

М.В. ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА, Н.Ю. НАУМЕНКО

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МАСТЕР-ПЛАНОВ

В 2021 г. стал применяться новый инструмент развития городов – мастер-планы. Изначально их планировалось использовать для 25 городов Дальнего Востока, но со временем речь шла уже не просто о строительных планах, а о задании вектора долгосрочного развития территорий. В то время как генеральные планы характеризуются недостаточной гибкостью и превращаются в формальные документы, предполагается, что разработка мастер-планов позволит снять эти проблемы, обеспечив баланс между интересами жителей, бизнеса, властей и инвесторов. Вместе с тем неопределенность со статусом и содержанием мастер-планов провоцирует различные коллизии, в частности, с градостроительными нормами и планами землепользования и застройки, т.к. мастер-план в настоящее время не интегрирован в иерархию градостроительной документации. Его преимущество, с одной стороны, в том, что порядок принятия этого инструмента развития слабо урегулирован регламентами, благодаря чему он сохраняет гибкость и комплексность. Но с другой стороны, неурегулированность мастер-плана нормами законодательства может привести к повышенной коррупциогенности его реализации. В нормативном обеспечении мастер-планов на сегодняшний день остается множество пробелов, влияющих на эффективность их практической реализации. В статье делается вывод о необходимости тщательной проработки нормативной базы во избежание коллизий мастер-планов с другими градостроительными документами и документами территориального и стратегического планирования, а также зарегулированности этого нового инструмента развития территорий.

Ключевые слова: мастер-план, стратегическое планирование, территориальное планирование, Градостроительный кодекс Российской Федерации, генеральный план, Дальневосточный федеральный округ, агломерации.

JEL: O18, O21, R12, R53, R58

Еще недавно такой термин, как «мастер-план», был неизвестен, причем не только широкой публике, но и специалистам в области регионального развития. Однако ситуация радикально изменилась в 2021 г., когда в ходе пленарного заседания Восточного экономического форума (ВЭФ) Президент Российской Федерации В. Путин заявил, что масштабная программа обновления дальневосточных городов должна быть подготовлена в течение ближайших двух лет¹. Причем, по словам главы государства, речь идет не просто о новом облике жилых кварталов и общественных пространств, а о том, чтобы *задать векторы долгосрочного развития городов*².

Мастер-планы для дальневосточных городов: движение сверху

По поручению Президента началась разработка *мастер-планов для 25 городов Дальневосточного федерального округа* (ДФО). В список вошли все административные столицы дальневосточных субъектов Российской Федерации, города с численностью населения более 50 тыс. чел., а также Тында и Северобайкальск. Министр по развитию Дальнего Востока и Арктики А. Чекунков сообщил, что в программу реновации дальневосточных городов будут включены Большой Камень, Корсаков и Советская Гавань. «Итого получается список из 25 городов, по которым под руководством губернаторов соответствующих субъектов до августа 2022 г. необходимо разработать мастер-планы», — подчеркнул он³.

Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, Полномочный представитель Президента в ДФО Ю. Трутнев поручил дальневосточным губернаторам взять под личный контроль разработку мастер-планов обновления городов. «На следующем ВЭФе мы обязаны представить главе государства, участникам форума разработанные мастер-планы. Прошу губернаторов развернуть эту работу и взять ее под личный контроль. Процесс будет конкурентным. Мы планируем создать авторитетную комиссию, которая отберет лучшие мастер-планы. От того, как губернаторы развернут эту работу, и от того, насколько она будет качественно выполнена, будет зависеть, получают ли регионы финансирование на реновацию городов в ближайшее время или все уйдет за горизонт 2024 г.», — сообщил Ю. Трутнев⁴.

Кроме того, в конце 2021 г. было анонсировано создание *Градостроительного совета ДФО*. В него, как отмечалось, войдут ведущие российские и международные архитекторы, урбанисты, главные архитекторы дальневосточных городов и ответственные лица субъектов ДФО⁵. Планировалось, что в январе 2022 г. совет утвердит стандарты

¹ Пленарное заседание Восточного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/66586>

² Реновация охватит 25 дальневосточных городов. URL: <https://www.interfax-russia.ru/far-east/news/renovaciya-ohvatit-25-dalnevostochnyh-gorodov>

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Минвостокразвития градсовет ДФО создадут для реализации мастер-планов реновации. URL: <https://tass.ru/ekonomika/13312373>

зированный подход к анализу текущей ситуации в городах и разработку *технического задания на мастер-планы*, а до марта 2022 г. отберет до 10 мастер-планов, находящихся в наибольшей степени проработки⁶.

На фоне этих заявлений *не до конца оказалась прояснена природа мастер-планов*: создавались они как акты планирования в градостроительной сфере, впоследствии стали рассматриваться как векторы долгосрочного развития городов, а еще позднее — как инструмент повышения индекса качества городской среды, утвержденно-го Минстроем России⁷. Кроме того, в настоящее время на официальных сайтах Минвостокразвития России и Полномочного представителя Президента Российской Федерации в ДФО *отсутствует информация* о создании и деятельности Градостроительного совета.

В Перечне поручений Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № Пр-1991⁸ по итогам ВЭФ (далее — Перечень), состоявшегося 5–8 сентября 2022 г., также упоминаются мастер-планы, но исключительно в градостроительном аспекте. Согласно п. 4 Перечня, Правительству Российской Федерации совместно с акционерным обществом «ДОМ.РФ» и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, необходимо обеспечить строительство в округе наемных домов в целях предоставления не менее 10 тыс. жилых помещений в таких домах по договорам найма жилых помещений жилищного фонда социального использования отдельным категориям граждан, в т.ч. молодым специалистам и студентам, предусмотрев, что в этом случае плата за наем жилых помещений должна быть существенно ниже рыночной за счет субсидий, предоставляемых из регионального и федерального бюджетов. Определить расположение указанных наемных домов предлагается на основании мастер-планов городов Дальнего Востока, разрабатываемых в рамках программы их модернизации⁹.

Впоследствии мастер-планы начали прирастать *финансовой составляющей*. В сообщении по итогам заседания совета ДФО, прошедшего во Владивостоке, упоминается, что «проекты, создаваемые при использовании механизма “Дальневосточной концессии”, при которой инвесторы создают инфраструктуру за свой счет, а государство выплачивает за нее в течение 10 лет и более, *должны быть частью мастер-планов* городов ДФО в рамках программы реновации либо создаваться для развития “Дальневосточного квартала”»¹⁰.

⁶ Реновация охватит 25 дальневосточных городов». URL: <https://www.interfax-russia.ru/far-east/news/renovaciya-ohvatit-25-dalnevostochnyh-gorodov>

⁷ Там же.

