

КЛЮЧЕВЫЕ ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ: ГЕНЕРАЛЬНЫЕ ПЛАНЫ ИЛИ МАСТЕР-ПЛАНЫ (КРУГЛЫЙ СТОЛ, 02.11.2023)

В состоявшемся 2 ноября 2023 г. заседании круглого стола по теме разработки документов стратегического планирования территориального развития приняли участие: **Акентьев Александр Григорьевич** – главный архитектор «Минскградо», Белоруссия; **Георгиевский Сергей Андреевич** – генеральный директор Агентства стратегического развития «ЦЕНТР»; **Гук Татьяна Николаевна** – член Союза московских архитекторов, директор «Института Генплана Москвы»; **Ильина Ирина Николаевна** – эксперт в ГБУ «Московский аналитический центр в сфере городского хозяйства» (ГБУ «МАЦ»); **Клименко Андрей Витальевич** – руководитель департамента политики и управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ; **Мустафин Григорий Михайлович** – главный архитектор «Института Генплана Москвы»; **Расходчиков Алексей Николаевич** – председатель правления фонда «Московский центр урбанистики «Город»; **Чугуевская Елена Станиславовна** – генеральный директор Российского института градостроительства и инвестиционного развития «Гипрогор».

Клименко А. В.: коллеги, сегодняшний круглый стол, проводимый совместно журналом «Вопросы государственного и муниципального управления» НИУ ВШЭ и «Институтом Генплана Москвы», посвящен обсуждению практики городского планирования, внедрению мастер-планов, их соотношению с генеральными планами и месту в системе стратегического планирования в целом. Мастер-планы, зарекомендовавшие себя в последние годы как эффективный инструмент управления развитием территорий, фактически стали дополнением к системе документов, предусмотренной Федераль-

Публикацию материалов круглого стола подготовила Зверева И. А. – кандидат философских наук, заместитель главного редактора журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

ным законом «О стратегическом планировании»¹. Мастер-план определяет направления и приоритеты развития территорий, служит основой для разработки конкретных проектов и мероприятий. Это позволяет обеспечить комплексное и сбалансированное развитие городов, учитывать различные факторы и интересы отдельных сторон.

Надеюсь, что сегодняшняя дискуссия поможет обобщить опыт разработки и применения мастер-планов, выявить проблемы и лучшие практики в данной области.

Гук Т. Н.: дорогие коллеги, вынесенная на обсуждение тема, будучи не новой, все же не утрачивает актуальности. Мастер-планы и генпланы в свете тех задач, которые ставит перед нами наш городской руководитель Сергей Семенович Собянин, выходят на передний план. Мы должны знать о городе все досконально, чтобы принимаемые городскими властями решения были максимально обоснованными. И в этом обосновании состоит главная задача территориального планирования. Нужно понимать, к чему ты идешь, что хочешь получить от того места, с которым ты работаешь, в котором ты живешь. Важно предложить видение пространственного, экономического, социального будущего города, агломерации, страны для разработки соответствующих управленческих решений.

Мустафин Г. М.: сейчас наш институт проводит систематизацию информации, содержащейся в документах стратегического планирования и пространственного развития: мастер-планах, стратегиях пространственного развития, концепциях пространственного развития городов и агломераций. На сегодняшний момент, начиная с 2010 г., конечное число таких документов трудно определить. Есть различные мастер-планы одних и тех же городов, в том числе подготовленные в рамках конкурсов; есть мастер-планы, которые по той или иной причине инициировались, но не были разработаны.

Множество мастер-планов включены в состав документов более высокого уровня, наряду с генпланами, нормативной документацией, правилами землепользования и застройки. Также они могут быть в составе конкурсов, в том числе как отдельные контракты между администрацией или некоммерческими организациями и разработчиками. Результатом нашей научной работы должна стать систематизация лучших практик мастер-планирования. Мы хотим понимать, что работает, что не работает и почему. Например, как выглядит зонирование в мастер-планах, как выглядит схема оценки функциональной насыщенности или транспортного каркаса и чем все это отличается от традиционного градостроительства.

Соответственно, можно выделить два ключевых вопроса: «Мастер-план. Зачем?» (почему он появился, какие были разработаны варианты и почему, и как сегодня структура элементов мастер-плана отвечает на по-

¹ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 12.02.2024).

