

Научная статья

УДК: 711.4–112; 347.13.

DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109

ИЗМЕНЕНИЕ ПОДХОДОВ К ПРОЦЕССУ ГЕНЕРАЛЬНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ГОРОДОВ: ТРАНСФОРМАЦИЯ СМЫСЛА ИЛИ СМЕНА НАЗВАНИЯ

Ильина Ирина Николаевна¹

¹ Доктор экономических наук, эксперт в ГБУ «Московский аналитический центр в сфере городского хозяйства» (ГБУ «МАЦ»); 119019, г. Москва, Филипповский пер., д. 13, стр. 1; ilina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-6609-3340

Аннотация. В Российской Федерации генеральные планы являются общепринятыми инструментами территориального планирования. Они разрабатываются для регулирования перспективного развития городов. В них определяется функциональное распределение территориальных ресурсов для формирования застройки и установления ее допустимых параметров. Однако генеральные планы подвергаются все большей критике, прежде всего из-за упрощенного и стандартного подхода к прогнозированию перспективного развития города, не учитывающего реальные долгосрочные социально-экономические и технологические тенденции, управленческие аспекты и изменяющиеся потребности горожан. Это требует постоянного внесения изменений в документы, рассчитанные на срок не менее 20 лет. Система территориального планирования нуждается в существенной трансформации, но возникают вопросы: сохранить ли привычные генеральные планы или заменить их на мастер-планы, выходящие за рамки градостроительного подхода и объединяющие стратегические и проектные формы долгосрочного планирования? Поможет ли замена документов реализации градостроительных планов или форма документа не столь важна при активном учете инициативных предложений, долгосрочном прогнозировании, применении цифровых и иных современных инструментов? В статье рассматриваются подходы к обновлению системы территориального планирования, особенности формирования и условия разработки мастер-планов, а также оценка их успешности в достижении поставленных целей.

Ключевые слова: территориальное планирование, градостроительное развитие, генеральный план населенного пункта, теория градостроительного планирования, мастер-план.

Для цитирования: Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация смысла или смена названия // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2024. С. 84–109. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109.

Original article

CHANGING THE APPROACH TO URBAN MASTER PLANNING: TRANSFORMATION OF MEANING OR NAME CHANGE

Irina N. Ilina¹

¹ Doctor of Economics, Expert at the State Budgetary Institution «Moscow Analytical Center in the Sphere of Urban Economy» (GBU «MAC»); 13, building 1, Filippovskiy lane, 119019 Moscow, Russia; iilina@hse.ru; ORCID: 0000-0001-6609-3340

Abstract. In the Russian Federation, «general plans» are commonly used as territorial planning tools developed to regulate the prospective development of cities. They determine the functional distribution of territorial resources for the purposes of building formation and the establishment of its permissible parameters. However, «general plans» are being increasingly criticized, primarily due to their simplified and standard approach to forecasting the city's future development, which fails to consider the real long-term socio-economic and technological trends, managerial aspects and changing needs of citizens. This requires a constant alteration of documents designed to last for at least 20 years. The territorial planning system needs a significant transformation. However, questions arise as to whether to keep the usual «general plans» or replace them with master plans that go beyond the urban planning approach, and combine strategic and project forms of long-term planning. Will the replacement of documents help the implementation of urban development plans? Or is the form of the document not so important, provided that proactive proposals are actively taken into account, policies based on long-term forecasting are applied, and digital and other modern tools are used? The article discusses approaches to updating the territorial planning system, the specifics of the formation and conditions for the development of master plans, and the assessment of their success in achieving their goals.

Keywords: territorial planning, urban development, general plan of a settlement, theory of urban planning, master plan.

For citation: Ilina, I.N. (2024) 'Changing the approach to urban master planning: Transformation of meaning or name change', *Public Administration Issues*, 1, pp. 84–109. DOI: 10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109. (In Russian).

JEL Classification: R58.

Введение

Новые подходы к развитию градостроительной деятельности в нашей стране были связаны с утверждением первого Градостроительного кодекса Российской Федерации в 1998 г. Он установил систему градостроительной документации, уровни ее принятия (федеральный, субъектов Российской Федерации, муниципальный), а также состав, содержание, порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения. По мнению Д. Бэлла (Bell, 2005), разработка генеральных планов стала рассматриваться как основа для управления изменениями на территории (и в течение длительного периода времени), а не как просто пространственное отображение застройки объекта недвижимости на участке.

В 2004 г. произошел второй важный этап в развитии градостроительства: с введением нового Градостроительного кодекса Российской Федерации¹ (далее – ГрК РФ) система градостроительной документации была заменена документами территориального планирования и документацией по планировке территорий. Градостроительный кодекс регламентировал общие принципы и определения, полномочия государственных органов, состав документов территориального планирования, нормативы проектирования, градостроительного зонирования, планировки территорий, комплексного и устойчивого развития территорий, вплоть до рекомендаций по эксплуатации и капитальному ремонту зданий. В соответствии с ГрК РФ генеральный план является основой для последующей многоэтапной реализации сформированных в его составе предложений, законодательно закрепляющих параметры перспективного развития города в точной привязке к территории, что обеспечивается разработанными в его составе картографическими материалами. Соответственно процесс разработки генерального плана – это не просто вопрос городского планирования и пространственного дизайна. Это разработка важнейшего управленческого документа территориального развития, дающего четкие параметры экономических перспектив и пространственного облика города в сложной и меняющейся среде принятия решений, на которую, в свою очередь, влияют динамичные факторы макросреды. Как отмечает Ю. В. Раев (2001), разработка генплана в органической увязке с требованиями системы градостроительного законодательства была особенно актуальна в условиях отказа от централизованного директивного управления, при повышении самостоятельности и ответственности субъектов градостроительной деятельности, равноправном развитии разных форм собственности. Однако уже практически сразу после введения ГрК РФ стали появляться критические замечания, касающиеся в первую очередь процесса разработки и эффективности генеральных планов. Так, Г. Ревзин (2009) констатирует, что генеральный план не содержит ни одной идеи о том,

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 04.08.2023) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 30.10.2023).

как это делать. По мнению О. В. Малиновой (2011), существенно ослабило статус генерального плана исключение в 2011 г. из Градостроительного кодекса статьи, предусматривающей подготовку плана реализации генерального плана. Это привело к непоследовательности, а во многих случаях – и необязательности исполнения положений документа.

После разрозненных попыток внести системность в процесс долгосрочного развития и увязать в единое целое долгосрочные документы стратегического и территориального планирования (и спустя 10 лет после утверждения ГрК РФ), 28 июня 2014 г. в практику вошел Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – ФЗ-172). Он принимался как закон рамочный. Этот закон заложил правовые основы и принципы планирования на трех уровнях федеративного устройства Российской Федерации, определил основных субъектов планирования и их полномочия. Впервые законодательно были установлены перечень, соподчиненность и функциональное назначение основных документов стратегического и территориального планирования, разработан порядок, мониторинг и контроль их реализации. Помимо этого, ФЗ-172 четко обозначил принципы, которыми необходимо руководствоваться в процессе стратегического планирования. Это принципы единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности системы стратегического планирования, ее результативности и эффективности, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевому принципу.

Однако более чем за десятилетие действия ФЗ-172 так и не стал органичной частью государственного управления. Во-первых, это связано с тем, что сложившаяся практика исполнительной власти по-прежнему ориентируется на решение задач, не выходящих за пределы краткосрочного или, в лучшем случае, среднесрочного горизонта. Во-вторых, этот закон так и не решил проблему несогласованности документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на одну и ту же территорию. Иными словами, не хватает «вписанности» документов в общий контекст планирования (см.: Аналитический отчет, 2018). Вместе с тем ФЗ-172 очень четко выявил все проблемы сформировавшейся ранее модели регулирования территориального развития, т.к. в нем предусматривалась обязательная увязка блоков стратегического и территориального планирования в виде выстраивания цепочки «Федерация – субъект федерации – муниципалитет» в документах стратегического и территориального планирования.