⁸ Перечень поручений по итогам Восточного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69652>

⁹ Доклад — до 1 марта 2023 г., далее — 1 раз в полгода. Ответственные: Мишустин М.В., Мутко В.Л., высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/69652>

¹⁰ Проекты «Дальневосточной концессии» должны стать частью мастер-планов городов ДФО. URL: <https://tass.ru/ekonomika/16283027>

В очередной раз в публичной плоскости мастер-планы были упомянуты на совещании Президента по развитию дальневосточных городов 5 сентября 2023 г., где обсуждались результаты проделанной по реализации мастер-планов работе в Анадыре, Магадане и Якутске. В частности, была озвучена информация об утверждении *первого мастер-плана* в сентябре 2022 г. для Петропавловска-Камчатского: начато благоустройство центра города, идет строительство крупного морского комплекса по перегрузке сжиженного природного газа, при этом «экономия средств от перехода с мазута на газ региональный бюджет сможет перенаправить на реализацию мастер-плана»¹¹. Также на совещании было сообщено, что в марте 2023 г. рассмотрены мастер-планы еще 5 городов: Улан-Удэ, Читы, Южно-Сахалинска, Северобайкальска и Тынды, по которым также приняты долгосрочные комплексные меры и началась активная работа. По словам главы государства, «при подготовке мероприятий мастер-планов для Магаданской, Якутской и Анадырской агломераций ключевое внимание должно быть уделено созданию современной транспортной инфраструктуры, развитию надежного дорожного, воздушного, водного сообщения, как с другими населенными пунктами Дальнего Востока, так и со всей Россией, чтобы люди могли быстро и по разумной цене добраться в нужное им место, причем без лишних пересадок»¹². В данном случае, были подчеркнуты *инфраструктурные аспекты мастер-планирования*.

В 2023 г. Президент поручил Правительству до конца года утвердить мастер-планы развития дальневосточных городов, которые были представлены на ВЭФ: Благовещенска, Биробиджана, Арсеньева, Белогорска, Комсомольска-на-Амуре, Краснокаменска, Находки, Нерюнгри, Уссурийска, Свободного, а также Владивостокской и Хабаровской агломераций. «На каждом проекте стоит примерная стоимость определенных мероприятий. В целом, если посчитать, то это будет больше 1 трлн руб.», — отметил глава государства¹³. И уже через год в своем выступлении на пленарном заседании ВЭФ в 2024 г. Президент подчеркнул, что цель реализации мастер-планов на Дальнем Востоке — это повышение качества жизни людей. «Активно продвигаем принципиально новый инструмент повышения качества жизни людей — это так называемые мастер-планы... И, повторю, интегрированные задачи здесь — это повышение качества жизни людей. В этом цель»¹⁴.

Первый в России мастер-план был разработан в 2010 г. для Перми голландским бюро *KCAP Architects&Planners* при участии горожан и экспертов. Мастер-план *апеллировал к мировой практике* и предлагал нестандартные для России подходы к развитию города: в нем предлагалось ограничить высотность зданий, отказаться от расширения го-

¹¹ Совещание по развитию дальневосточных городов. URL: <http://www.kremlin.ru/catalog/persons/562/events/72198>

¹² Там же.

¹³ Путин поручил до конца года утвердить мастер-планы дальневосточных городов. URL: <https://tass.ru/ekonomika/18717843>

¹⁴ Путин назвал целью реализации мастер-планов в ДФО повышение качества жизни. URL: <https://ria.ru/20240905/putin-1970734357.html>

родских границ и сосредоточиться на развитии неиспользованного потенциала застроенных территорий. У документа не было отечественных аналогов, поэтому термин был заимствован голландскими разработчиками из американской и европейской практики градостроительства.

Таким образом, в стране начал внедряться сверху новый инструмент пространственного развития, заимствованный из-за рубежа — мастер-план. При этом не было ни четкого определения данного инструмента, ни единства в подходе к его целям, задачам и порядку разработки и реализации.

Типики градостроительного законодательства

Дискуссия о том, что представляет собой мастер-план — строительный план, инструмент повышения индекса качества городской среды либо документ стратегического планирования в социально-экономической сфере — безусловно, интересна с теоретической точки зрения. Но в практической плоскости мастер-планирование по своим содержательным характеристикам *в значительной степени относится к сфере градостроения*, и здесь к настоящему времени уже наработана обширная нормативная база.

В России с принятием в 1998 г. Градостроительного кодекса Российской Федерации¹⁵ начала формироваться доктрина долгосрочного планирования развития территорий. Как указывают эксперты, *разработка генеральных планов стала рассматриваться как основа для комплексного управления изменениями на территории*, причем в течение длительного периода времени, а не как просто пространственное отображение застройки объекта недвижимости на участке [1, с. 81–110].

В 2004 г. российская система градостроительства претерпела существенные изменения. Новый Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее — ГрК РФ)¹⁶ стал поворотным моментом в развитии отрасли. В результате реформы была проведена замена традиционной градостроительной документации на новые документы территориального планирования. Новый ГрК РФ установил широкий спектр нормативных требований: от базовых определений до детальных рекомендаций по эксплуатации зданий. Особое внимание было уделено полномочиям государственных структур, нормативам проектирования и правилам градостроительного зонирования.

Генеральный план, согласно ГрК РФ, стал *ключевым документом, определяющим будущее развитие территорий*. Он не только формирует стратегические направления развития, но и обеспечивает их точную привязку к местности через картографические материалы. Разработка генплана представляет собой сложный управленческий процесс, требующий учета множества факторов. Это не просто вопрос

¹⁵ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 7 мая 1998 г. № 73-ФЗ.

¹⁶ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 26 декабря 2024 г.).

эстетики или пространственного дизайна, это создание фундаментального документа, определяющего экономическое развитие и визуальный облик города в условиях постоянно меняющейся среды. Эксперты отмечают особую значимость новой системы в контексте перехода от централизованного управления к более гибкой модели градостроительной деятельности. Однако внедрение ГрК РФ не обошлось без критики [2]. Специалисты указывали на *отсутствие четких механизмов реализации генпланов и ослабление их статуса* после исключения в 2011 г. из ГрК статьи о плане реализации [3, с. 5–12].

Системный подход к долгосрочному развитию был закреплен лишь спустя десятилетие с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Этот рамочный документ установил правовые основы планирования на всех уровнях управления развитием территорий, определив участников этого процесса и их полномочия. Важным достижением стало законодательное *закрепление взаимосвязи между стратегическим и территориальным планированием*, а также введение механизмов контроля за их реализацией.

Вместе с тем в современной практике градостроительной деятельности устойчиво наметился ряд факторов, *препятствующих эффективной реализации механизма генерального плана*, что постоянно провоцирует поиски новых механизмов. Так, эксперты отмечают, что остается практически не реализованным институт оценки эффективности генеральных планов. Существующие генпланы часто игнорируют сложившуюся планировочную структуру городов, не учитывают необходимость создания комфортной городской среды и сохранения историко-культурного наследия. Генеральное планирование часто стало сводиться к масштабной перестройке территорий через девелоперские проекты. Отсутствие четких целей, задач и прогнозных показателей привело к *формализации процесса планирования*. Другой проблематичной областью в современной градостроительной практике остается прогнозирование [4]. Среди основных препятствий для внедрения прогнозного подхода в градостроительную сферу можно назвать следующие:

- недостаток достоверной статистики на муниципальном уровне;
- экономическая нестабильность;
- динамичность социальных процессов;
- отсутствие методик учета экономических факторов в территориальном планировании.