требности основных целевых аудиторий города). И второй вопрос – это непосредственно «Мастер-план. Как?», то есть как разработать мастер-план эффективно для того, чтобы он был удобен в реализации. На самом деле это важно, в первую очередь, даже не столько для разработчиков, сколько для администраций городов, для понимания того, как выстроить требования, устанавливаемые к конкурсной оценке, требования к миссии, требования к точкам роста.

Нужно отметить, что генеральные планы тоже меняются – они в ответ на потребности рынка становятся более стратегическими, более гибкими, тем самым приближаясь к мастер-планам. Генеральный план в наши дни – это самая главная площадка для согласования намерений органов исполнительной власти всех уровней – и федерального, и регионального, и муниципального. Эту задачу сегодня мастер-план, за редким исключением, не решает.

Почему появился мастер-план? В чем его преимущества? Во-первых, он дает возможность обозначить приоритетность – то, что нужно делать прямо сейчас для достижения максимального эффекта. Во-вторых, это скорость. Мастер-планы при наличии данных могут разрабатываться 3–4 месяца, в отличие от генплана, который может разрабатываться 2–3 года. В-третьих, – привлечение финансирования, т.е. фактически формирование инвестиционной привлекательности территории и поиск девелопера, чтобы спонсировать развитие города. В-четвертых, возможность максимального вовлечения всех заинтересованных сторон на разных стадиях обсуждения проекта, в том числе жителей, бизнеса и остальных субъектов развития города. В-пятых, гибкость и комплексность, т.е. возможность решать совершенно различные задачи, которые от города к городу могут в корне отличаться.

Но при этом мастер-план не решает задачи, связанные с резервированием территорий на долгий срок. Сегодня эта функция закреплена за генеральным планом и просто не может осуществляться в рамках мастер-плана. Это вопросы, связанные с согласованностью между органами исполнительной власти, вопросы, связанные с детальностью, потому что иногда генеральный план предполагает детальную проработку для всех территорий города, а не только для приоритетных точек роста.

Позиция «Института Генплана» такова, что мастер-план в первую очередь должен остаться стратегическим документом, а значит, должен быть погружен в закон «О стратегическом планировании». Он теоретически может слиться со стратегией социально-экономического развития, а может остаться отдельным стратегическим документом. Что касается генплана, он тоже должен преобразиться. Есть определенная федеральная повестка, связанная с объединением генплана и правил землепользования и застройки. Мы поддерживаем эту инициативу. Но понятно, что для разных городов, в том числе городов федерального значения, эти вопросы должны иметь определенную дифференциацию. Так что в итоге позиция «Института Генплана» заключается в том, что *оба документа должны остаться и просто выполнять свои функции.*

Клименко А. В.: несколько лет назад мы в НИУ ВШЭ провели экспертную оценку расходов государства на функционирование российской системы стратегического планирования. Эти расходы исчисляются десятками миллиардов рублей в год и требуют больших трудозатрат высококвалифицированных специалистов. При этом эффективность стратегических документов как инструмента государственного управления в условиях неопределенности и нестабильности вызывала и вызывает много вопросов. На тот момент мастер-планы еще не были разработаны и мы, естественно, не учитывали затраты на их создание. В связи с этим возникает вопрос: не станут ли мастер-планы еще одним элементом, который увеличивает государственные расходы и трудозатраты без адекватного повышения управляемости развитием городов?

Мустафин Г. М.: во-первых, мастер-план фактически может выступать существенной частью материалов обоснования генерального плана. В мастер-плане есть возможность проработать все традиционные вопросы: природный каркас, транспортный каркас, систему расселения на верхнем уровне, что может потом войти в генеральный план как обоснование для уже принимаемых нормативных решений по функциональному зонированию и размещению объектов местного значения.

Во-вторых, что касается вопроса оптимизации системы. Он часто обсуждается строго в рамках номенклатуры документов, но на самом деле очень большой потенциал оптимизации может быть достигнут за счет корректировки системы обращения с данными.

Другой важный вопрос – это вопрос, связанный с согласованиями. Его урегулирование также имеет определенный потенциал в плане сокращения трудозатрат, чтобы не переделывать один и тот же документ множество раз.