В настоящей статье обсуждается, остается ли разработка генеральных планов по-прежнему актуальным инструментом планирования при определении перспектив городского развития. В первой части рассматриваются особенности, которые должна учитывать система генерального планирования, чтобы быть эффективной. Во второй части, после анализа

сложившейся практики разработки мастер-планов, определяются элементы нового подхода к мастер-планированию, заменяющему генеральный план, что обусловлено необходимостью более эффективного управления городом и его развитием. Статья завершается обсуждением того, может ли мастер-план стать основой будущей разработки перспектив развития города или нужны иные подходы к проблеме территориального планирования.

Цели долгосрочного планирования и генеральные планы Российской Федерации

Достижение целей и эффективность городского планирования могут оцениваться с помощью двух подходов: методов, основанных на соответствии нормативным требованиям, и методов, оценивающих достигнутые результаты деятельности. Первые, по мнению ряда ученых (Laurian и др., 2004; Набиуллина, 2019), фокусируются на обеспечении соответствия между целями плана и фактическими пространственными результатами. Последние связаны с результатами плана, а также с другими воздействиями (Barrett, 2004). Именно по вышеназванным обстоятельствам подобное управление и называется стратегическим (отличающимся от оперативного), в состав которого входит анализ и прогнозирование, рефлексия и выработка стратегии, планирование с учетом тенденций развития экономического пространства (стратегический план) и проектирование механизмов встраивания в пространство. Иначе говоря, схема территориального планирования рассматривается как пространственная проекция стратегии (Толстогузов, 2010). Например, Норман Фостер так говорит о разработке долгосрочных планов: «первым шагом стал бы генеральный план города, привязанный к региону, с целью объединить самое любимое и почитаемое наследие прошлого с самыми желанными и экологичными элементами инфраструктуры и зданий – другими словами, создать город будущего уже сейчас и спланировать на будущее его жизнь на десятилетия вперед. Генеральный план – это акт уверенности в будущем для грядущих поколений» (Кривицкий, 2017). Разработка генеральных планов в современных условиях стала процессом, вышедшим за пределы архитектурно-пространственного подхода, включив долгосрочные планы по созданию и развитию города в интересах живущих в нем людей.

Соответственно необходимо пересмотреть концепцию и методологию генерального планирования. Понимание того, что «генеральные планы – это, по сути, механизмы управления развитием города на основе пространственной формы», было расширено несколькими способами, так что теперь этот термин часто используется для охвата широкого спектра концепций (Bell, 2005, с. 87).

Генеральные планы для каждого города России стали обязательными с конца 1990-х гг. И во многом это было связано с оптимизмом этого периода, возродившим интерес к качеству городской среды и, по сути, интерес к человеку. Этот импульс сопровождался принятием важных законов, про-

пагандирующих значение генеральных планов и новой градостроительной политики. Разработка генеральных планов рассматривалась как процесс достижения лучших результатов при управлении развитием города. Пересмысленное генеральное планирование сочетало в себе совместное формирование реалистичного видения долгосрочного развития сообщества, обеспечение благоприятной инфраструктуры, а также разработку перспектив развития города. Таким образом, разработка генеральных планов имела упреждающий характер, нацеленный на эффективное достижение государственных и частных результатов в процессе развития города. При этом сам процесс долгосрочного планирования оказался «тем зонтиком, под которым укрываются все управленческие функции» (Мескон и др., 1999, с. 195). По мнению М. Сизонса (2002), стратегическое территориальное планирование – это особый вид управленческой деятельности, состоящий в обосновании таких целей развития административно-территориальных образований и механизма их достижения, реализация которых обеспечивает эффективное развитие территорий в долгосрочной перспективе в изменяющихся условиях внешней среды.

Реализация генеральных планов российских городов практически никогда не подлежала оценке, в том числе и с позиций эффективности. Как отмечает С. Б. Ткаченко (2019), генеральный план любого российского города, а в особенности, столицы государства – пример дуализма в градостроительстве, при котором в документе, определяющем стратегию территориального развития города, заложены два принципа:

- идеальный план создания мегаполиса с комфортной средой обитания;
- проблемное поле деятельности городских властей, принимающих управленческие решения для реализации градостроительной политики в интересах правящей элиты.

Генеральные планы в современном прочтении зачастую не принимают во внимание исторически сформировавшуюся планировочную структуру города, не содержат решений, нацеленных на сбалансированное развитие, формирование комфортной городской среды, на сохранение историко-культурного наследия. Сегодня генеральное планирование – это то, что происходит, когда территория существенно перестраивается с помощью сопутствующих девелоперских проектов. Отсутствие конкретной цели, четко сформулированных задач, прогнозной составляющей привело к стандартизации процесса планирования. Ю. Н. Трухачев (2006) называет «прогнозирование одной из самых уязвимых тем в современной градостроительной практике». И основными барьерами применения прогнозного подхода в современном градостроительстве являются: отсутствие достоверных статистических данных на муниципальном уровне; нестабильность экономики страны; изменчивость социальных процессов; отсутствие методики учета экономических процессов в территориальном планировании.

Также генеральный план, с четко прописанным регламентом, составом и масштабом чертежей, лишен ситуативной гибкости. Генеральный план не имеет инструментов получения обратной связи от горожан не только в момент своего создания, но и в период реализации. Как отмечается

в аналитической справке Института экономики города (2023) по результатам анализа актов субъектов Российской Федерации, представленных в информационной системе «Консультант» по состоянию на конец июля 2023 г., было выявлено, что около 70% субъектов Российской Федерации воспользовались правом установить случаи, при которых проведение общественных обсуждений и публичных слушаний, помимо предусмотренных ГрК РФ, не требуется. Согласно ГрК РФ, ни технико-экономические, ни целевые показатели, ни индикаторы развития территорий не входят в утверждаемую часть генерального плана. Это лишает документ возможности адаптироваться и изменяться на основе разницы или ее отсутствия между показателями «до» и «после». «В итоге генплан становится «мертвым» документом. Его год принимают, обсуждают, а потом кладут на полку. Фактически он не влияет на градостроительную ситуацию» («Генплан становится “мертвым”...», 2017). То есть объемные по составу входящих в них документов и схем генеральные планы слишком статичны по своей природе и их подготовка занимает очень много времени, и еще больший срок отводится на их реализацию.

Помимо этого, Федеральный закон от 13.06.2023 N 240-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» позволил устанавливать такие особенности содержания генеральных планов, которые в еще большей степени ставят под сомнение целесообразность их разработки: генеральные планы могут не содержать карту планируемого размещения объектов местного значения; в их составе могут предусматриваться территории, в отношении которых функциональные зоны не устанавливаются; вместо сведений о видах, назначении и наименованиях планируемых для размещения объектов местного значения, об их основных характеристиках, местоположении могут содержаться сведения о потребности в указанных объектах местного значения без указания их основных характеристик и местоположения.

И если подвести некоторый итог, то можно сделать следующие выводы:

- генеральные планы практически никогда не содержат руководящих указаний по методам их реализации;
- в генеральных планах редко оцениваются предлагаемые ими затраты на реализацию или методы их финансирования;
- генеральные планы часто основаны на нереалистичной оценке экономического потенциала планируемых территорий и потребностей граждан;
- генеральные планы редко обеспечивают убедительное соотношение детального землепользования и тщательно продуманного регулирования или контроля за землепользованием;
- сообщество, выборные представители и население не участвуют в разработке генеральных планов и сейчас практически исключены из процедуры их согласования.

И тут вполне уместно привести высказывание В. А. Мау (2000), который отмечал, что «планирование в условиях неопределенности крайне опасно».