Существующая система генеральных планов характеризуется *недостаточной гибкостью*. Документ не предусматривает механизмов обратной связи с населением, как на этапе создания, так и в процессе реализации. Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что *около 70% регионов воспользовались правом на упрощение процедуры общественных обсуждений и публичных слушаний*. При этом утверждаемая часть генплана не включает технико-экономические показатели и индикаторы развития территорий, что лишает документ возможности адаптации и корректировки. В результате, по мнению экс-

пертов¹⁷, генеральные планы превращаются в формальные документы, которые после принятия фактически не влияют на градостроительную ситуацию. Это обусловлено их статичной природой, длительным процессом разработки и реализации.

Произошедшие в 2023 г. изменения в законодательстве¹⁸ усилили сомнения в эффективности генпланов. С этого момента допускается:

- исключение карты размещения объектов местного значения;
- оставление территорий без определения функциональных зон;
- ограничение информации об объектах местного значения только указанием потребности без конкретизации характеристик и местоположения.

Эти изменения *поставили под вопрос практическую ценность генеральных планов* как инструмента развития территорий. В связи с тем, что текущее законодательство ставит в жесткие рамки единственный инструмент градостроительного планирования, федеральному центру совместно с регионами пришлось искать новые механизмы для развития населенных пунктов. Гибкий подход в проектировании позволяет воплощать в жизнь смелые концепции развития регионов с учетом их особенностей, традиций и планов развития.

Одним из таких инструментов и стал мастер-план. Предполагается, что на основе его разработки могут быть уравновешены возможности и существующие ограничения – градостроительные, инфраструктурные, демографические, культурно-исторические и др. Также мастер-планы помогут найти баланс между интересами жителей, бизнеса, властей и инвесторов, от активности которых зависит будущее территории. Наконец, в них не только будут определяться цели развития, но и содержаться дорожная карта, определяющая шаги по их достижению с учетом приоритетности проектов, сроков их реализации и оценки эффективности с точки зрения планируемых расходов и ожидаемых результатов.

С английского «мастер-план» (*master plan*) переводится именно как «генеральный план». То есть фактически данный документ и есть тот самый генплан, который в отечественном законодательстве представляется как неудобный и неповоротливый инструмент градостроительного планирования [4, с. 92–93].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что мастер-план является документом планирования в градостроительной сфере, где он конкурирует с генеральным планом и другими документами территориального планирования. Но в отличие от генплана он пока является гибким и динамичным инструментом развития, что отчасти и стало причиной его популярности.

¹⁷ Генплан становится «мертвым»: Минстрой РФ предлагает упростить генпланы городов. URL: <https://realnoevremya.ru/news/155378-genplan-stanovitsya-mertvym-minstroy-rf-predlagaet-uprostit-genplany-gorodov>

¹⁸ Федеральный закон от 13 июня 2023 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Содержание мастер-планов

По мнению Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации М. Хуснуллина, в градостроительной сфере назрела необходимость в комплексном документе для оперативного принятия градостроительных решений. Как ответ на этот запрос на практике постепенно, начиная с 2024 г., формируется *новый тип документа пространственного развития – мастер-план*.

Приказом Минэкономразвития России от 6 мая 2024 г. № 273 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, муниципальных округов, городских и сельских поселений (проектов внесения изменений в такие документы)»¹⁹ достаточно подробно урегулирован порядок подготовки мастер-планов, включая их содержательную составляющую. В рекомендациях содержится глава XVII «Концепция пространственного развития МО (мастер-план)», из чего можно сделать вывод о том, что в данном документе под мастер-планом понимается именно *концепция пространственного развития муниципального образования (МО)*.

Рекомендуемый состав мастер-плана включает в себя три блока:

1) *аналитический* (диагностика экономического и пространственного состояния МО)²⁰;

2) *целеполагания*²¹;

3) *проектный*²².

¹⁹ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_475984/f58ea0f2c5e80653ca88d80edd2add5137392e36/ (дата обращения: 07.03.2025).

²⁰ Социально-экономический анализ (демография, производительность труда, структура и динамика валового городского продукта (ВГП), рынок труда, рынок жилья и коммерческой недвижимости, бюджетная обеспеченность); пространственный анализ (функциональная организация территории, структура землевладения, природно-экологический каркас, архитектурно-градостроительная среда); транспортный анализ (городской и внешний пассажирский и грузовой транспорт, парковки, пешеходные зоны); анализ инженерной инфраструктуры (водоснабжение и водоотведение, энергоснабжение, теплоснабжение).

²¹ Определение внешних и внутренних факторов развития и миссии МО; формирование целей и задач пространственного развития МО и концепции видения перспективного развития МО; определение областей потенциальных возможностей пространственного развития (браунфилд, гринфилд, браунфилд + гринфилд); определение целевых показателей социально-экономического и пространственного развития МО (браунфилд – участки земли либо недвижимость, которые ранее использовались для промышленных или коммерческих целей и обычно требуют реконструкции или редевелопмента; гринфилд – незастроенные либо слабо застроенные участки, обычно на сельских территориях).

²² Определение центров деловой и досуговой активности, приоритетных общественных пространств; выделение элементов планировочной структуры и территорий преобразования для существующей застройки (область браунфилд); определение перспективных направлений пространственного развития вне существующих границ населенных пунктов (область гринфилд); определение параметров развития социальной инфраструктуры; определение параметров развития коммунальной инфраструктуры; развитие транспортного каркаса территории с учетом планов развития федеральной и региональной транспортной инфраструктуры; определение приоритетных инфраструктурных решений и инвестиционных проектов развития; формирование концептуальных предложений по улучшению архитектурного облика населенных пунктов и повышению качества среды жизнедеятельности населения.

Методическими рекомендациями предусмотрено размещение материалов мастер-плана на официальном сайте МО. В процессе его разработки рекомендуется привлекать население на принципах соучастного проектирования, используя очные (стратегические сессии, консультации) и заочные (анкетирование в сети Интернет, на сайте МО) формы обсуждения. Реализация мастер-плана МО осуществляется через подготовку генерального плана МО.

В проекте мастер-плана дополнительно рекомендуется учитывать:

- требования региональных и местных нормативов градостроительного проектирования в части минимальной обеспеченности населения объектами местного значения и их максимальной доступности;
- документы стратегического и территориального планирования соседних МО;
- разработанные ранее концепции развития МО, архитектурно-градостроительные концепции, мастер-планы пространственного развития, транспортные схемы и схемы развития транспортной инфраструктуры, схемы водоснабжения, канализации, тепло-, газоснабжения, санитарной очистки территории, иные проектные материалы;
- данные социологических исследований, опросов населения, данные государственной статистики, находящиеся в общем доступе, иные информационные материалы;
- методические рекомендации, профильные своды правил, санитарные правила и нормы, иные документы.