Гук Т. Н.: сейчас уже не идет речь о том, чтобы как раньше собирать по три года исходные данные. Ускорению процесса способствуют системы управления базами данных (СУБД), которые формируются в рамках федерального законодательства. Коллеги из регионов рассказывают, что у них происходит. Мы, например, постоянно работаем с Нижним Новгородом, Уфой, Казанью и видим, в каком состоянии находится градостроительное развитие того или иного региона.

Ильина И. Н.: спасибо большое. На мой взгляд, мастер-план и генеральный план остаются изолированными системами или инструментами, которые очень сложно объединить. Я тоже анализировала мастер-планы и знаю, что есть мастер-планы на весь город, на его отдельные районы или посвященные определенному событию, например, мастер-план Красноярска к Универсиаде или мастер-план Токио к Олимпиаде. Мне представляется очень интересной концепция территориального планирования в Сингапуре. Там разработана система, предполагающая несколько уровней мастер-планов. Сейчас я передаю микрофон Елене Станиславовне, которая представляет институт «Гипрогор», занимающийся разработкой генеральных планов городов.

Чугуевская Е. С.: года три назад мы проводили такую же дискуссию, называлась она «Мастер-план или генеральный план», показывали подходы к территориальному планированию на материалах генерального плана Челябинска. Тогда практически все классические архитекторы высказались за генплан, назвав мастер-план просто концепцией, идеей генерального плана. С годами мастер-планирование в стране приобретало определенный опыт.

Мы тоже разработали несколько проектов мастер-планов, например, мастер-план туристического кластера Дагестана. Этот инструмент использовали именно в тех случаях, когда требования были не заnormированы и можно провести на предварительном этапе некое научное исследование.

Изучали мы и мастер-планы, связанные с развитием Дальнего Востока. Все дальневосточные города мастер-планы готовят, причем, по определенной методике. Но, к сожалению, эта методика никакого отношения к пространственному развитию не имеет. Она в большей степени относится к рекомендациям по подготовке стратегий социально-экономического развития. Между тем мастер-планирование возникло как процесс «снизу», как мне кажется, заполнив нишу стратегического пространственного планирования.

В свое время я была одним из авторов закона «О стратегическом планировании» – в части стратегии пространственного развития. Однако стратегия пространственного развития осталась на федеральном уровне. К сожалению, ее не сделали градостроительным документом – она превратилась в декларативную стратегию, определившую некоторые реперные точки в вопросе развития городских агломераций.

Мы совместно с Министерством экономического развития и Центром стратегических разработок пытаемся восполнить еще один пробел – это правила подготовки генеральных планов. Градостроительный кодекс с момента утверждения поменялся много раз, но ни одно его изменение не имело научного обоснования.

Итак, наши предложения. Первое – это введение на основе стратегии социально-экономического развития единой системы пространственных показателей наряду с генеральным планом. Второе – это мастер-план, который можно назвать стратегическим мастер-планом, первым этапом подготовки генерального плана. Правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) делаются с учетом генплана. Третье – мы предлагаем вернуться с новым взглядом ко многим старым истинам, в частности, перейти к введению планировочных элементов как проектных единиц генерального плана.

Таким образом, я за то, чтобы были и мастер-план, и генеральный план как две составляющие одного целого, чтобы эти инструменты совершенствовались, больше проникали один в другой.

В мастер-плане нет лимитов. Он не имеет сегодня официально утвержденного состава и содержания, у него нет и сметного нормирования. Мы к генплану на каждый конкурс составляем коммерческие предложения, делаем смету с учетом размеров города, численности населения. У мастер-плана такого нормирования нет. Пока у нас мастер-планами занимается

Дом.рф. Но Дом.рф – это тоже бюджет, его же субсидируют на необходимую сумму. Конечно, сейчас суммы нереально завышены. Мастер-план надо об-считывать, его надо встраивать в систему документов. Если это концепция генерального плана, то и для мастер-плана как концепции нужно определить стоимость (например, 10% от стоимости генплана).

Нужно также доработать целеполагание, содержащееся в городских стратегиях. Ведь в документах городских стратегий всегда четко выписаны цели. Мы не научились стратегировать в условиях экономической конкуренции. Мир нестабилен, а мы на 40 лет стратегию рисуем. Стратегирование в нынешних условиях должно быть краткосрочным или среднесрочным – до шести лет.