Мировая практика создания и применения мастер-планов

План развития города – это прежде всего модель. Модель того, каким должен быть город через определенный промежуток времени, модель того, каким его хотели бы видеть жители, дополненная инструментами достижения поставленных целей. В этом смысле эффективным представляется структурно-функциональный подход к моделированию, базирующийся на методологии системной и структурно-функциональной школ социально-политических исследований (Д. Истон, К. Дойч, Т. Парсонс, Г. Алмонд, С. Верба и др.). Именно поэтому сейчас принимаются новые стратегические документы, отличающиеся от традиционных (концепций и стратегий социально-экономического развития, генерального плана и др.) как правило значительно меньшим и не регламентированным временным отрезком планирования, меньшей детализацией, но при этом высокой степенью концептуализации. Такие новые форматы, как мастер-план, в значительной степени больше философский и социально-политический документ, чем архитектурный и строительно-планировочный (Снопина, 2022).

По мнению О. В. Толстогузова (2010), важным аспектом в новых политических условиях и экономических реалиях, а также при внешних вызовах является следующее обстоятельство: стратегия развития территории (региона или местного образования) имеет смысл, если есть ее пространственная проекция (экономически и прочим образом организованное пространство) и определен внешний контур, обозначенный вызовами, которые принято называть внешними факторами (геополитическими и экономико-географическими).

Практика разработки мастер-планов обширна, но еще очень молода. Зачастую этим термином называют любой концептуальный градостроительный документ – от стратегии города до проекта планировки нового жилого района. Однако можно выделить действительно прогрессивные и инновационные мастер-планы ряда городов мира, предлагающие новую структурно-функциональную модель крупного муниципального образования. Можно сказать, что мастер-план – это документ, который, в отличие от генерального плана, предписывает построить не «где и что», а «что и как» (Крылов, 2019). Хотя не преминем заметить, что английская версия термина «генеральный план» – это именно «мастер-план».

Анализ совокупности отечественных и зарубежных мастер-планов, разработанных за последнее десятилетие, позволил выявить их особенности, лежащие в основе совершенствования процесса территориального планирования.

Во-первых, это активная проработка *целеполагания* с учетом идеологической и политической функций жизни города как социальной системы (например, «Мастер-план агломерации Петропавловск-Камчатский 2030» представляет собой стратегию ее преобразования в город с самым высоким качеством жизни, лидирующим среди больших городов). В большинстве современных мастер-планов городов этому блоку функций соответствует раздел, описывающий стратегический вектор развития города.

Как правило, этот раздел включает в себя долгосрочную миссию города с кратким декларированием предназначения города – символическую основу его дальнейшего развития, предопределяемого мастер-планом. В этом же блоке часто представлен образ будущего города – города, который хотят видеть через определенное время. В этом же разделе прописываются основные цели развития города на планируемый период. Функции целеполагания, таким образом, задают ключевые направления перспективного развития города. Вопрос только в том, не дублируется ли функция целеполагания с аналогичными разделами в стратегиях социально-экономического развития.

Во-вторых, что вполне соответствует структуре мастер-планов, самым емким разделом является *экономический*, в котором определяются перспективы развития производственной функции. В последнее время во многих мастер-планах делается акцент на поддержку инновационных отраслей, бизнес-стартапов, внедрение информационно-коммуникационных технологий, энергосберегающих производств. Зачастую в этом же разделе определяются перспективы развития инженерной, энергетической и транспортной инфраструктуры. В современных мастер-планах представлены новые формы инженерного и транспортного обслуживания города, основанные на внедрении требований энергоэффективности, обеспечении связности городских объектов, формирующих прозрачность и проницаемость города.

В-третьих, выделяется отдельный *социальный* блок, в котором представлено перспективное развитие сфер социального обслуживания, медицины, образования, культуры, искусства, спорта и т.д. В современных мастер-планах развития городов этому блоку функций соответствует новая городская культура и новые морально-этические ценности жизни.

Если взглянуть с позиций структурно-функционального моделирования на новейшие мастер-планы выдающихся зарубежных городов, можно обнаружить ряд устойчиво повторяющихся трендов, которые возможно структурировать в рамках перечисленных трех блоков функций.

Несколько примеров разработки и реализации мастер-планов. Зарубежный опыт

Мастер-планы Сингапура начали разрабатываться с 1958 г. С 2003 г. они пересматриваются каждые пять лет и преобразуют рамочные долгосрочные стратегии из концептуального плана в подробные планы для руководства развитием земельных участков и собственности. За почти двадцатилетний период мастер-план превратился из документа, который просто отражал предыдущие изменения и, учитывая их, намечал цели дальнейшего развития, в план, который фокусируется на заблаговременном планировании будущих событий. Такая практика заблаговременного планирования перемен начала вводиться в конце 1990-х гг., когда было утверждено «Руководство по разработке планов» (далее – *DGP*) (*Development Guide Plans*, 1991), в котором подробно излагались цели планирования на местном и ре-

гиональном уровнях, согласованные с более долгосрочными и масштабными плановыми намерениями Концептуального плана.

DGP предназначено для достижения следующих целей: обеспечить оптимальное сочетание видов землепользования; спланировать сбалансированное сообщество; спланировать иерархию коммерческих центров; развить эффективную транспортную сеть; создать качественную среду для жизни и работы; предоставить возможности и средства контроля для создания и развития визуально интересных вариаций городской формы; обеспечить резервы на случай непредвиденных обстоятельств и предусмотреть актуализацию Концептуального плана с точки зрения планирования землепользования и этапов реализации (Shekhu, с. 17–18). С целью подготовки подробных планов Сингапур был разделен на 55 районов планирования. Для каждого из этих районов есть свое *DGP*, в котором общее видение Концептуального плана было детализировано. Размер каждой зоны планирования и ее подзоны варьируется в зависимости от землепользования, близости к центральной зоне и существующих физических разделителей, таких как скоростные автомагистрали, реки, крупные открытые пространства и другие демаркаторы. Разработка всех 55 мастер-планов была завершена в декабре 1998 г., после чего они были опубликованы в качестве нового официального документа, известного как «Мастер-план 1998 г.». Этот мастер-план содержит четкое руководство для землевладельцев, каким образом может быть использована их земля, и пересматривается каждые пять лет (заметим, что «Руководство по разработке (*DGP*)» после 1998 г. не используется).

Регулярный пересмотр и внесение поправок в мастер-план учитывает изменения как в местных, так и в глобальных тенденциях развития, что обеспечивает актуальность разрабатываемых документов. Например, самым важным в мастер-плане Сингапура 2014 г. являлось удовлетворение потребностей сингапурцев с учетом развития города, что подчеркивалось в девизе города: «*Great city to live, work and play in*» («Прекрасный город для жизни, работы и развлечения»). Миссия Сингапура конкретизировала это видение: «*An intelligent nation, a global city, powered by Infocom*» («Интеллектуальная нация, глобальный город, движимый информационно-коммуникационными технологиями»).

Мастер-план 2019–2025 гг. фокусируется на обустройстве инклюзивных, устойчивых и зеленых кварталов с общественными пространствами и удобствами для всех с потенциалом для удовлетворения будущих потребностей населения. Таким образом, план направлен на создание более полицентричной городской структуры с деловыми центрами в других частях города. Окончательно утвержденные поправки к плану отражают изменения либо зонирования, либо соотношения участков, предусмотренные в мастер-плане 2019 г. и т.д. В соответствии с Правилами планирования, все утвержденные поправки становятся доступными для публичной информации.

При разработке российских мастер-планов важно определить, какие элементы сингапурской модели могут оказаться полезными и могут быть

использованы в российских условиях, в первую очередь, для поддержки инновационного развития новых городов.

Мастер-план Пекина. Первый мастер-план Пекина был выпущен в 1983 г. с четкой установкой на контроль численности населения в городе. Акцент в мастер-плане на период до 2035 г., получившем статус официального документа в момент его утверждения в 2017 г., сделан на преодолении нынешнего разрастания города с целью превращения Пекина в первоклассную, гармоничную и пригодную для жизни столицу. Поставленные цели должны быть достигнуты за счет перераспределения функционального зонирования и решения городских проблем, таких как перенаселенность центра города и загрязнение воздуха. Миссия города сформулирована в трех основных пунктах:

- 1) Пекин – это город мировой метрополии.
- 2) Пекин – это национальная столица, центр развития исторического наследия и символ китайской государственности.
- 3) Пекин – это город людей и для людей (Qi Ye, 2020).