Приказом Минтруда России от 14 декабря 2023 г. № 873 «Об утверждении временных методических рекомендаций по реализации пилотного проекта, направленного на стимулирование рождаемости, и мероприятий, включенных в комплекс мероприятий, планируемых к реализации в рамках пилотного проекта»²³ предусмотрено мероприятие «Участие в формировании критериев отбора населенных пунктов пилотных регионов для разработки мастер-плана развития и экспертная поддержка разработки технических заданий мастер-планов (при наличии мастер-плана, участие в его экспертной оценке и определении направлений доработки документа с учетом задачи закрепления населения и мотивации повышения рождаемости)». В рекомендациях указано, что мастер-план — *документ стратегического пространственного планирования территории (города/населенного пункта)*, объединяющий элементы генерального плана, социально-экономической стратегии и проектов развития территорий, которые носят долгосрочный характер. Мероприятие реализуется в порядке разработки технических заданий к мастер-планам территорий с возможностью получения экспертной поддержки Фонда АО «ДОМ.РФ» при поступлении соответствующих

²³ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_468986/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdadff518/ (дата обращения: 07.03.2025).

писем от пилотных регионов и с возможностью получения экспертной оценки при наличии разработанных документов пространственного планирования.

Вместе с тем необходимо отметить, что постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 2023 г. № 1076²⁴ утверждены правила разработки единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования населенных пунктов, и в нем *определение мастер-плана не содержится*.

На основе рекомендаций, подготовленных для создания мастер-планов городов ДФО и Арктической зоны, по заказу ВЭБ.РФ в апреле 2024 г. разработан «Национальный стандарт мастер-планов» (далее — Национальный стандарт). Он состоит из трех книг и дает рекомендации по составу стратегического мастер-плана, порядку его разработки, принятия и применения с учетом индивидуальных особенностей и типологии городов России²⁵.

Согласно Национальному стандарту, стратегический мастер-план города (группы городов, агломерации) — это комплексный документ стратегического планирования, устанавливающий приоритеты, цели и ожидаемые результаты управления социально-экономическим и пространственным развитием городов, групп городов или агломераций, а также определяющий необходимые для достижения установленных целей и ожидаемых результатов конкретные действия (мероприятия, проекты, механизмы), сроки выполнения и ресурсное обеспечение этих действий.

Таким образом, несмотря на наличие методических рекомендаций по подготовке мастер-планов, этого явно недостаточно для регулирования данного инструмента пространственного развития. Требуется его полноценное законодательное закрепление.

Законодательное регулирование мастер-планов

В основном различные аспекты мастер-планирования урегулированы подзаконными актами, принятыми с 2023–2024 гг. При этом подзаконное законотворчество *значительно раздвигает горизонты мастер-планирования*. Мастер-планы теперь касаются не только даль-

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 29 июня 2023 г. № 1076 «Об утверждении Правил подготовки и утверждения единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа, внесения в него изменений и состава материалов по обоснованию единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования поселения, муниципального округа, городского округа».

²⁵ Книга «Видение российского города будущего» включает принципы, миссию, образ будущего, цели и задачи развития российских городов, их типологию; книга «Структура и содержание мастер-плана» включает в себя детальные рекомендации по структуре, содержательному наполнению и оформлению стратегического мастер-плана; книга «Механизмы разработки и внедрения мастер-плана» включает в себя детальные рекомендации по алгоритму разработки и внедрению мастер-плана, а также механизмы вовлечения заинтересованных сторон в эти процессы.

невосточных городов, но и развития пространственных аспектов систем теплоснабжения поселений, туристической инфраструктуры, промышленных парков, портов и сельских территорий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 г. № 3268-р (ред. от 21 октября 2024 г.) «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года»²⁶ предусмотрена организация разработки территориальных схем (мастер-планов) субъектов Российской Федерации и агломераций, обеспечивающих эффективное использование ресурсов и максимальную реализацию социально-экономического, промышленного, инвестиционного и инновационного потенциалов территорий. Предусмотрена также разработка мастер-плана по взаимоувязке размещения производств строительных материалов для снижения транспортных расходов на доставку от места производства к месту строительства.

Приказ Минэнерго России от 5 марта 2019 г. № 212 (ред. от 11 сентября 2024 г.) «Об утверждении Методических указаний по разработке схем теплоснабжения»²⁷ содержит Правила разработки гл. 5 «Мастер-план развития систем теплоснабжения поселения, муниципального округа, городского округа, города федерального значения». Согласно правилам, описание основных направлений для разработки предложений по строительству, реконструкции, модернизации и техническому перевооружению источников тепловой энергии и предложений по строительству, реконструкции и модернизации тепловых сетей должно разрабатываться в форме мастер-плана, который должен содержать в т.ч. описание вариантов (не менее 2-х) *перспективного развития систем теплоснабжения поселения*, муниципального округа, городского округа, города федерального значения с учетом предложений заинтересованных сторон.

Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 2012 г. № 154 (ред. от 17 октября 2024 г.) «О требованиях к схемам теплоснабжения, порядку их разработки и утверждения»²⁸ содержит определение мастер-плана развития систем теплоснабжения поселения, муниципального округа, городского округа, города федерального значения как раздела схемы теплоснабжения, содержащей *описание сценариев развития теплоснабжения поселения*, муниципального округа, городского округа, города федерального значения и обоснование выбора приоритетного сценария развития теплоснабжения.

В распоряжении Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р (ред. от 7 февраля 2022 г.) «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 года»²⁹ дается определение мастер-плана развития туристской тер-

²⁶ Собрание законодательства Российской Федерации, 7 ноября 2022 г., № 45, ст. 7815.

²⁷ Зарегистрирован в Минюсте России 15 августа 2019 г. № 55629.

²⁸ Собрание законодательства Российской Федерации, 5 марта 2012 г., № 10, ст. 1242.

²⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 30 сентября 2019 г., № 39, ст. 5460.

ритории как плана ее пространственного развития, самостоятельно-го документа или раздела стратегического документа регионального и (или) муниципального уровня, определяющего локализацию проектов по развитию туристской территории. Мастер-план должен разрабатываться на всю территорию или часть территории МО либо на территорию нескольких МО в составе туристской территории и включает в себя территорию точек притяжения, мест локализации коллективных средств размещения, зоны объектов вспомогательной и транспортной инфраструктуры, обеспечивающей развитие туристской территории и иных зон.

Согласно Приказу Минсельхоза России от 17 ноября 2021 г. № 767 (ред. от 14 ноября 2024 г.) «Об утверждении Порядка отбора проектов комплексного развития сельских территорий или сельских агломераций, а также требований к составу заявочной документации, представляемой на отбор проектов»³⁰, направляемая в Минсельхоз России заявочная документация должна содержать в т.ч. копии мастер-планов развития территорий, содержащих варианты развития соответствующей сельской территории (функциональное зонирование, эскизные планировочные решения) и концепцию наиболее предпочтительного варианта ее развития (при наличии).