Есть поручение Президента² погрузить мастер-планирование в систему территориального стратегического планирования. В этом вопросе мы сотрудничаем с Минэкомразвития России. Мы уже поняли, что для небольших муниципальных образований стратегия и мастер-планы не нужны, потому что там, как правило, принимаются довольно простые решения на уровне генерального плана: увеличить населенный пункт, чуть-чуть поправить инфраструктуру. Поэтому проще делать для них стратегию на уровне субъекта Российской Федерации. А для города, и тем более крупного, вполне может быть стратегия, особенно если есть активное население. Сейчас по закону «О стратегическом планировании» N 172-ФЗ стратегии для муниципалитета необязательны, они лишь возможны.

Георгиевский С. Г.: мастер-план – это эффективный инструмент стратегического планирования, который определяет приоритеты развития территории, учитывая социально-экономические реалии и задачи пространственного развития, а также предлагает механизмы достижения поставленных целей.

На наш взгляд, мастер-план – это документ, который предшествует подготовке генерального плана, а не заменяет его. Пока порядок подготовки мастер-планов не закреплён в нормативно-правовом поле, и на сегодняшний день мастер-план является вариативным документом. Поэтому к нему часто обращаются в случае появления нетривиальных задач развития.

По сравнению с генеральными планами населённых пунктов мастер-план предполагает более глубокое экономическое обоснование решений, а также предусматривает архитектурное видение, что не является предметом рассмотрения в генеральных планах и представляется более комплексным документом, чем генеральный план или архитектурно-градостроительная концепция, с которой его часто отождествляют.

Гибкость инструмента мастер-планирования проявилась и в г. Грозном, вступающем в новую фазу развития.

Грозный – город с богатой историей, явивший всему миру феномен возрождения из руин в рекордно короткие сроки. В 2009 г. столице Чеченской

² Перечень поручений Президента РФ по итогам совещания по вопросам развития дальневосточных городов, состоявшегося 11 сентября 2023 г. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/72690>

Республики вручен почетный диплом программы Организации Объединенных Наций по населенным пунктам (ООН Хабитат) в номинации «Постконфликтное восстановление».

В 2023 г. правительством Чеченской Республики было принято решение о разработке на конкурсной основе мастер-плана г. Грозного, который обеспечит его долгосрочное и устойчивое развитие. 29 марта 2023 г. был дан старт Открытому международному конкурсу на разработку мастер-плана г. Грозного, который проводился при поддержке правительства Чеченской Республики, мэрии г. Грозного и ДОМ.РФ. Оператором конкурса выступило Агентство стратегического развития «ЦЕНТР». Партнеры конкурса – Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Союз архитекторов России, Совет по экологическому строительству, Международная академия архитектуры и Фонд имени Шейха Зайеда.

В рамках конкурса были созданы два рабочих органа: жюри (в его состав вошли представители органов исполнительной власти Чеченской Республики, представители мэрии города Грозного, российские и международные эксперты в области комплексного развития территорий, градостроительства, экономики, маркетинга и коммуникаций, технологий и инноваций) и экспертный совет (консультационный орган конкурса, сформированный оператором конкурса с учетом мнения заказчика), который выполнял консультационно-совещательные функции.

В состав экспертного совета и жюри вошли 40 экспертов в области городского планирования, территориального развития и цифровизации из Азербайджана, Великобритании, Катара, Китая, Объединенных Арабских Эмиратов и России.

Для формулирования целей и задач развития г. Грозного была проведена стратегическая сессия, включавшая три мероприятия: форсайт-сессию «Формирование образа будущего города Грозного», целью которой было определение приоритетов и формулирование задач подготовки мастер-плана для достижения образа будущего; круглый стол с РОО «Союз архитекторов Чеченской Республики», на котором обсуждались приоритетные направления пространственного развития Грозного; студенческий воркшоп, целью которого было вовлечение студентов профильных направлений в процесс разработки мастер-плана (его участниками были предложены решения для развития трех городских площадок размещения жилого строительства и общественных пространств).

По итогам мероприятий стратегической сессии и консультаций с представителями органов исполнительной власти было сформировано консолидированное видение образа будущего города, положенное в основу конкурсного задания на разработку мастер-плана.