Мастер-план Пекина предполагает определенную «перезагрузку» общественного сознания города с потребительской на экологическую модель бытия. Принимая во внимание совместную стратегию развития Пекина, Тяньцзиня и провинции Хэбэй, новый план также делает акцент на развитие региональных взаимосвязей. В то время как в прошлых генеральных планах Пекина уже придавалось большое значение отношениям между городом и регионом, в новом мастер-плане координация развития всего региона Пекин-Тяньцзинь-Хэбэй становится ключевым принципом. И, чтобы справиться с переносом экономических функций Пекина, не связанных со столичными направлениями деятельности, предлагается построить новый город Сюань на юге, за пределами Пекина, в провинции Хэбэй.

В новом мастер-плане Пекина выделены три «красные линии» перспективного развития: масштаб города (максимальная численность населения), жесткое установление экологического контроля и ограничение роста городов. Предельное значение численности населения зафиксировано на отметке 23 млн человек, которая должна оставаться на этом уровне в течение длительного времени после 2020 г. То есть на этом примере очевидно, что городское планирование состоит не только из процесса планирования развития, но и содержит элементы социального контроля.

Таким образом, после китайской экономической реформы, с начала 1980-х гг. в районах рост населения контролировался с помощью мер городского планирования (Gu et al., 2015). Сегодня политика направлена, например, на «значительное сокращение постоянного населения, занятого в малообеспеченных традиционных обрабатывающих отраслях» (Immel, 2020). Рост численности населения Пекина уже существенно превысил пределы, которые были установлены в предыдущем мастер-плане, поэтому в новом документе еще раз ставится задача по снижению прироста населения, чтобы иметь возможность устойчиво развиваться.

Новый план сокращает площадь городских участков под промышленную застройку. В настоящее время в Пекине слишком много произ-

водственных площадей и мест для трудоустройства при недостаточной жилой площади. Наряду с этим в мастер-плане предлагается значительно улучшить качество окружающей среды, увеличить площадь городских зеленых насаждений, скоординировать развитие водного хозяйства и увеличить использование подземных пространств. Городское развитие Пекина меняется от расширения к совершенствованию его общей структуры. Это первый случай, когда столица продвигает концепцию «меньше значит больше».

Но, как следует из определения Чжэн Хао (Zheng Hao, 2017, с. 60), «мастер-план больше похож на вид города с высоты птичьего полета, чего далеко не достаточно для устойчивого городского развития».

Большой интерес представляют **мастер-планы японских городов** (здесь мы рассмотрим решение отдельных городских проблем). Мастер-план Токио является примером успешной децентрализации офисов: этот документ предусматривал перебазирование правительственных учреждений в новый городской центр Сайтама (*Saitama Shintoshin*). Переезд филиалов национальных правительственных министерств и национальных научно-исследовательских институтов был впервые определен в качестве законодательного плана в IV Базовом плане национального столичного региона (1986), но Национальное земельное агентство, разработавшее этот план, не смогло отдать распоряжения соответствующим министерствам о таком переселении. К решению проблемы вернулись в 1993 г. в рамках проектов по переустройству земель и строительству комплекса правительственных учреждений, и к 2000 г. 17 правительственных учреждений с примерно 6300 сотрудниками были переведены. Это хороший пример реализации политики, основанной как на политическом решении, так и на результате Национального плана столичного региона.

Мастер-план Киото, исторического города Японии, описывает миссию города как «центр для свободного сотрудничества и взаимодействия мировых культур» (*Flying into the Future! Miyako Plan 2025. The Master Plan of Kyoto City. Draft, 2020*), что звучит инновационно для традиционно японоцентричной древней столицы страны. Данный мастер-план, описывая блок функций целеполагания, выделяет три основных цели, объединенных созданием и развитием атмосферы взаимопомощи, равнодушия и безопасности: «жизнь в гармонии и мире», «процветающий город» и «доверие между горожанами».

Мастер-план Дубая в ОАЭ (*Urban Master Plan 2040*) является грандиозным планом развития эмирата на ближайшие 20 лет. Согласно этому документу, Дубай должен превратиться в лучший город мира для жизни уже в 2040 г. План, ориентированный на людей, направлен на укрепление конкурентоспособности Дубая как глобального туристического направления путем предоставления широкого разнообразия образа жизни и инвестиционных возможностей для граждан, резидентов и гостей города в течение следующих 20 лет. Основная идея мастер-плана – сделать Дубай городом с лучшим в мире качеством жизни, с самыми высокими стандартами развития городской инфраструктуры.

Развитие и инвестиции предполагается осуществлять в пяти основных городских центрах (трех существующих и двух новых), которые обеспечивают рост инновационных секторов экономики и расширяют возможности трудоустройства для всех категорий населения в дополнение к предоставлению широкого спектра удобств для комфортного образа жизни.

Намечается создание легкодоступных интегрированных сервисных центров по всему Дубаю. Зеленые зоны и зоны отдыха, а также зоны, отведенные под общественные парки, увеличатся вдвое, чтобы обслуживать растущее число жителей и посетителей. Природные заповедники и сельские природные зоны составят 60% от общей площади эмирата. В координации с застройщиками и правительственными ведомствами будет создано несколько зеленых коридоров, которые свяжут зоны обслуживания, жилые районы и рабочие места, облегчат передвижение пешеходов, велосипедов и средств устойчивой мобильности по городу.

Таким образом, на примере передовых мастер-планов крупнейших городов можно отследить современные идеи, концепции и понятия, определяющие современный урбанистический дискурс. Для адаптации к подвижному «городскому ландшафту» необходима значительная гибкость в планировании, а частая корректировка планов затрудняет проведение оценки. Быстро меняющаяся городская ситуация, уникальная траектория городского развития и последствия глобализации, по мнению зарубежных планировщиков, дают возможности для применения различных теорий городского планирования и проверки их эффективности. Согласно оценке ООН Хабитат (Городское планирование для руководителей городов, 2015, с. 219), «многие из проблем, стоящих перед городами, частично объясняются отсутствием комплексного стратегического планирования перед принятием решений по конкретным территориально-пространственным вопросам. Пространственное планирование лишь выиграет, если его увязывать со стратегическим видением будущего, которое целостно и законно в силу поддержки обществом».

В отношении блока функций целеполагания этот дискурс характеризуется ориентацией на экологичность, гармонию с окружающей средой и комфортность пребывания человека в городе. Рассмотренные примеры показывают, что современные мастер-планы являются документами, нацеленными на отказ от доминирующего в российских генпланах жесткого функционального зонирования (на промышленные и селитебные районы) и ориентированными на проницаемость и связность городских территорий.

Таким образом, переход к мастер-планированию в Российской Федерации можно охарактеризовать как более совершенный процесс генерального планирования, как «основу для управления изменениями на более широкой территории (и в течение длительного периода времени), а не просто пространственное отображение застройки объекта недвижимости на участке» (Белл, 2005; Чугуевская, 2017). Мастер-план предполагает непрерывный процесс принятия решений не только о пространственном развитии территории, но и в комплексе смежных областей. Наиболее значимыми из этих областей являются обеспечение жизненных потреб-

ностей населения, возможности занятости для населения, предоставление государственных услуг, а также привлечение инвестиций и развитие всех видов инфраструктуры и жилья.

Соответственно, процесс мастер-планирования – это не просто вопрос обустройства городской среды. Основное – это достижение поставленных целей в меняющейся среде принятия решений, на которую, в свою очередь, влияют динамичные факторы макросреды. Более того, города не могут измениться в одночасье. Разработка идет поэтапно. Это происходит с течением времени и осуществляется различными учреждениями – как государственными, так и частными.

