

09.12.2025

Мастер-план как инструмент будущего: от стратегии до реальных изменений

Как меняется подход к управлению развитием территорий в России? Почему мастер-план стал ключевым инструментом для регионов и городов, чем он отличается от привычных стратегий социально-экономического развития, как формируется нормативная база для его реализации и почему этот подход открывает новые возможности — от повышения качества жизни до привлечения инвестиций и международного сотрудничества. Об этом читателям BM.Moscow Foresight рассказала Евгения Муринец, архитектор и эксперт в области градостроительной политики, член Экспертного совета Минстроя России по формированию комфортной городской среды, преподаватель магистратуры Президентской академии, советник губернаторов Астраханской и Ульяновской областей.

— Евгения, поговорим о теме, затрагивающей, пожалуй, все сферы экономики любого города, региона, страны — комплексное развитие территорий. Сегодня в России мы всё чаще слышим такие понятия как «комплексное развитие», «комплексный подход к развитию», «мастер-план развития», «стратегия развития». Что специалисты вкладывают в эти понятия, тождественны ли они?

— Да, это всё том, каким образом управлять развитием территорий, какие шаги надо предпринимать городским, региональным и федеральным управленцам и в какой последовательности, чтобы добиться поставленных целей. Цели определены Президентом, о них мы с вами знаем, так как их достижение выражается буквально в каждой задаче, поставленной всем органам власти. Эти цели ложатся в основу стратегий социально-экономического и пространственного развития России, в стратегии и регионов России. К верхнеуровневым целям добавляются раскрывающие их, но не противоречащие им, цели локально по населённым пунктам, так как, несмотря на общую схожесть проблематики текущего качества жизни в стране, есть тем не менее локальная специфика, основанная на географических, природно-климатических, национальных особенностях и т. д. Проще говоря, в эти понятия вкладывается, прежде всего, способ достижения достойного уровня жизни на конкретно взятой территории, и этот способ учитывает все аспекты жизни: от федеральных условий и задач до задач и вызовов конкретного города и даже района, начиная с качества федеральных трасс, крупных университетов, центров культуры и заканчивая строительством детского садика или поликлиники и даже благоустройства районного сквера. Последнее, кстати, является одним из наиболее частых запросов среди жителей — благоустройство территорий и общественных и дворовых. В своё время мы совместно с федеральным правительством, профсообществом и институтами развития запустили федеральную программу по благоустройству — ФКГС (формирование комфортной городской среды – **прим. ред.**), и сегодня в каждом городе нашей страны можно увидеть благоустроенное по этой программе пространство.

— А когда началась вся эта история?

— По большому счёту, нам ещё от советского периода достались прекрасные нормы, которые при развитии территорий учитывали необходимый объём инфраструктуры, социальной, инженерной и транспортной. Единственное, но очень важное отличие того подхода от сегодняшнего в том, что тогда расчёты отталкивались от обеспечения имеющихся и планируемых промышленных предприятий в конкретном регионе рабочей силой и создания для семей рабочих необходимых для жизни условий. В 2010-м был разработан первый в России мастер-план Перми; его в нашем «цеху» принято считать первым комплексным планом развития. Но если смотреть чуть глубже, то это больше похоже на концепцию архитектурно-градостроительного развития чем на стратегию социально-экономического развития, или СЭР. Первые же современные стратегии СЭР появились чуть раньше в двухтысячные, когда сформировали и Градкодекс, структурирующий принципы градостроительной деятельности. И уже только в последние пять-семь лет мы разрабатываем мастер-планы как симбиоз генеральных планов и стратегий СЭР, понимая глубокую взаимозависимость

этих документов.

— В чём специфика документа «мастер-план»?

— В текущем прочтении мастер-план — это межотраслевой документ, и это важнейший момент. Это ставит мастер-план даже выше стратегии СЭР, так как после его разработки регион обязан изменить стратегию в соответствии с новеллами, изложенными в мастер-плане.

— Звучит как победа одних «страт» над другими.