В соответствии с Приказом Минэкономразвития России от 30 сентября 2021 г. № 591 (ред. от 20 сентября 2024 г.) «О системе поддержки новых инвестиционных проектов в субъектах Российской Федерации («Региональный инвестиционный стандарт»)³¹ инвестиционное предложение рекомендуется формировать с учетом Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также Стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и мастер-планов развития территории.

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2024 г. № 413 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков, промышленных технопарках и управляющих компаниях промышленных технопарков, технопарках в сфере высоких технологий и управляющих компаниях технопарков в сфере высоких технологий, расположенных на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области»³² подробно регулирует состав мастер-плана *индустриального (промышленного) парка*.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 января 2019 г. № 63 (ред. от 11 ноября 2024 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое разви-

³⁰ Зарегистрировано в Минюсте России 15 декабря 2021 г. № 66348.

³¹ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_397302/2ff7a8c72de3994f30496a0ccb1ddafdaddd518/ (дата обращения: 07.03.2025).

³² Собрание законодательства Российской Федерации, 8 апреля 2024 г., № 15, ст. 2046.

тие Республики Крым и г. Севастополя»³³ предусматривает разработку и реализацию *туристической межрегиональной схемы* территориально-пространственного планирования Крымского полуострова (мастер-плана).

Согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2021 г. № 978-р (ред. от 27 декабря 2023 г.) «Об утверждении Программы государственной поддержки традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, осуществляемой в Арктической зоне Российской Федерации» в рамках программы с учетом основных положений Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2035 г.³⁴ должно будет осуществляться содействие разработке мастер-планов развития туристских территорий в местах традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов.

Стратегией развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 г.³⁵ предусмотрен *корпоративный мастер-план*. В 2011 г. Приморский торговый порт приобрела группа НМТП, 13 марта 2012 г. менеджмент группы опубликовал презентацию «Мастер-плана “Стратегия развития Группы НМТП до 2020 года”».

Таким образом, мастер-планы за последние два года начали получать нормативное закрепление. Вместе с тем нельзя не отметить, что данное регулирование в основном носит подзаконный характер, и оно слишком разнотипно, чтобы способствовать выработке единых подходов к мастер-планированию.

Бюджетные составляющие мастер-планирования

Новый этап мастер-планирования начался в 2024 г., когда *мастер-планы были включены в документы бюджетного планирования*. Согласно Федеральному закону от 30 ноября 2024 г. № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов» (далее — Закон о бюджете), на финансовое обеспечение реализации мероприятий по разработке мастер-планов развития крупных и малых городов, городских агломераций субъектов Российской Федерации в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни» предусмотрено выделение бюджетных ассигнований размером 800 млн руб. ежегодно на 2025, 2026 и 2027 гг. Пунктом 10 ст. 16 Закона о бюджете установлено, что субъект Российской Федерации, в отношении которого Правительством утверждены мастер-планы городов, входящих в состав ДФО и Арктической зоны, вправе направить высвобождаемые средства в виде расходов инвестиционного

³³ Собрание законодательства Российской Федерации, 11 февраля 2019 г., № 6, ст. 526.

³⁴ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 сентября 2019 г. № 2129-р.

³⁵ Одобрена Морской коллегией при Правительстве Российской Федерации 28 сентября 2012 г. Документ не опубликован. См.: URL: https://www.rosmorport.ru/media/File/seastrategy/strategy_150430.pdf (дата обращения: 07.03.2025).

характера на реализацию мероприятий, предусмотренных указанными документами, без соблюдения ряда требований, установленных законом о бюджете³⁶. На реализацию мастер-планов выделены бюджетные кредиты в размере 30 млрд руб. Кроме того, с 2025 по 2030 г. из утвержденного лимита таких кредитов будут выделены еще 100 млрд руб. на реализацию проектов мастер-планов 2 тыс. дальневосточных и арктических городов сверх лимитов³⁷.

В письме Минфина России от 6 февраля 2025 г. № 06-09-08/10584³⁸ содержится Приложение № 4 «Перечень субъектов Российской Федерации, в отношении которых правительством российской федерации утверждены (планируются к утверждению) мастер-планы городов субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа и Арктической зоны Российской Федерации». В перечень вошли: республики Бурятия, Карелия, Коми, Саха (Якутия); Забайкальский, Камчатский, Красноярский, Приморский, Хабаровский края; Архангельская, Амурская, Магаданская, Мурманская, Сахалинская области; Еврейская автономная область; Ненецкий и Чукотский автономные округа (всего 17 субъектов Российской Федерации).

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 мая 2016 г. № 445 (ред. от 18 февраля 2025 г.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами”»³⁹ в целях комплексного социально-экономического развития населенных пунктов, расположенных на территории ДФО и Арктической зоны Российской Федерации реализуются мероприятия по списанию двух третей задолженности при направлении средств, высвобождаемых в результате списания, в т.ч. на реализацию долгосрочных планов комплексного социально-экономического развития (мастер-планов) городов, расположенных на территории ДФО, а также мастер-планов развития опорных населенных пунктов, расположенных на территории Арктической зоны.

Указанному Постановлению корреспондирует Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2025 г. № 79 «Об утверждении Правил списания задолженности субъектов Российской Федерации перед Российской Федерацией по отдельным бюджетным кредитам и направления субъектами Российской Федерации средств, высвобождаемых в результате списания задолженности субъек-

³⁶ При этом субъект Российской Федерации не менее половины высвобождаемых средств обязан направить на финансовое обеспечение реализации инфраструктурных проектов в сфере ЖКХ.

³⁷ Пленарное заседание девятого Восточного экономического форума. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/75029>

³⁸ Документ не опубликован. См.: URL: <https://base.garant.ru/411451059/> (дата обращения: 07.03.2025).

³⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 30 мая 2016 г., № 22, ст. 3224.

тов Российской Федерации по указанным бюджетным кредитам»⁴⁰, предусматривающее, что субъект Российской Федерации, в отношении которого Правительством утверждены мастер-планы городов субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО и Арктической зоны, вправе направить высвобождаемые средства в виде расходов инвестиционного характера на реализацию мастер-планов.