По результатам рассмотрения мастер-планов можно выделить пять значимых особенностей, лежащих в основе совершенствования процесса мастер-планирования:

- создание устойчивой пространственно-планировочной модели;
- определение ключевых целей и задач при реализации мастер-плана;
- формирование идей для бизнеса;
- создание основ для эффективного местного управления;
- реализация принципов «процессуального планирования» (планирование как процесс).

Российский опыт разработки и реализации мастер-планов

В России первый мастер-план был разработан в Перми в 2008–2010 гг. В основу документа, имеющего свободную форму, был положен ряд постулатов, которые определяли будущее города до 2020 г. – это модернизация, повышение роли государственной власти, улучшение качества жизни горожан. С одной стороны, впервые в нашей стране для стратегического планирования крупного города была использована современная форма документа, разработанного с привлечением западных специалистов, что позволило учесть новейшие международные градостроительные тенденции, методы и технологии. С другой стороны, пермский мастер-план вызвал целый шквал споров и протестов со стороны архитектурного сообщества и землевладельцев города. «Мало того, что городские власти начали беспрецедентную дискредитацию профессиональных градостроителей и архитекторов во всех СМИ, заявляя, что в России вообще нет профессионалов в этой сфере, они еще и заказали генплан, а также некий «мастер-план», которого вообще нет в законодательстве России. В то время как другие города-миллионники, такие как Екатеринбург, Нижний Новгород, Самара, Уфа, Казань, разработали генпланы своими силами с учетом своей специфики и этим усилили развитие. Пермь столкнулась с проблемами, которые навязывает ей «голландский» генплан. С 2010 года все проблемы развития, градостроительства, инфраструктуры так или иначе связаны с генпланом» (Ханова, 2013).

Мастер-план не был утвержден, так как по формальным признакам не соответствовал процедуре разработки градостроительной документации: исполнитель был выбран не на конкурсной основе; мастер-план разра-

ботан не на 20 лет, а лишь на 12; его структура и состав материалов содержали массу ничем не обоснованных «лозунгов», тормозящих развитие города.

Первый «неуспех» лишь на время отложил процесс перехода в России к мастер-планированию. основополагающим шагом стала разработка монументального труда «Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим» (Альбрехтс и др., 2014). В книге был обобщен зарубежный опыт мастер-планирования с очень позитивной позиции: «Стратегические мастер-планы рисуют образ желанного будущего. И намечают пути его достижения – дают возможность расставить приоритеты и понять, как распределить ресурсы. Наряду с городской властью в работу над мастер-планом вовлекаются жители, бизнесмены, эксперты. В процессе сбора идей, обсуждения актуальной повестки и различных подходов к развитию формируется общее видение, куда двигаться городу и каким он должен стать. Стратегический документ оказывается не только инструментом планирования, но и коммуникации. Эта функция отражает сдвиг, который претерпевает общество в информационную эпоху. В широком смысле можно говорить о переходе от пространства вещей к пространству отношений. Когда на передний план выступают не объекты, а связи, жизнь меняется быстрее, чем ее антураж. Нематериальная среда эволюционирует активнее, чем физическая. Город XX века демонстрирует экспансию, осваивая все новые и новые территории. Напротив, город XXI века, постмодернистский или постиндустриальный, по преимуществу уже сложился. Он растет гораздо медленнее, и в отличие от девелопмента «в полях» здесь всегда наталкиваешься на чьи-то интересы – жителей, защитников исторического наследия, собственников и пр. Со всеми надо общаться и договариваться. Обычные документы, вроде генеральных планов, в такой ситуации не работают. Их язык понятен только специалистам. Нужно что-то другое: более понятное, убедительное, концептуальное. Этим другим может стать мастер-план – стратегия, адресованная каждому и подготовленная всеми вместе».

В поддержку мастер-планов выступили ряд известных российских градостроителей (Береговских А., Чугуевская Е., Герцберг Л., Власкина Е. и др.). С подробным разбором происходящих изменений выступил А. Колонтай, отметив ключевую значимость происходящих изменений (Колонтай, 2021).

К настоящему моменту (2023 г.) в России идет активный процесс разработки мастер-планов, поддерживаемый Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, Министерством Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, рядом других министерств и региональных органов власти. То есть понятие «мастер-план» уже закрепилось в гражданском обществе и активной части профессионального круга как передовое выражение высокой городской миссии, отвечающее социальному запросу жителей и несущее в себе идею экономического роста (Чугуевская, 2017). В 2022 г. разработка мастер-планов в Московской области получила официальный, но достаточно запутанный статус. В закон о «Генеральном плане Московской области» были введены положения о мастер-плане комплексного разви-

тия территории со следующим определением: «Мастер-план комплексного развития территории – это документ, подготовленный в результате комплексной градостроительной проработки территории, содержащий сведения о местоположении, площади и границах территории, подлежащей комплексному развитию, перечень объектов капитального строительства, расположенных в границах территории, подлежащей комплексному развитию, в том числе перечень объектов капитального строительства, подлежащих сносу или реконструкции, включая многоквартирные дома, а также перечень предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства». Требования к составу мастер-плана утверждаются нормативным правовым актом (закон Московской области от 30.03.2022 N 34/2022-ОЗ).

Протоколом заседания штаба по вопросам развития городов Дальневосточного федерального округа от 7 февраля 2022 г. N АЧ-10/10 утверждены Методические рекомендации по разработке (корректировке) планов развития муниципальных образований. Документ разработан в соответствии с пп. «а» п. 4 перечня поручений Президента Российской Федерации от 16 октября 2021 г. N Пр-1971 в целях методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления по разработке (корректировке) мастер-планов развития муниципальных образований (далее – мастер-план) Дальневосточного федерального округа.

Среди новых разработок – мастер-план исторического центра Петропавловска-Камчатского; мастер-план г. Якутска Республики Саха (Якутия) (плюс разработка шести мастер-планов – стратегических документов развития крупных и малых городов Якутии); в рамках реновации городов Дальнего Востока идет подготовка комплексных мастер-планов, 25 из них уже закончено; только что подведены итоги конкурса на разработку мастер-плана г. Грозного и т.д.

Состав мастер-планов пока не регламентирован, поэтому сейчас есть возможность воплощения в этом документе любых планов и идей. Ниже приведен базовый вариант технического задания на разработку мастер-плана, в котором ключевой целью является определение общих принципов и направлений развития города до 2030 г. Техническое задание включает следующие разделы:

1. Проведение стратегических сессий, изучение общественного мнения и анкетирование жителей для включения в соучастное проектирование развития города.
2. Анализ степени реализации предыдущих генеральных планов, проектов планировок и ретроспективный анализ развития планировочной структуры города.
3. Анализ существующих планировочных ограничений развития территории города.
4. Анализ развития природно-экологического каркаса города.
5. Анализ развития транспортного каркаса города.
6. Анализ многообразия сервисных функций в городе и условий для их развития.

7. Определение основных направлений экономического, социального и пространственного развития города и их инфраструктурного обеспечения.
8. Определение существующих и перспективных центров.
9. Подготовка предложений по повышению инвестиционной привлекательности территории, созданию мест приложения труда.
10. Подготовка предложений по формированию инновационного, креативного кластера в структуре города.
11. Подготовка предложений по редевелопменту неиспользуемых промышленных территорий.
12. Подготовка предложений по развитию транспортной инфраструктуры города, формированию системы парковок автотранспорта.
13. Формирование системы общественных пространств с учетом развития средств индивидуальной мобильности. Подготовка концепции дизайн-кода благоустройства общественных пространств с учетом территорий индивидуального жилищного строительства.
14. Оценка социально-экономических эффектов от развития территории. Оценка социально-экономической эффективности инвестиций в развитие территории города с учетом бюджетной эффективности (в соответствии со стандартами, приемлемыми для Минфина России). Ситуационное моделирование эффектов развития территорий исходя из выбора различных параметров мастер-плана.
15. Определение базовой архитектурной стилистики городской застройки, формирующей городскую идентичность, и предложений по ее закреплению и развитию.
16. Разработка рекомендаций по использованию инструментов «Инфраструктурного меню» Правительства Российской Федерации для обеспечения модернизации коммунальной, транспортной инфраструктур и стимулированию жилищного строительства.
17. Подготовка предложений по внесению изменений в документы территориального планирования города и региона.

