана путем включения в него соответствующих корректировок.

Актуализация или корректировка стратегии по смыслу стратегического планирования необходимы для приведения целей, задач, состава обеспечивающих их реализацию мероприятий в соответствие с изменившейся социально-экономической ситуацией. В частности, такая необходимость может определяться существенными изменениями федеральной или региональной политики в аспекте муниципального развития. Кроме того, поводами для начала процедуры актуализации или корректировки могут быть поступления предложений от субъектов стратегического планирования; результаты аналитических исследований, существенным образом меняющих оценки различных параметров социально-экономического развития; значительные изменения финансово-ресурсного обеспечения и др.

Следует отметить, что мастер-план может быть разным по масштабу и глубине проработки проектных решений и, соответственно, его положения могут не заменять, а дополнять положения стратегии и (или) плана по ее реализации. И в этом аспекте важно, что данная концепция не противоречит и такой достаточно распространенной практике, когда мастер-план не является стратегическим документом, охватывающим все сферы развития муниципального образования, а представляет собой проект застройки (или иного инфраструктурного развития) на ограниченном участке территории или проект развития городской территории в одном отдельно взятом аспекте (примеры: Мастер-план исторического центра Петропавловска-Камчатского, Туристический мастер-план Тобольска [Герцберг 2023] и т. п.).

Не должно возникать в предлагаемой концепции противоречия с порядком корректировок, установленным в регионах на уровне методических рекомендаций, стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, в силу того, что, как было показано выше, стратегическая часть мастер-планов по задачам разработки, системе целеполагания и структуре не отличается от стратегии социально-экономического развития. Возможные несоответствия по предлагаемым в методических рекомендациях формальным признакам (срокам, порядку утверждения и т. п.) устраняются взаимным согласованным решением региональных и муниципальных органов управления.

<sup>24</sup> Мастер-план // Муниципальное образование город Пермь [Электронный ресурс]. URL: [https://www.gorodperm.ru/actions/building-up/genplan/master\\_plan/](https://www.gorodperm.ru/actions/building-up/genplan/master_plan/) (дата обращения: 25.01.2025).

Кроме того, для сближения стратегии и мастер-плана целесообразно технологические и методологические новации, применяемые при разработке мастер-планов и позволяющие более эффективно разрабатывать и представлять плановые и проектные разработки, использовать при разработке или актуализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и плана по их реализации. В частности, заслуживает внимания типизация городов (центральные, обособленные, города-спутники) и основанная на ней дифференциация подходов при разработке стратегии развития, методика предварительного анализа социально-экономического положения территории, современные подходы к визуализации ключевых проектов и другие наработки, предложенные в Национальном стандарте. Целесообразно дифференцировать требования к разработке мастер-планов и по видам муниципальных образований.

При этом полагаем, что нормативно закреплять мастер-планы в законодательстве о стратегическом планировании нецелесообразно. Как было показано выше, понятие мастер-плана в практике приобрело слишком большое содержание, выйдя далеко за пределы городского стратегического и территориального планирования. Если же предположить некую адаптацию этого понятия применительно к системе законодательного регулирования стратегического планирования, то это будет сопряжено со значительными трудностями, так как основные сущностные признаки стратегических разделов мастер-плана (целеполагание, структура, порядок разработки) не отличаются от признаков документов стратегического планирования, предусмотренных законодательством. При сложившихся обстоятельствах нормативное закрепление мастер-планов в законодательстве о стратегическом планировании стало бы нарушением таких принципов законодательной техники, как принцип правовой определенности, требующий, в частности, формулирования правовых норм, не приводящего к противоречиям в процессе правоприменения [Новопавловская 2022, 98], и принцип экономии правового регулирования, требующий правового вмешательства только тогда, когда без него невозможно обойтись [Горобец 2019, 7].

### **Заключение**

Подводя итог рассмотрению особенностей мастер-планов как планировочных документов, можно отметить следующее.

В современной отечественной практике единый подход к понятию мастер-плана отсутствует, а сама эта практика распространяется на самые разнообразные по масштабу и предметной области виды планирования.

Целеполагание, структура и содержание мастер-плана сходны с целеполаганием, структурой и содержанием стратегии социально-экономического развития муниципального образования. В различных концепциях мастер-планирования предусматривается разный подход к наличию в составе мастер-плана конкретных проектных мероприятий, направленных на достижение стратегических целей: мастер-план может быть либо чисто стратегическим, либо сочетать в себе признаки стратегии и плана по ее реализации. Подходы к определению комплексов мероприятий, включаемых разработчиками в мастер-планы, также различаются. Это могут быть заимствования из бывших или действующих документов стратегического и территориального планирования; проекты, явившиеся следствием проецирования на муниципальный уровень различных федеральных и региональных программ, а также собственные проекты разработчиков мастер-плана с учетом сформированной ими концепции развития муниципального образования.