В рамках конкурса Агентством стратегического развития «ЦЕНТР» было проведено исследование «Комплексная оценка потенциала развития Грозного, Чеченская Республика», которое послужило основой для конкурсного задания, а также предоставило конкурсантам анализ существующей ситуации, полномасштабную оценку потенциала развития и угроз.

В ходе подготовки исследования эксперты столкнулись с некоторыми проблемами. Эти проблемы были связаны с актуальностью и полнотой исходных данных; противоречивым видением развития города разными участниками процесса; сжатостью сроков проведения исследования; дефицитом профильных специалистов в отрасли; многоуровневым менеджментом проекта; координацией и компоновкой исследования в один цельный последовательный труд; градостроительной спецификой региона; региональными особенностями образа жизни (например, запрос на проживание вместе нескольких поколений семей). При этом подготовка исследования составила только часть работы. Необходимо было также сопровождать работу финалистов и помогать интерпретировать результаты исследования в проектные решения.

В итоге в «Комплексной оценке потенциала развития Грозного, Чеченская Республика» были обозначены принципы подготовки конкурсного предложения, обеспечивающие достижение образа будущего, сформулированного на стратегической сессии в г. Грозном: «Город Грозный – «умный город», центр компетенций, финансовый и торгово-промышленный хаб, имеющий прочные и долгосрочные связи с инвесторами на Кавказе, в Центральной Азии и на Ближнем Востоке».

Эти принципы таковы:

- Обеспечение долгосрочного и устойчивого пространственного развития Грозного.
- Повышение качества жизни в г. Грозном до уровня мировых стандартов.
- Создание условий для формирования конкурентоспособной экономики.
- Повышение инвестиционной привлекательности города на межрегиональном и международном уровнях.
- Повышение эффективности пространственного развития:
 - комплексность развития территории в соответствии со стандартами развития городской среды;
 - полицентричность, в том числе формирование локальных центров на периферии города;
 - повышение связанности планировочных районов;
 - рациональное использование утративших свое назначение промышленных территорий.
- Формирование объемно-пространственной среды:
 - завершение формирования крупных градостроительных комплексов;
 - обеспечение непрерывности городской ткани;
 - обеспечение преемственности с исторически сложившейся планировочной структурой.
- Учет демографических особенностей и традиционного образа жизни в Чеченской Республике, в том числе традиций совместного проживания разных поколений.
- Формирование узнаваемого архитектурно-художественного образа города, сочетающего современные тенденции и сложившиеся традиции.
- Соответствие ключевым принципам проекта «Умный город».

Следующим шагом стала детализация требований к конкурсным предложениям для решения в рамках мастер-плана определенных задач, в числе которых: формирование в среднесрочной перспективе условий для структурной перестройки экономики города; создание условий для развития индустриального сектора экономики и для формирования высокотехнологичных и креативных секторов в структуре экономики; выработка решений, направленных на поддержку малого и среднего предпринимательства; реализация туристского потенциала городского округа г. Грозный; создание городской среды, привлекательной для молодежи и способствующей снижению оттока молодых людей; развитие жилой и коммерческой недвижимости; развитие инженерной инфраструктуры (электроснабжение, теплоснабжение, ливневая канализация, газоснабжение), включая указание территорий для размещения головных и линейных объектов инженерной инфраструктуры и предложения по модернизации существующих объектов; оптимизация транспортного обслуживания территории и объектов транспортной инфраструктуры; повышение эффективности использования территориального потенциала; развитие системы общественных пространств; оздоровление экологической ситуации; формирование социокультурного каркаса; сохранение и популяризация объектов культурного наследия; выход г. Грозного на межрегиональный и международный уровень.

По завершении исследования был подготовлен комплект конкурсной документации, что существенно сократило время проведения конкурса и трудозатраты участников.

В конкурсе приняли участие профессиональные организации в области комплексного развития территорий и городского планирования, архитектуры и проектирования из 24 стран Европы, Азии, Северной Африки, Австралии и Южной Америки, в том числе 74 компании из 19 городов России. Все участники могли привлечь в команду специалистов в области экономики, финансов, контентного программирования.

Во второй этап конкурса прошли три консорциума с международным участием, в состав которых входили 24 компании из пяти стран.