По сути мы видим разнообразный по составу, но несистемный набор действий, который вряд ли улучшит перспективы развития города.

Минстрой Российской Федерации достаточно давно готовит инициативу о законодательном закреплении понятия «мастер-план» в связи с тем, что в регионах России образовался значительный спрос на подготовку мастер-планов муниципальных образований, а также агломераций.

Но каким должен стать мастер-план, в чем будут заключаться его содержательные отличия от генплана – ясности пока нет. Например, тема одного из вебинаров Минстроя сформулирована следующим образом: «Мастер-план как инструмент синхронизации национальных проектов на территории поселения».

Но в данной статье речь шла только о мастер-планах, разрабатываемых для всей территории города, что позволяет уравнивать эти документы с генеральным планом города. В реальности ситуация усложняется практикующим в настоящее время подходом к разработке мастер-планов на часть территории города или мастер-планами, обосновывающими подготовку

к определенному широкомасштабному событию (например, мастер-план подготовки и проведения Олимпийских игр в г. Сочи или мастер-план подготовки к проведению XXIX Всемирной зимней универсиады 2019 г. в г. Красноярске, устанавливающий рамки мероприятий и задач, которые должны быть выполнены для успешного проведения Зимней универсиады 2019 г.).

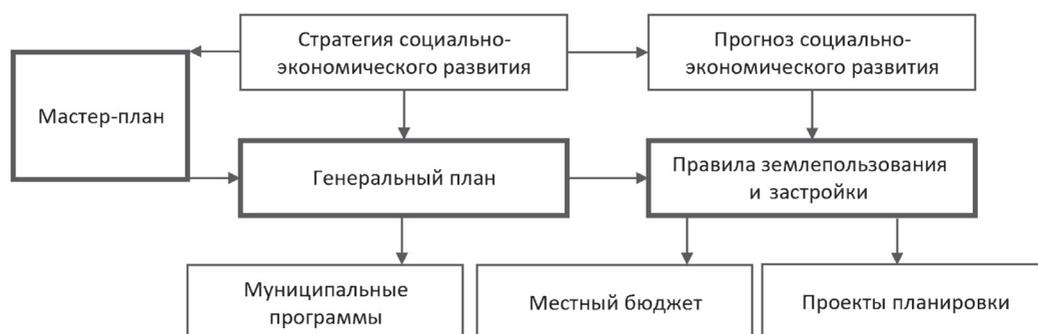
В условиях неопределенности активно обсуждается двухуровневая модель территориального планирования. Анализ положения и назначения мастер-плана (стратегических направлений пространственного развития) г. Москвы в системе документов стратегического планирования позволяет выделить Стратегический мастер-план (или стратегию пространственного развития) города как ключевой документ территориального планирования, роль которого заключается в решении следующих задач:

1. Определить цели и задачи градостроительной политики в увязке с социально-экономической политикой города.
2. Составить целевой прогноз, так как стратегический мастер-план представляет собой не документ территориального планирования, а политическое соглашение.
3. Дать общее видение направлений преобразования города в достаточно отдаленной перспективе.
4. Определить целевые установки преобразований и стратегии и методы их достижения.
5. Исходить из реальных, а не гипотетических ресурсов его реализации.

При этом фиксируется, что стратегический мастер-план не заменяет генеральный план. Генплан (так же как и нормативы градостроительного проектирования, регламенты правил землепользования и застройки, проекты планировки, целевые программы и т.п.) является инструментом реализации стратегического мастер-плана. Генплан детализирует и уточняет, в соответствии с имеющимися ресурсами, первые 2–3 этапа реализации мастер-плана (рис.).

Рисунок

Новая модель увязки стратегического и территориального планирования



Источник: Составлен автором.

Генеральный план в такой модели становится планом первых двух-трех шагов к цели. Степень проработки этих шагов должна быть различной. Первый этап (4–8 лет) должен содержать набор конкретных взаимоувязанных мероприятий, учитывающих также и долгосрочное бюджетное планирование. Именно эта часть генплана подлежит утверждению, и прописанные в ней мероприятия позже отражаются в планах функциональных органов городской администрации. Планирование этого уровня является в основном директивным и требует построения механизмов контроля за исполнением. Планирование последующих этапов в большей мере прогнозно-индикативное, а их конкретизация производится по окончании первого этапа. Таким образом, генеральный план из документа, разрабатываемого раз в 20–30 лет, формально жестко определяющего планы развития города, а на деле игнорируемого, превращается в регулярно (раз в 4–8 лет) актуализируемый реально исполнимый документ (Ложкин, 2013).

Такой подход усложняет систему территориального планирования и градостроительного проектирования, предполагая необходимость разработки дополнительного и весьма затратного документа, статус которого не определен и во многом дублирует стратегический документ социально-экономического развития.

Выводы

Градостроительство и градостроительная планировка городов – важный инструмент планирования и достижения целей городского развития. В новый Градостроительный кодекс с момента его принятия (2004 г.) внесено огромное количество поправок, что подчеркивает несовершенство этого документа и одновременно стимулирует формирование альтернативных подходов к существующим механизмам территориального планирования.

Сегодня для легитимизации мастер-планов Минстроем России готовится ряд изменений в законодательство Российской Федерации. В частности, планируется разработка и утверждение Стандарта мастер-плана, который отразит все практики, выполняемые в стране по подготовке таких документов. Хотя в большинстве обсуждений речь о замене генпланов на мастер-планы не идет. Мастер-план скорее рассматривается как дополнительная, но очень важная, промежуточная стадия планирования – между стратегией социально-экономического развития города и генпланом города. То есть пространственно-планировочное развитие российских городов остается в рамках понятий, закрепленных в Градостроительном кодексе.

Однако активный переход к разработке мастер-планов демонстрирует слишком упрощенный подход к системе городского планирования. Генеральный план развития города – это всегда политический проект. Его разработка происходит с учетом интересов крупных экономических сил, но и одновременно дает мощный импульс новым прогрессивным экономическим формам, а также социальному развитию в контексте пространственной трансформации города. Генеральный план должен объединять

силы города, региона и федерации. Решения генеральных планов должны быть направлены на достижение установленных целей, несмотря на меняющиеся условия. Очевидно, что при социально-экономической турбулентности территориальное планирование должно быть поэтапным по мере того, как цели в разрабатываемых документах увязываются с изменяющимися обстоятельствами. Иными словами, разработка документов территориального планирования и их мониторинг должны быть адаптивными и отзывчивыми на изменения, чтобы предвидеть новые императивы и своевременно реагировать на них.

Для этого нужен новый набор инструментов территориального планирования (но не новый документ), который позволит разработчикам выявлять проблемы и трудные места и разрабатывать стратегию решения этих задач с использованием соответствующей информации и других ресурсов. Успешность территориального планирования проистекает из приверженности долгосрочному видению развития, сочетающему мотивирующие и выполнимые цели. Все это подразумевает разработку ориентировочного и адаптируемого пространственного плана связей и землепользования и применение эволюционирующей политики, охватывающей социальные, экономические и экологические ценности и принципы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Власкина Е. Используйте мастер-план, чтобы преобразовать городскую среду // Ассоциация «Совет муниципальных образований Хабаровского края». 2019. URL: <http://cmokhv.ru/materials/mat20191212/>
2. «Генплан становится «мертвым»: Минстрой РФ предлагает упростить генпланы городов // Реальное время. URL: <https://realnoevremya.ru/news/155378-genplan-stanovitsya-mertvym-minstroy-rf-predlagaet-uprostit-genplany-gorodov>
3. Герцберг Л.Я. Быть или не быть генеральным планам крупных городов // Academia. Архитектура и строительство. № 2. С. 10–18. DOI: 10.22337/2077-9038-2019-2-10-18
4. Герцберг Л.Я. Стратегический план или мастер план? // Academia. Архитектура и строительство. 2022. № 1. С. 60–67. DOI: 10.22337/2077-9038-2022-1-60-67
5. Глазычев В.Л. Стратегии территориального развития России (к технологиям общественно-государственного партнерства) // Сайт памяти В.Л. Глазычева. URL: http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12_doklad_oprf_str.htm (дата обращения: 23.10.2023).