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 31 марта 2023 г. № 525 «Об утверждении Правил предоставления Федеральным казначейством бюджетам субъектов Российской Федерации бюджетных кредитов за счет временно свободных средств единого счета федерального бюджета и о внесении изменения в пункт 12 (1) Положения о Правительственной комиссии по региональному развитию в Российской Федерации»⁴¹, средства специального казначейского кредита подлежат использованию субъектом Российской Федерации, в т.ч. по направлению проектирования, строительства, реконструкции (модернизации), капитального ремонта объектов коммунальной, транспортной, социальной, туристской инфраструктур, приобретения транспортных средств и подвижного состава городского транспорта общего пользования, технологического присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения, выполнения работ по благоустройству территорий для городов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации, входящих в состав ДФО, городов с населением свыше 50 тыс. чел. по состоянию на 1 января 2021 г., расположенных на территории ДФО, а также города Тынды и города Северобайкальска и иных населенных пунктов, включенных в мастер-планы указанных городов.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2020 г. № 1609 (ред. от 15 ноября 2022 г.) «Об утверждении Правил предоставления субсидии из федерального бюджета акционерному обществу «КАВКАЗ.РФ» на осуществление функций по управлению туристско-рекреационными особыми экономическими зонами, входящими в состав туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе, развитию туризма на территории Северо-Кавказского федерального округа»⁴², предоставляется субсидия для обеспечения реализации мероприятий и достижения показателей государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа»⁴³ на осуществление управляющей компанией функций, в т.ч. разработку мастер-планов, концепций и планов развития туристских территорий субъектов Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа.

⁴⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 10 февраля 2025 г., № 6, ст. 435.

⁴¹ Собрание законодательства Российской Федерации, 1 мая 2023 г., № 18, ст. 3301.

⁴² Собрание законодательства Российской Федерации, 12 октября 2020 г., № 41, ст. 6449.

⁴³ Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 309 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие Северо-Кавказского федерального округа».

Основными направлениями бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг. (утв. Минфином России)⁴⁴ в целях комплексного развития инфраструктуры для повышения качества жизни планируется в т.ч. разработка и реализация мастер-планов 200 крупных и малых городов, городских агломераций, а также комплексных планов долгосрочного развития.

Методическими рекомендациями по заполнению обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на 2025 г. и на плановый период 2026 и 2027 гг. (разработаны Минфином России)⁴⁵ предусмотрено, что источником информации для подготовки формы по ОКУД 0505249 является мастер-план комплексного инвестиционного проекта (далее — КИПР) либо комплекс документов, регулирующих технические, технологические и пространственные условия для осуществления инвестиционной деятельности на территории реализации КИПР, включая градостроительную документацию о финансово-экономических показателях и сроках реализации КИПР с указанием субъекта Российской Федерации, на территории которого реализуется КИПР.

Таким образом, урегулирование финансовых составляющих мастер-планирования, выразившееся в выделении на реализацию мастер-планов бюджетных средств, с одной стороны, стимулирует упорядочение нормативных подходов к ним, но с другой — может в перспективе спровоцировать повышенную коррупциогенность в использовании данного инструмента планирования развития территорий.

Коллизия формы и коллизия содержания

Неопределенность со статусом и содержанием понятия «мастер-план» провоцирует различные коллизии. Так, положениями Национального стандарта предусмотрено зачастую превалирование мастер-планов при градостроительном и территориальном планировании, в связи с чем возникает *коллизия градостроительных норм, планов землепользования и застройки с мастер-планом*, поскольку последний не интегрирован в иерархию градостроительной документации.

Согласно опросу, проведенному среди экспертов, осуществляющих подготовку мастер-планов в регионах, а также представителей органов исполнительной власти и архитектурных бюро⁴⁶, *закреплению мастер-плана на законодательном уровне мешают фундаментальные разногласия*, в т.ч. отсутствие ответов на вопросы: какова ключевая цель мастер-плана; заменяет ли он стратегию социально-экономического развития; нужно

⁴⁴ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_486923/ (дата обращения: 07.03.2025).

⁴⁵ Документ не опубликован. См.: URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_479197/ (дата обращения: 07.03.2025).

⁴⁶ Опрос проводил Н. Медведенко, партнер компании «ДАЛЬ». См.: Скоро будет 200 мастер-планов, а мы не договорились, что это и зачем. Большое исследование мастер-планов Николая Медведенко. URL: https://ktogorod.ru/medvedenko_mp (дата обращения: 16.12.2024).

ли туда закладывать отраслевые стратегии? Заказчики и разработчики мастер-планов не пришли к консенсусу.

Большинство респондентов затруднились *разделить понятия «стратегия развития города» и «мастер-план»*. Это свидетельствует о том, что мастер-план подразумевает комплексность стратегического видения. В определении мастер-плана встречается ряд *повторяющихся характеристик*: он формирует образ будущего, отождествляется со стратегией пространственного развития и представляется переходным звеном между стратегией социально-экономического развития и генеральным планом. Также респонденты описывают *мастер-план как общественный договор* и называют его основной комплексной стратегией города.

Разработчики и заказчики разных уровней власти часто видят *разные цели* при работе над мастер-планом. Например, главные архитекторы регионов нуждаются в документе как плане действий, в то время как губернаторы заинтересованы привлечь в регион федеральное финансирование. Стороны также по-разному видят *целевую аудиторию* мастер-плана. Для одних первостепенно взаимодействие по вертикали власти, для других — диалог с жителями. Яркий пример программного целеполагания — мастер-план агломерации: респонденты отмечают, что это *единственный* доступный для них инструмент, позволяющий синхронизировать планы развития разных муниципалитетов.

Разное целеполагание мастер-планирования приводит к тому, что эксперты по-разному видят *место мастер-плана* в актуальных документах городского развития. Одни сходятся во мнении, что мастер-план объединяет стратегию социально-экономического развития и генеральный план. Другие видят в мастер-плане стратегию пространственного развития, строящуюся на основе стратегии социально-экономического развития региона⁴⁷. Эти позиции *фундаментально различаются*, требуя разного состава разработчиков, кураторов и исполнителей. Различия в иерархии, по мнению некоторых экспертов, зависят и от городского контекста: например, убывает город или расширяется, на что делается основная ставка в его развитии?

Так, если планы развития российских городов в основном ориентированы на их рост, то мастер-план Пекина направлен на сдерживание *увеличения территории города и обеспечение его гармоничного развития*. Эта цель достигается посредством перераспределения функционального зонирования и решения таких городских проблем, как перенаселенность центра города и загрязнение воздуха. Современный мастер-план Пекина направлен на фундаментальную трансформацию общественного мировоззрения жителей города с акцентом на переход от потребительской модели к экологической. Максимальный показатель населения определен на уровне 23 млн чел., он должен сохраняться после 2020 г. Это демонстрирует, что *городское планирование включает не только развитие*,

⁴⁷ На федеральном уровне такая стратегия не принята, хотя это предусмотрено Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

но и элементы социального регулирования. Современная градостроительная политика направлена на существенное сокращение численности жителей, занятых в низкооплачиваемых традиционных производственных секторах. Учитывая, что численность населения Пекина уже превысила установленные ранее лимиты, мастер-план ставит задачу по снижению темпов роста населения для обеспечения устойчивого развития. Таким образом, Пекин отказывается от экстенсивного развития в пользу качественной оптимизации существующей структуры, что отражается, в т.ч. и в мастер-планировании [4, с. 94].