4 октября 2023 г. по итогам заседания жюри конкурса был объявлен победитель, которым стал консорциум под лидерством ООО «МАСТЕРС ПЛАН».

Проект мастер-плана консорциума-победителя выделяет пять основных уровней развития г. Грозного: экономический, социальный, культурный, экологический и исторический. Для достижения образа будущего предусмотрены 22 взаимосвязанных проекта, каждый из которых способствует разнообразию инфраструктуры, привлечению инвесторов, поддержке ключевых отраслей и улучшению качества жизни. В рамках этих проектов планируется создание территорий образования, инноваций и экономической активности, развитие производства, обновление природной среды и реновация центра города. Ожидаемые результаты включают создание новых высокотехнологичных индустрий, развитие малого и среднего бизнеса, снижение зависимости от одного источника доходов, соответствие образования

требованиям экономики, устойчивое развитие с учетом окружающей среды и повышение конкурентоспособности города. Мастер-план консорциума станет основой для актуализации стратегических документов и документов территориального планирования и градостроительного зонирования, а также будет определять инвестиционную политику на среднесрочную перспективу.

Ильина И. Н.: коллеги, теперь предоставим слово главному архитектору Минского института градостроительства Александру Акентьеву.

Акентьев А. Г.: я полагаю, что советская практика имела целый ряд позитивных сторон. Белоруссия во многом следует социально направленной истории развития страны и городов. Мы придерживаемся традиционной последовательности городского планирования. У нас сохранены и этапы районной планировки разных уровней, и этапы генеральных планов поселений, и последующий этап детального планирования, и проекты планировки и застройки. При этом, к примеру, Генеральный план Минска представлен двумя основными чертежами в формах расчетного пространственно-планировочного и инфраструктурного Образа столицы и Плана градостроительного зонирования с районированием по градостроительной ценности и существенно более укрупненным приоритетным (более 50%) функциональным зонированием и Системой регламентов к последнему. Детальное зонирование уходит на следующий этап в районы первоочередного освоения. В условиях масштабно меняющегося во времени характера жизнедеятельности сложился 7–8-летний период актуализации генплана белорусской столицы, что сопоставимо с горизонтом мастер-планирования.

Думаю, что в содержательном смысле первый мастер-план как инструмент планирования был опубликован в виде иллюстрации на первой странице в газете «Правда», впервые вышедшей в Москве после переезда правительства из Петрограда в 1918 г. На рисунке художник изобразил «мирную жизнь» красноармейца, который отставил винтовку и занялся хозяйственным строительством, а инструментом для него стал «План территории», на которой он должен организовать свое хозяйство. Политическое содержание плаката-иллюстрации дополнено словами «ПЛАН. Управление. Хозяйство. Культура». И сегодня картографический или ГИС-метод представления территориальной информации – это самый сильный инструмент, который был создан географами. Этот же инструмент дал архитекторам возможность общения и с населением, и с руководством города, региона и страны.

О достоинствах мастер-плана можно и нужно говорить уже только потому, что это свободный и гибкий документ видения и строительства будущего. Вместе с тем мастер-план – это внесистемный документ, и этим, конечно, надо заниматься. Концепция ли это (ее разработка – это 40% стоимости генплана) или это ее подмена? Генеральный план, конечно же, должен меняться, но с учетом позитивного советского опыта, и эта форма долго-

срочной стратегии развития на 15–20 лет должна быть сохранена. Мастер-план хорош как документ среднесрочного планирования, и такое его место в системе градостроительных документов кажется обоснованным.

Мы часто слышим, что мастер-план консолидирует усилия всех участников градостроительной деятельности, и очень важно, чтобы он оставался документом местного самоуправления. Мастер-план также хорош тем, что он скрупулезно и обоснованно выбирает приоритеты развития. Бесспорным его достоинством являются обязательные не регламентированные по составу и содержанию предпроектные исследования. Накопленный многолетний опыт использования предпроектных исследований показал, что во времени более эффективной является разработка планов территориального развития не в отчетные, а в перевыборные периоды. Когда человек заступает на должность, очень полезно его непосредственное участие в разработке таких планов, ему важно иметь максимально ясное понимание своего объекта, четкое видение тенденций, проблем, ресурсов и возможностей развития, вооружиться профессиональной оценкой и не оказаться под обаянием городских активистов.