6. Колонтай А.Н. Мастер-план как альтернативная реальность. URL: https://genplanmos.ru/publication/2022_06_28_master-plan-kak-alternativnaya-realnost/
7. Кривицкий И. Бюро Фостера разработает генплан правительственного города в Индии. URL: <https://realty.rbc.ru/news/5afaf58a9a79473bcf61c1c5>
8. Ложкин А. Зачем и как: генпланирование и стратегическое мастер-планирование // ARCHI.RU. URL: <https://archi.ru/russia/51964/zachem-i-kak-genplanirovanie-i-strategicheskoomaster-planirovanie> (дата обращения: 18.09.2023).
9. Малинова О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Мастер-план // Academia. Архитектура и строительство. 2020. № 1. С. 5–12.
10. Мау В.А. В защиту агностицизма // Эксперт. 2000. 31 января. Т. 217, № 4.
11. Набиуллина К.Р., Дембич А.А. Инновационные особенности генерального плана города середины XXI века // Инновации и инвестиции. № 4. 2019. С. 282–285.
12. Пузанов А.С., Трутнев Э.К., Маркварт Э., Попов Р.А., Сафарова М.Д. Стратегическое планирование и градорегулирование на муниципальном уровне. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2021.
13. Раев Ю.В., Юсин Г.С. Генплан в системе градостроительного законодательства // Архитектура и строительство Москвы. 2001. № 5–6. С. 59–62.
14. Ревзин Г. План без плана. Генплан Москвы как документ раннего феодализма XXIX–MMIX, 2009. URL: http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm (дата обращения: 30.10.2023).
15. Сизонс М. Управление стратегическим планированием // Материалы Первого общероссийского форума городов – лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, Пушкин. 2002.
16. Смоляр И.М. Градостроительное планирование как система: Прогнозирование – Программирование – Проектирование. Научная монография. РААСН. М.: Эдиториал УРСС, 2001.
17. Снопина К., Бавина В. Мастер-план как инструмент перехода к современной модели пространственного развития города // Научные известия. 2022. № 12.
18. Альбрехтс Л., Антонов А., Брновицкая А., Ложкин А., Мизир Т., Милюдова А., Янг Ш. Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим. Под общей редакцией А. Муратова; Московский урбанистический форум, КБ Стрелка, Институт медиа, архитектуры и дизайна Стрелка. М.: А Принт, 2014.
19. Ткаченко С.Б. Один век московского градостроительства. В 2 т. Книга первая. Москва советская. М.: Прогресс-Традиция, 2019. URL: <https://ibooks.ru/bookshelf/365163/reading> (дата обращения: 29.10.2023).

20. Толстогузов О.В. Стратегия периферийного региона в условиях ограничения информации: методология, теория и практика. Петрозаводск: Карельский научный центр РАН, 2010.
21. Трухачев Ю.Н. Общая теория градостроительных систем (методологическая концепция). Ростов-на-Дону: Ростовская государственная академия архитектуры и искусства, 2006.
22. Тузовский В.С. Становление понятия «мастер-план» в отечественной градостроительной теории и практике // Ноэма (Архитектура. Урбанистика. Искусство). 2019. № S3 (3). С. 29–43.
23. Ханова Н. «Генплан Перми – это авантюрная утопия» // Berlogos. 24.02.2015. URL: <http://www.berlogos.ru/interview/igor-lugovoy-genplan-permi-eto-avanturnaya-utopiya.php>
24. Чугуевская Е.С. О территориально-пространственных аспектах стратегии пространственного развития Российской Федерации // Academia. Архитектура и строительство. 2017. № 1. С. 67–71.
25. Шапиро О. Город как живой организм: что такое мастер-планы и для чего они нужны // ForbesLife. 2022. URL: <https://www.forbes.ru/forbeslife/477359-gorod-kak-zivoj-organizm-cto-takoe-master-plan-y-i-dla-cego-oni-nuzny>
26. Barrett S.M. Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies // Public Administration. 2004. No. 82. P. 249–262.
27. Bell D. The Emergence of Contemporary Masterplans: Property Markets and the Value of Urban Design // Journal of Urban Design. 2005. Vol. 10, no. 1. P. 81–110. DOI: 10.1080/13574800500062387
28. Fu Y., Zhang X. Planning for sustainable cities? A comparative content analysis of the master plans of eco, low-carbon and conventional new towns in China // Habitat International. 2017. No. 5. С. 55–66.
29. Immel P. High-Modernist Urban Planning in Beijing for Population Control // Journal of Current Chinese Affairs. 2020. Vol. 49, no. 3. May. P. 291–311.
30. Laurian L., Day M., Berke P. et al. Evaluating Plan Implementation: A Conformance-Based Methodology // Journal of the American Planning Association. 2004. No. 70. P. 471–480.
31. Master plans overview // Microsoft Ignite. 01.06.2023. URL: <https://learn.microsoft.com/en-us/dynamics365/supply-chain/master-planning/master-plans>
32. Planning Singapore: from plan to implementation (ed. Belinda Yuen). Paperback Singapore Institute of Planners. 1998. ISBN: 978-9810-40-573-1
33. Qi Ye, Song Qijiao, Zhao Xiaofan, Qiu Shiyong, Tom Lindsay et al. China's New Urbanisation Opportunity: A Vision for the 14th Five-Year Plan. Coalition for Urban Transitions. London, UK, and Washington, DC. 2020. URL: <https://urbantransitions.global/publications/>

ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 07.05.1998 N 73-ФЗ (ред. от 31.12.2005). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18685/
2. Федеральный закон «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 N 191-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51015/
3. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.06.2023 N 240-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449446/
4. Методические рекомендации по разработке (корректировке) планов развития муниципальных образований (мастер-планов): протокол заседания штаба по вопросам развития городов Дальневосточного федерального округа от 07.02.2022 N АЧ-10/10. URL: https://itpgrad.ru/upload/iblock/ad1/g2k5z8ofpvbyrixzl77zvsrc0o1482og/Methodicheskie_rekomendatsii-po-razrabotke-master-planov.pdf
5. Development Guide Plans. Development Guide Plans (DGPs). 1991. URL: <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lhk19940817s.pdf>
6. Master plan Singapore. 2014. URL: <https://www.ura.gov.sg/maps/?service=mp&year=2014>

REFERENCES

1. Vlaskina, E. (2019) 'Use the master plan to transform the urban environment', *Association of Council of Municipal Formations of the Khabarovsk Territory*. Available at: <http://cmokhv.ru/materials/mat20191212/> (accessed: 31 October 2023). (In Russian).
2. Mau, V.A. (2000) 'In defense of agnosticism', *Expert*, January 31, 4 (217). (In Russian).
3. Nabiullina, K.R. and Dembich, A.A. (2019) 'Innovative features of the city master plan of the mid-21st century', *Innovations and investments*, 4, pp. 282–285. (In Russian).
4. Puzanov, A.S., Trutnev, E.K., Markvart, E., Popov, R.A. and Safarova, M.D. (2021) *Strategic planning and urban regulation at the municipal level*. Moscow: Publishing house "Delo", RANEPА. (In Russian).
5. Raev, Yu.V. and Yusin, G.S. (2001) 'General plan in the system of urban planning legislation', *Architecture and construction of Moscow*, 5–6, pp. 59–62. (In Russian).
6. Revzin, G. (2009) *Plan without a plan. General plan of Moscow as a document of early feudalism XXIX-MMIX*. Available at: http://projectclassica.ru/newsmake/29_2009/29_2009_04.htm (accessed 30 October 2023). (In Russian).