Эксперты отмечают, что жесткое регулирование документов планирования двигает процесс разработки в формальную сторону. Аналогичные опасения высказываются и насчет мастер-планов. Сегодня *уникальное преимущество* мастер-плана состоит в том, что он недостаточно урегулирован нормативными актами, благодаря чему сохраняет гибкость и комплексность.

Недостатки мастер-плана — продолжение его достоинств: его недостаточная урегулированность нормами законодательства может привести к *повышенной коррупциогенности в ходе его реализации*.

По мнению практиков, мастер-планы являются заметным подспорьем для решения задач, стоящих перед главами муниципалитетов. Так, мэр г. Бердска Новосибирской области Р. Бурдин⁴⁸ отметил, что «мастер-план — это документ, который, наконец, поможет руководству города подняться над настоящим и начать управлять будущим. Он гармонизирует стратегические документы и интересы всех горожан, помогая власти, бизнесу и обществу действовать слаженно и эффективно в дальнейшем горизонте планирования, вне зависимости от того, какой именно человек занимает пост мэра города. Более того, поскольку мастер-план подразумевает еще и охват агломерации, значит, это документ согласия и понятного сотрудничества на межмуниципальном уровне»⁴⁹. Мастер-план Бердска в настоящее время находится в стадии разработки технического задания, при этом руководством города были упущены вопросы, связанные с подготовкой города к началу текущего отопительного сезона⁵⁰.

Эксперты отмечают, что отсутствие законодательного регулирования мастер-планов сказывается и на качестве их реализации. Законодательством *не предусмотрена ответственность* за неисполнение или ненадлежащее исполнение мастер-планов. «Введите ответственность за разработку мастер-плана, за его исполнение. Тогда он заработает. <...> Пока нет ответственности, это будет малоэффективно», — отметил гла-

⁴⁸ На момент исполнения полномочий. Р.В. Бурдин досрочно попросил о прекращении его полномочий. (См.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7380526>).

⁴⁹ Русинов А. Суперпозиция мастер-плана: новый инструмент градпланирования работает и дорабатывается в регионах. URL: <https://stroygaz.ru/publication/projection/superpozitsiya-master-plana-novyy-instrument-gradplanirovaniya-rabotaet-i-dorabatyvaetsya-v-regionakh/>

⁵⁰ В ноябре 2024 г. Бердск не получил паспорт готовности к отопительному сезону. (См.: URL: <https://www.kommersant.ru/doc/7380526>)

ва администрации Булунского улуса (района) Якутии И. Кудряшов⁵¹. «Наличие мастер-плана не всегда позволяет точно сказать, что проект будет запущен, и мы наблюдаем сегодня такое в ряде регионов», — добавил заместитель директора Департамента комплексного развития территорий Минстроя России М. Галь⁵².

Также *не определены требования* «к лицам, которые могут создавать градостроительные документы. Юридические лица должны быть членами СРО, физлица — включены в состав Национального реестра специалистов. А кто может “нарисовать” проект мастер-плана, генерального плана и т.п., вот у нас с требованиями к таким лицам и требованиями к мастер-плану еще предстоит определить», — отметил директор Правового департамента Минстроя России О. Сперанский⁵³.

* * *

В заключение отметим, что сбалансированное законодательное закрепление мастер-планирования — одна из актуальных задач на современном этапе управления развитием территорий. До сих пор эти вопросы регулируются на подзаконном уровне. Вместе с тем неопределенность статуса и содержания понятия «мастер-план» провоцирует различные коллизии, в частности, с градостроительными нормами и планами землепользования и застройки, негативно сказываются на качестве их реализации.

Правительство ведет работу в этом направлении. В рамках «правительственного часа» на тему «О национальном проекте «Инфраструктура для жизни» на 579-м заседании Совета Федерации 20 ноября 2024 г. М. Хуснуллин выразил надежду на то, что до конца года «мастер-план будет иметь статус градостроительного документа. Потому что у нас сегодня есть генплан, есть ПЗЗ, есть проект планировки, есть ГПЗУ, а когда инвестор начинает ходить за разрешениями, он может год-два проходить и не получить соответствующего разрешения»⁵⁴. К основным вопросам при проработке мастер-планов он отнес возможность *предоставления права выбора регионам* принимать мастер-план как градостроительный или как информационный документ, вопрос софинансирования разработки мастер-планов регионами, а также возможность их подготовки за счет средств инвесторов. В рамках указанного «правительственного часа» первый заместитель Председателя Совета Федерации В. Якушев

⁵¹ Эксперт предложил предусмотреть ответственность при разработке мастер-планов в Российской Федерации. URL: <https://tass.ru/ekonomika/19950627>

⁵² Там же.

⁵³ Выступление на конференции «Транспортный каркас системы расселения Российской Федерации. Современные тенденции формирования в увязке с решением задач экономического роста страны». URL: <https://pravdaosro.ru/analytics/master-plan-dokument-bez-statusa/>

⁵⁴ Из стенограммы 579-го заседания Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/161825/transcript/>

справедливо напомнил, что в законодательстве до сих пор отсутствует понятие, цели, задачи, а также порядок подготовки мастер-планов⁵⁵.

Согласно проекту плана мероприятий по реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г.⁵⁶, внесение изменений в Градостроительный кодекс и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», предусматривающих интеграцию мастер-планов развития территорий, определение требований к их структуре и содержанию, планируется на июнь 2025 г., а подготовка методических рекомендаций по разработке мастер-планов развития территории – на июль 2025 г.

О завершении работы по поправкам в Градостроительный кодекс, закрепляющим в законодательстве понятие «мастер-план», сообщил М. Хуснуллин по итогам заседания комиссии Государственного Совета Российской Федерации по направлению «Инфраструктура для жизни» 20 февраля 2025 г.⁵⁷ Первая версия законопроекта⁵⁸, предполагавшая интеграцию понятия «мастер-план» в градостроительное законодательство⁵⁹, вызвала дискуссию в профессиональном сообществе. Прежде всего потому, что при таком подходе гибкие мастер-планы превратились бы в жесткие генпланы. В настоящее время в процессе разработки находится новая версия документа.

Анализ роли и места мастер-плана в системе стратегического планирования позволяет выделить *стратегический мастер-план* как ключевой документ территориального планирования. Основные задачи этого документа должны включать в себя:

- цели градостроительной политики с учетом социально-экономической стратегии города;
- целевой прогноз;
- перспективные направления развития;
- целевые показатели и методы их достижения с опорой на реальные ресурсы.

Важно при этом отметить, что стратегический мастер-план *не заменяет генеральный план*. Они могут дополнять друг друга в рамках *двухуровневой системы увязки стратегического и территориального*

⁵⁵ Из стенограммы 579-го заседания Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/activity/meetings/161825/transcript/>

⁵⁶ По состоянию на 7 марта 2025 г.