На практике наиболее явным функциональным признаком, отличающим мастер-планы от стратегий социально-экономического развития, в большинстве случаев является форма представления, основанная на активном использовании современных средств визуализации и

способствующая созданию понятного для широкого круга заинтересованных лиц и привлекательного образа будущего городской среды или какого-либо из ее составляющих.

Противоречивыми в разных методологических концепциях и в практике применения являются оценки соотношения мастер-планов с документами стратегического и территориального планирования, что не в последнюю очередь объясняется отсутствием единого подхода к понятию мастер-плана и применением его к планированию изменений объектов различного масштаба и с различными целями.

Для решения проблемы соотношения мастер-плана и документов стратегического планирования предлагается следующая концепция: мастер-план должен представлять собой специальным образом оформленный проект актуализации или корректировки документов стратегического планирования муниципального образования. Под специальным оформлением здесь понимается наработанные практикой и зафиксированные в ряде методических документов методические и технические приемы разработки и представления мастер-плана.

Если мастер-план разрабатывается в отсутствие документов стратегического планирования, то его следует считать первоначальным изданием таких документов (стратегии социально-экономического развития и плана по ее реализации). В остальных случаях мастер-план представляет собой программу, разрабатываемую в ситуациях, требующих оперативного изменения или оперативной активизации ряда направлений социально-экономической и градостроительной политики.

При этом для гармонизации процессов стратегического планирования и соблюдения требований законодательства считаем целесообразным распространение на разработку мастер-планов требований к основаниям и порядку актуализации стратегических документов, установленных ФЗ «О стратегическом планировании». В то же время непосредственное законодательное закрепление понятия «мастер-план» в действующем законодательстве признано нецелесообразным.

Практическая реализация предложенной концепции возможна через создание Минэкономразвития рамочных методических рекомендаций для регионов по разработке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, включающих положения о возможности и порядке использования мастер-планов для актуализации и корректировки стратегий и планов по их реализации.

#### **Список литературы:**

Белкин А.Н. Перспективное направление развития градостроительной культуры в России // Вестник Московского государственного университета леса — Лесной вестник. 2015. Т. 19. № 5. С. 17–22.

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](https://doi.org/10.22337/2077-9038-2023-2-5-14)

Горобец В.Д. О принципе экономии правового регулирования и его значимости для законодательного процесса // Право и государство: теория и практика. 2019. № 9(177). С. 6–8.

Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация смыслов или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 84–109. DOI: [10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109)

Ключевые инструменты управления развитием территорий: генеральные планы или мастер-планы (Круглый стол 02.11.2023) / сост. И.А. Зверева // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 110–123.

Новопавловская Е.Е. Принцип правовой определенности в практике Конституционного суда Российской Федерации // Правовая мысль. 2022. № 2(5). С. 97–103. DOI: [10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012](https://doi.org/10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012)

- Пенкина Н.В. Мастер-план как основа формирования туристской территории // Московский экономический журнал. 2022. Т. 7. № 7. DOI: [10.55186/2413046X.2022.7.7.403](https://doi.org/10.55186/2413046X.2022.7.7.403)
- Фоменко Н.М., Арбузова Т.А. Выбор стратегического целевого индикатора развития социально-экономической системы крупнейших городов России органами публичного управления // Вестник Евразийской науки. 2023. Т. 15. № S3. URL: <https://esj.today/PDF/66FAVN323.pdf>
- Царенко А.С., Цуев А.С. Разработка стратегий социально-экономического развития крупных городов // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2018. № 3. С. 41–70.
- Шпакова Р.Н. Стратегическое планирование на федеральном уровне: основные элементы и структурно-логические связи // Государственное управление. Электронный вестник. 2024. № 103. С. 102–114. DOI: [10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114](https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114)
- Amirtahmasebi R., Orloff M., Wahba S. *Regenerating Urban Lands: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*. Washington, DC: World Bank Publications, 2016.
- Khadour N., Fekete A., Sárospataki M. The Role of the Master Plan in City Development, Latakia Master Plan in an International Context // *Land*. 2023. Vol. 12. Is. 8. DOI: [10.3390/land12081634](https://doi.org/10.3390/land12081634)
- Peter L.L., Yang Y. Urban Planning Historical Review of Master Plans and the Way Towards a Sustainable City: Dar es Salaam, Tanzania // *Frontiers of Architectural Research*. 2019. Vol. 8. P. 359–377. DOI: [10.1016/j.foar.2019.01.008](https://doi.org/10.1016/j.foar.2019.01.008)
- Vähäaho I. Underground Space Planning in Helsinki // *Journal of Rock Mechanics and Geotechnical Engineering*. 2014. Vol. 6. Is. 5. P. 387–398. DOI: [10.1016/j.jrmge.2014.05.005](https://doi.org/10.1016/j.jrmge.2014.05.005)
- Zaidan E., Abulibdeh A. Master Planning and the Evolving Urban Model in the Gulf Cities: Principles, Policies, and Practices for the Transition to Sustainable Urbanism // *Planning Practice & Research*. 2020. Vol. 36. Is. 2. P. 193–215. DOI: [10.1080/02697459.2020.1829278](https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1829278)