7. Seasons, M. (2002) 'Strategic planning management', *Materials of the First All-Russian Forum of Cities – Leaders of Strategic Planning*. St. Petersburg, Pushkin. (In Russian).
8. Smolyar, I.M. (2001) *Urban planning as a system: Forecasting – Programming – Design*. Scientific monograph. Moscow: RAASN. (In Russian).
9. Snopova, K. and Bavina, V. (2022) 'Master plan as a tool for the transition to a modern model of spatial development of the city', *Scientific news*, 12. (In Russian).
10. Albrechts, L., Antonov, A., Bronovitskaya, A., Lozhkin, A., Mizir, T., Milovidova, A. and Yang, S. (2014) 'Strategic master plan: a tool for managing the future', in: A. Muratov (Ed.) *Moscow Urban Forum, Strelka KB, Strelka Institute of Media, Architecture and Design*. Moscow: A Print. (In Russian).
11. Tkachenko, S.B. (2019) *One century of Moscow urban planning*. In 2 volumes. Vol. 1. Moscow: Progress-Tradition. Available at: <https://ibooks.ru/bookshelf/365163/reading> (accessed 29 October 2023). (In Russian).
12. (N/A) 'The general plan is becoming "dead": the Ministry of Construction of the Russian Federation proposes to simplify the general plans of cities', *Realnoe Vremya (realnoevremya.ru)*. Available at: <https://realnoevremya.ru/news/155378-genplan-stanovitsya-mertvym-minstroy-rf-predlagaet-uprostit-genplany-gorodov> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
13. Tolstoguzov, O.V. (2010) *Strategy of the peripheral region in conditions of limited information: methodology, theory and practice*. Petrozavodsk: Karelian Scientific Center of the Russian Academy of Sciences. (In Russian).
14. Trukhachev, Yu.N. (2006) *General theory of urban planning systems (methodological concept)*. Rostov-on-Don: Rostov State Academy of Architecture and Art. (In Russian).
15. Tuzovsky, V.S. (2019) 'Formation of the concept of "master plan" in domestic urban planning theory and practice', *Noema (Architecture. Urbanism. Art)*, S3(3), pp. 29–43. (In Russian).
16. Khanova, N. (2015) 'The general plan of Perm is an adventurous utopia', *Berlogos*, 24.02. Available at: <http://www.berlogos.ru/interview/igor-lugovoy-genplan-permi-to-avanyurnaya-utopiya.php> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
17. Chuguevskaya, E.S. (2017) 'On the territorial-spatial aspects of the spatial development strategy of the Russian Federation', *Academia. Architecture and construction*, 1, pp. 67–71. (In Russian).
18. Shapiro, O. (2022) 'A city as a living organism: what are master plans and why are they needed', *ForbesLife*. Available at: <https://www.forbes.ru/forbeslife/477359-gorod-kak-zivoj-organizm-cto-takoe-master-plany-i-dla-cego-oni-nuzny> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
19. Barrett, S.M. (2004) 'Implementation studies: Time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies', *Public Administration*, 82, pp. 249–262.
20. Bell, D. (2005) 'The Emergence of contemporary masterplans: Property markets and the value of urban design', *Journal of Urban Design*, 10(1), pp. 81–110. DOI: 10.1080/13574800500062387

21. Fu, Y. and Zhang, X. (2017) 'Planning for sustainable cities? A comparative content analysis of the master plans of eco, low-carbon and conventional new towns in China', *Habitat International*, 5, pp. 55–66.
22. Immel, P. (2020) 'High-modernist urban planning in Beijing for population control', *Journal of Current Chinese Affairs*, 49(3), May, pp. 291–311.
23. Hertsberg, L.Ya. (2019) 'To be or not to be master plans of large cities', *Academia. Architecture and construction*, 2, pp. 10–18. DOI: 10.22337/2077-9038-2019-2-10-18 (In Russian).
24. Laurian, L., Day, M., Berke, P. et al. (2004) 'Evaluating plan implementation: A conformance-based methodology', *Journal of the American Planning Association*, 70, pp. 471–480.
25. (2023) 'Master plans overview', *Microsoft Ignite*. 01.06.2023. Available at: <https://learn.microsoft.com/en-us/dynamics365/supply-chain/master-planning/master-plans> (accessed 31 October 2023).
26. *Planning Singapore: from plan to implementation* (1998) Belinda Yuen (Ed.) Paperback Singapore Institute of Planners.
27. Qi Ye, Song Qijiao, Zhao Xiaofan, Qiu Shiyong, Lindsay, T. et al. (2020) *China's New Urbanisation Opportunity: A Vision for the 14th Five-Year Plan*. Coalition for Urban Transitions. London, UK, and Washington, DC. Available at: <https://urbantransitions.global/publications/> (accessed 31 October 2023).
28. Hertsberg, L.Ya. (2022) 'Strategic plan or master plan?', *Academia. Architecture and construction*, 1, pp. 60–67. DOI: 10.22337/2077-9038-2022-1-60-67 (In Russian).
29. Glazychev, V.L. (2008) 'Strategies for territorial development of Russia (towards technologies of public-state partnership)', *Site in memory of V.L. Glazychev*. Available at: http://www.glazychev.ru/publications/doklady/2008-04-12_doklad_oprf_str.htm (accessed 31 October 2023). (In Russian).
30. Kolontai, A.N. (2022) *Master plan as an alternative reality*. Available at: https://genplanmos.ru/publication/2022_06_28_master-plan-kak-alternativnaya-realnost/ (accessed 31 October 2023). (In Russian).
31. Krivitsky, I. (n/d) *Foster's Bureau will develop a master plan for a government city in India*. Available at: <https://realty.rbc.ru/news/5afaf58a9a79473bcf61c1c5> (accessed 31 October 2023). (In Russian).
32. Lozhkin, A. (N/A) 'Why and how: general planning and strategic master planning', *ARCHI.RU*. Available at: <https://archi.ru/russia/51964/zachem-i-kak-genplanirovanie-i-strategicheskoomaster-planirovanie> (accessed 18 September 2023). (In Russian).
33. Malinova, O.V. (2020) 'On reforming territorial planning in the Russian Federation for the purpose of comprehensive and sustainable development of the territory. Master plan', *Academia. Architecture and construction*, 1, pp. 5–12. (In Russian).

OFFICIAL DOCUMENTS

1. *Town Planning Code of the Russian Federation* dated 05.07.1998 N 73-FZ (as amended on 12.31.2005). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_18685/
2. *Federal Law "On the implementation of the Town Planning Code of the Russian Federation"* dated December 29, 2004 N 191-FZ (latest edition). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51015/
3. *Federal Law "On Amendments to the Town Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation"* dated June 13, 2023 N 240-FZ (latest edition). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_449446/
4. *Methodological recommendations for the development (adjustment) of development plans for municipalities (Master Plans): minutes of the meeting of the headquarters for the development of cities in the Far Eastern Federal District* dated 02.07.2022 N ACh-10/10. Available at: https://itpgrad.ru/upload/iblock/ad1/g2k5z8ofpvbyrixzl77zvsc0o1482og/Methodicheskie_rekomendatsii-po-razrabotke-master_planov.pdf
5. *Development Guide Plans (DGPs) (1991)* Available at: <https://www.nas.gov.sg/archivesonline/data/pdfdoc/lhk19940817s.pdf>
6. *Master plan Singapore (2014)* Available at: <https://www.ur.gov.sg/maps/?service=mp&year=2014>

Статья поступила в редакцию 16.10.2023;
одобрена после рецензирования 14.11.2023;
принята к публикации 15.02.2024.