Ильина И. Н.: спасибо большое. Завершающий доклад как раз посвящен вопросу социологии города.

Расходчиков А. Н.: я буду говорить о влиянии социальных процессов на территориальное планирование. Мы не делаем мастер-планы, генпланы, мы обычно боремся с последствиями. Как вы думаете, сколько градостроительных конфликтов в Москве происходит в течение года? Несколько десятков различной интенсивности! И весьма часто причины этих конфликтов кроются в несогласованности проектных решений с мнением и потребностями горожан.

Проблема в том, что при планировании территории очень редко исследуется, что хотят получить сами люди, на ней живущие. У нас каждая стратегия начинается со слов о том, что мы все делаем для людей, это прописывается на уровне целей. Но если почитать дальше, то людей уже не видно – только цифры и показатели расходов бюджета. Я коротко сформулирую три «плохих» новости для территориального планирования с точки зрения социологии. Первая заключается в том, что на протяжении существования отдельной семьи ее жизненные обстоятельства и потребность в окружающей инфраструктуре меняются до семи раз. В жизни городского сообщества эти обстоятельства меняются так же быстро. Это создает очевидное противоречие – строим на десятилетия, а жизненные потребности людей меняются гораздо быстрее. Вторая «плохая» новость состоит в том, что планировочные и архитектурные решения формируют среду, оказывающую большое влияние на человека, который в ней живет и работает. Масштабы и глубина этого воздействия среды на человека, к сожалению, еще очень мало изучены. Поэтому каждое новое строительство, реконструкция, мастер-план – это эксперимент на людях, с не до конца понятными последствиями. Третья «плохая» новость – мы, к сожалению,

в отличие от наших европейских коллег, так и не научились работать с горожанами: согласовывать планы, проводить обсуждения, изучать потребности людей и прислушиваться к их мнению. Отсюда так много ошибок и недовольства – быстрее не значит лучше.

Если говорить о мегаполисах, таких Москва и Санкт-Петербург, то в социальном измерении это уже не совсем города – это скорее соседство городов-районов, где житель юго-запада слабо представляет, что происходит на северо-востоке. Соответственно и ориентированное на человека планирование может вестись скорее на уровне района или нескольких близлежащих связанных районов. Пример такого подхода – наше совместное исследование с коллегами из МАРХИ (Е. Петровская). Мы предприняли попытку кластеризации исторических районов Москвы: Лефортова и Басманного. Функциональные кластеры формируются вокруг объектов и организаций, а также деловой и творческой активности: медицинский, технический, историко-культурный, арт-кластер. Эта специализация может быть использована для разработки различных сценариев качественного развития этих районов. Не просто застройки пустот, а долгосрочного экономического развития и содержательного насыщения городской среды. Далее мы проводили исследования и выясняли отношение жителей к тем или иным стратегиям развития районов, выявляли особо значимые для людей здания и места, проблемы и депрессивные территории. Базируясь на такой «социальной подоснове», уже можно разрабатывать ориентированные на социальное развитие планы территориального планирования или проекты реновации. Градостроительная деятельность в густонаселенном городе с уже сложившейся, обжитой средой должна включать сложные социальные исследования на этапе предпроектной подготовки.

Когда мы говорим о территориальном планировании на уровне малых и средних городов, здесь уже одних локальных исследований недостаточно: нужно изучать ситуацию в масштабе агломерации и региона в целом. Потому что жизнеспособность малых и средних городов может рассматриваться только в составе агломерации. Не может город с 50-тысячным или 100-тысячным населением сегодня конкурировать с Москвой и Петербургом – из него будет уезжать молодежь и лучшие кадры. Связанная агломерация в 500–700 тыс. человек, если между городами есть удобное транспортное сообщение и диверсифицированы функции территорий, уже может составить конкуренцию столичным городам и областным центрам. Хочу напомнить, что еще в конце 1990-х гг. специалисты ЦНИИП градостроительства и РААСН под руководством академика А. М. Лолы выделили порядка 130 стихийно образовавшихся агломераций на территории страны, т.е. связанных между собой территориями с близко расположенными населенными пунктами. Понятно, что эти данные нужно актуализировать, но основа для агломерационного планирования у нас есть.