⁵⁷ Заседание комиссии Госсовета по направлению «Инфраструктура для жизни». URL: <http://www.kremlin.ru/events/state-council/76300>

⁵⁸ Проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» прошел публичное обсуждение на Федеральном портале нормативных правовых актов с 6 по 27 ноября 2024 г. ID проекта: 152224 (См.: URL: <https://regulation.gov.ru/Regulation/Npa/PublicView?npaID=152224>).

⁵⁹ Первоначально законопроектом «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации» предлагалось интегрировать в градостроительное законодательство мастер-планы. Для этого статью 28.1 Градостроительного кодекса Российской Федерации предусматривалось изложить в новой редакции и определить, что единым документом территориального планирования и градостроительного зонирования (мастер-планом) признается генеральный план поселения, муниципального округа, городского округа.

планирования. Генплан в ее рамках будет выступать инструментом реализации мастер-плана и сможет детализировать первые 2–3 этапа его выполнения в соответствии с доступными ресурсами. Структура генплана в такой схеме может предусматривать на первом этапе (4–8 лет) конкретную программу мероприятий с учетом долгосрочного бюджетного планирования, на последующих этапах – прогнозно-индикативное планирование с конкретизацией по завершении первого этапа.

При этом первый этап будет подлежать обязательному утверждению, а указанные в нем мероприятия – включению в планы муниципалитетов. Такой подход трансформирует генеральный план из редко обновляемого документа (раз в 20–30 лет) в регулярно актуализируемый (каждые 4–8 лет) и реально исполняемый документ [4, с. 101–102] (см. рисунок).

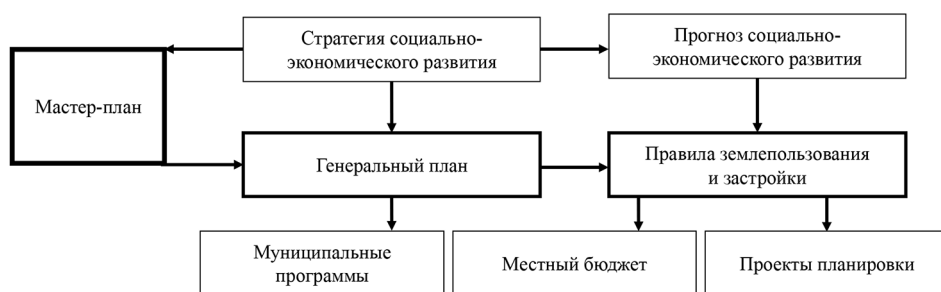


Рис. Новая модель увязки стратегического и территориального планирования

Источник: [4, с. 101].

Таким образом, законодательное регулирование мастер-планов на сегодняшний день остается в зачаточном состоянии. Однако с учетом выделения под реализацию мастер-планов бюджетных средств внесение изменений в Градостроительный кодекс и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», закрепляющих институт мастер-планирования, уже назрело. Необходимо также устранить коллизии мастер-планов с другими градостроительными документами и документами территориального и стратегического планирования. Вместе с тем следует избегать зарегулированности данного инструмента, его смысл состоит в гибком и сбалансированном обеспечении развития территорий.

Список литературы

1. Bell D. The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design // Journal of Urban Design. 2005. № 10 (1). P. 81–110.
2. Ревзин Г. План без плана. Генплан Москвы как документ раннего феодализма. URL: http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm
3. Малинова О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития тер-

ритории. Мастер-план // Academia. Архитектура и строительство. 2020. № 1. С. 5–12.

4. Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2024. № 1. С. 84–109.

References

1. Bell D. The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design, *Journal of Urban Design*, 2005, No. 10 (1), pp. 81–110.

2. Revzin G. Plan bez plana. Genplan Moskvy kak dokument rannego feodalizma. [A Plan Without a Plan. The General Plan of Moscow as a Document of Early Feudalism]. (In Russ.). Available at: http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm

3. Malinova O.V. O reformirovanii territorial'nogo planirovaniia v Rossiiskoi Federatsii v tseliakh kompleksnogo i ustoichivogo razvitiia territorii. Master-plan [On the Reform of Territorial Planning in the Russian Federation for the Purposes of Integrated and Sustainable Development of the Territory. Master Plan], *Academia. Arkhitektura i stroitel'stvo* [Academia. Architecture and Construction], 2020, No. 1, pp. 5–12. (In Russ.).

4. Il'ina I.N. Izmenenie podkhodov k protsessu general'nogo planirovaniia gorodov: transformatsiia ili smena nazvaniia [Changing Approaches to the Process of General Urban Planning: Transformation or Change of Name], *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia* [Issues of Public and Municipal Administration], 2024, No. 1, pp. 84–109. (In Russ.).

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF MASTER PLANS

The new urban development tool, master plans, began to be used in 2021. Initially, they were planned to be used for 25 cities in the Far East, but it became not only a building plans, but a vector for the long-term development of territories. While master plans are characterized by a lack of flexibility and turn into formal documents, it is assumed that the development of master plans will resolve these problems by ensuring a balance between the interests of residents, businesses, authorities and investors. At the same time, uncertainty about the status and content of the master plans provokes various conflicts, in particular, with urban planning regulations and plans for land use and development, since the master plan is currently not integrated into the hierarchy of urban planning documentation. Its advantage, on the one hand, is that the procedure for adopting this development tool is poorly regulated by regulations, so it remains flexible and comprehensive. But on the other hand, the lack of regulation of the master plan by the norms of legislation can lead to increased corruption in its implementation. Today there are many gaps in the regulatory support of master plans that affect the effectiveness of their practical implementation. The article concludes that it is necessary to carefully study the regulatory framework in order to avoid collisions of master plans with other urban planning documents and documents of territorial and strategic planning, as well as to avoid overregulation of this new tool for the development of territories.

Keywords: master plan, strategic planning, territorial planning, Urban Planning Code of the Russian Federation, general plan, Far Eastern Federal District, agglomerations.

JEL: O18, O21, R12, R53, R58

Дата поступления — 10.03.2025

Принята к печати — 26.03.2025

ГЛИГИЧ-ЗОЛОТАРЕВА Милена Валериевна

кандидат юридических наук, сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

НАУМЕНКО Никита Юрьевич

сотрудник Информационно-аналитического управления;

Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / ул. Большая Дмитровка, д. 26, г. Москва, 103426.

e-mail: nny2000@yandex.ru

GLIGICH-ZOLOTAREVA Milena V.

Cand. Sc. (Law), Staff Member of the Information and Analytical Department;
The Federal Council of the Federal Assembly of the Russian Federation / 26,
Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: milena-gligic@yandex.ru

NAUMENKO Nikita U.

Staff Member of The Information and Analytical Department;

The Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation /
26, Bolshaya Dmitrovka Str., Moscow, 103426.

e-mail: nny2000@yandex.ru

Для цитирования:

Глигич-Золотарева М.В., Науменко Н.Ю. Проблемы правового регулирования мастер-планов // Федерализм. 2025. Т. 30. № 1 (117). С. 71–93.
DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-71-93>