#### References:

- Amirtahmasebi R., Orloff M., Wahba S. (2016) *Regenerating Urban Lands: A Practitioner's Guide to Leveraging Private Investment*. Washington, DC: World Bank Publications.
- Belkin A.N. (2015) The Perspective Direction of Urban Planning Culture Development in Russia. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo universiteta lesa — Lesnoy vestnik*. Vol. 19. No. 5. P. 17–22.
- Fomenko N.M., Arbuzova T.A. (2023) Selection of a Strategic Target Indicator for the Development of the Socio-Economic System of Russia's Largest Cities by Public Authorities. *Vestnik Evraziyskoy nauki*. Vol. 15. No. S3. Available at: <https://esj.today/PDF/66FAVN323.pdf>
- Gertsberg L.Ya. (2023) Is The Master Plan an Effective Tool for the Development of Territories in Russia? *Academia. Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo*. No. 2. P. 5–14. DOI: [10.22337/2077-9038-2023-2-5-14](https://doi.org/10.22337/2077-9038-2023-2-5-14)
- Gorobets V.D. (2019) On the Principle of Saving Legal Regulation and Its Importance for the Legislative Process. *Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika*. No. 9(177). P. 6–8.
- Ilina I.N. (2024) Changing the Approach to Urban Master Planning: Transformation of Meaning or Name Change. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 1. P. 84–109. DOI: [10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109](https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109)
- Khadour N., Fekete A., Sárospataki M. (2023) The Role of the Master Plan in City Development, Latakia Master Plan in an International Context. *Land*. Vol. 12. Is. 8. DOI: [10.3390/land12081634](https://doi.org/10.3390/land12081634)
- Novopavlovskaya E.E. (2022) The Principle of Legal Certainty in the Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Pravovaya mys'*. No. 2(5). P. 97–103. DOI: [10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012](https://doi.org/10.55000/MCU.LegTh.2022.5.2.012)
- Penkina N.V. (2022) Master Plan as a Basis for Touristic Territory Generation. *Moskovskiy ekonomicheskij zhurnal*. Vol. 7. No. 7. P. 377–391. DOI: [10.55186/2413046X.2022.7.7.403](https://doi.org/10.55186/2413046X.2022.7.7.403)

Peter L.L., Yang Y. (2019) Urban Planning Historical Review of Master Plans and the Way Towards a Sustainable City: Dar es Salaam, Tanzania. *Frontiers of Architectural Research*. Vol. 8. P. 359–377. DOI: [10.1016/j.foar.2019.01.008](https://doi.org/10.1016/j.foar.2019.01.008)

Shpakova R.N. (2024) Strategic Planning at Federal Level: Main Elements and Structural and Logical Connections. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. No. 103. P. 102–114. DOI: [10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114](https://doi.org/10.55959/MSU2070-1381-103-2024-102-114)

Tsarenko A.S., Tsuev A.S. (2018) Development of Strategies for Social and Economic Development of Large Cities. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. No. 3. P. 41–70.

Vähäaho I. (2014) Underground Space Planning in Helsinki. *Journal of Rock Mechanics and Geotechnical Engineering*. Vol. 6. Is. 5. P. 387–398. DOI: [10.1016/j.jrmge.2014.05.005](https://doi.org/10.1016/j.jrmge.2014.05.005)

Zaidan E., Abulibdeh A. (2020) Master Planning and the Evolving Urban Model in the Gulf Cities: Principles, Policies, and Practices for the Transition to Sustainable Urbanism. *Planning Practice & Research*. Vol. 36. Is. 2. P. 193–215. DOI: [10.1080/02697459.2020.1829278](https://doi.org/10.1080/02697459.2020.1829278)

Zvereva I.A. (ed.) (2024) Key Tools for Managing Territory Development: General Plans or Master Plans (Round Table Meeting, 02.11.2023). *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya*. No. 1. P. 110–123.