В 2021 г. мы провели исследование такой распределенной агломерации, формирующейся вокруг Серпухова и Чехова в южном Подмосковье. Оказалось, что близость городов не означает связанности, если транспортное сообщение нарушено или деградируют системы пригородного общественного

транспорта. Кроме того, формирование конкурентноспособной агломерации требует распределения функций между территориями, когда разные города развивают свою специализацию. Этот уровень планирования сегодня становится более точным за счет возможностей анализа данных. Последние изменения законодательства с передачей части функций территориального планирования на уровень регионов закладывают базу для подготовки мастер-планов агломераций, а также для управления межпоселенческими проектами. И здесь стоит отметить, что мастер-план становится очень удобным инструментом агломерационного планирования и управления.

Терехова Т. (руководитель мастерской регионального развития, «Институт Генплана Москвы»): все социальные обстоятельства упираются в генплан, где прописаны полномочия города по реализации социальной инфраструктуры и указано, что и где город должен построить, из чего формируется стратегия развития. Мастер-план, благодаря подключению инвесторов, позволяет решать проблемы, которые не имеют отношение только к социальной инфраструктуре. Жители, несмотря на то, что они – основной бенефициар любых нововведений, довольно слабы, отслеживать потребности жителей можно либо когда начинают движение какие-то сообщества, активисты, либо когда происходит негативная мобилизация в случае городских конфликтов по поводу строительства мусоросжигательного завода и подобное.

Вопрос в том, как интересы жителей с помощью социологии представлять в мастер-плане. Дело в том, что опросный метод в себе содержит предполагаемые варианты ответов. Опять же, когда жителям задают открытые вопросы, они очень сильно ориентируются либо на социально одобряемые нормы, либо говорят необдуманно – то, что придет первое в голову.

Расходчиков А.: на самом деле проблема не в опросах. У любого проекта всегда будут противники – в 90% случаев. Есть такое понятие, как социальный эгоизм, оно давно изучено и описано. Метро нужно – но только не около моего двора. Дорога нужна – но только не под моими окнами. Это естественная ситуация. Поэтому мы при исследовании всегда смотрим, каково соотношение сторонников и противников проекта и можно ли договориться в этой ситуации.

Гук Т. Н.: я вам отвечу очень простым примером из московской жизни. Стартовала программа реновации. Ни для кого не секрет, что этому предшествовали научные исследования, восемь заседаний в Думе, немислимое число публичных слушаний и многое другое. По стечению обстоятельств, после пандемийного 2020 года, когда люди в тесноте посидели по домам, негатив относительно реновации ушел. Началось строительство стартовых домов по этой программе, и москвичи увидели качество новых квартир. Сейчас те, кто проголосовал против реновации, против вхождения в программу, спрашивают, в том числе и Московскую городскую думу, как туда войти.

Ильина И. Н.: коллеги, мы завершаем наш круглый стол, и я предлагаю вернуться к теме нашей сегодняшней встречи – мастер-планы и генеральные планы. Итак, очевидно, что мастер-план, который мы используем сегодня, не заменит генплан. Притом, что по набору количественных показателей мастер-план не отличается от стратегии, зачастую в стратегиях – одни цифры, в мастер-планах – другие, в генплане – третьи. Поэтому самое главное – объединить систему документов стратегического и территориального планирования в единое целое, обеспечить единство методических подходов и показателей, используемых в планировании.

В международной практике большинство крупных городов, так же, как и у нас в Российской Федерации, используют двухуровневую систему планирования, где верхний уровень – это стратегии социально-экономического развития, а нижний – документы территориального планирования и землепользования, конкретизирующие действия на территориях городов. И между этими двумя уровнями существует дополнительный блок в виде мастер-плана, который выполняет функцию документа стратегического пространственного планирования города. Такое планирование носит долгосрочный характер и фокусируется на ограниченном числе целей и задач: строительство жилья, развитие транспорта, инженерной инфраструктуры, природных территорий. Такой комплекс документов мог бы прийти на смену нынешнему генплану. По итогам нашего круглого стола мы подготовили проект резолюции, в котором подчеркиваем, что речь идет о создании нового смыслового наполнения основных документов долгосрочного развития, в которые необходимо закладывать общую инфраструктуру, совместные территориальные резервы, планировать развитие всей системы расселения.