— Не совсем так. Мастер-план — главный инструмент в управлении развитием территорий, имеющийся на руках у губернатора, у главы правительства и у президента. Мастер-план расставляет по местам приоритеты в отраслях в конкретно взятом городе. Поэтому это не победа одних «страт» над другими, а инструмент для управленцев высшего звена, разработанный по поручению президента, своевременно сформировавшего такое комплексное видение. И, возвращаясь к временной точке отсчёта, таковой корректнее было бы считать, 2016-й год, когда наш президент и премьер-министр Японии Синдзо Абэ на полях ВЭФ в рамках сближения и достижения целей подписания мирного договора между странами договорились о сотрудничестве по нескольким направлениям, одним из которых было пространственное развитие. Тогда же, по предложению господина Абэ, страны договорились о совместной работе над развитием Владивостока как ближайшего к Токио крупного административного центра и ключевого порта России на Дальнем Востоке. Это поручение ушло от нашего Президента в ДОМ.РФ, который, в свою очередь, и разработал совместно с крупнейшей в Японии проектно-инжиниринговой компанией мастер-план. Именно этот мастер-план стал первым, в котором, помимо архитектурно-градостроительной концепции, был пересмотрен потенциал социально-экономического развития города в целом, были выделены приоритетные территории и направления развития городского округа, рассчитаны финансовые модели по этим приоритетным территориям и предложены пути достижения, или, как сейчас говорят, «дорожная карта», со сроками, стоимостями и ответственными исполнителями. Надо признаться, что некоторые решения, предложенные японскими специалистами, например, вынос портовой функции и складской за пределы центра города, вызвали множество вопросов у городской администрации, так как выглядели слишком масштабными и революционными, хотя и были поддержаны руководством региона. В целом для

страны это был новый подход. При этом нормативной базы под такой подход ещё не было, что привело к сложности его реализации в той итерации, по крайней мере, хотя мастер-план был представлен на всех уровнях с обеих сторон.

— Но нормативной базы под «мастер-план» нет и сегодня.

—Да, но с тех пор у мастер-плана появилось множество сторонников как среди госуправленцев, так и среди профсообщества и населения. Москва для этого проделала большую управленческую и институциональную работу. В ней участвовали и Правительство Москвы, в частности правительственный Институт генплана Москвы, имеющий семидесятилетний опыт планирования особо крупных территорий, и команда ДОМ.РФ, федерального института развития, объединившего под своей крышей ведущих российских специалистов в развитии территорий, и ВЭБ.РФ, и частные отраслевые разработчики из Москвы и Санкт-Петербурга, наши федеральные ведомства Минстрой России и Минэкономразвития. В последние три-четыре года к этому пулу присоединилась и Администрация Президента, как инициатор, координатор, контролёр и помощник в разработке таких документов, в частности по городам Дальнего Востока. В итоге в президентских поручениях мы всё чаще встречаем этот термин, что даёт губернаторам и мэрам возможность и разрабатывать, пускай пока за счёт внебюджета, и следовать новеллам мастер-плана в своей текущей деятельности и при принятии важных стратегических решений по развитию вверенных им территорий. К тому же так называемый законопроект по мастер-планам уже готов и ожидает своего утверждения в ближайшее время.

— А что будет после его принятия? Все регионы должны будут разработать мастер-планы на все свои города?

— Во-первых, когда документ становится легитимным (то есть появляется его определение и специфика в федеральном законодательстве), появляется возможность выделять средства государственного бюджета на его реализацию, что сегодня напрямую делать очень сложно. Во-вторых, согласно законопроекту, разработка мастер-плана это право региона, а не обязанность. Это, на самом деле, важнейший аспект. Я бы сказала, что это компромисс между ставшей уже традиционной системой управления и инновационной, более сложной и комплексной, к которой могут быть готовы пока не все. В-третьих, согласно поручениям президента от марта 2024-го года, российское правительство совместно с главами субъектов должно определить две тысячи опорных населённых пунктов, по которым должны быть разработаны долгосрочные программы развития, и среди этих двух тысяч должно быть выделено двести, можно сказать, «тестовых»

городов и агломераций, на которые необходимо разработать мастер-планы в соответствии с новым законом. Надо сказать, что, вопреки всеобщим ожиданиям, появилась очередь из желающих попасть в «список 200», и сейчас это уже порядка 280 населённых пунктов. Преимущество вошедших в список территорий в том, что на разработку их мастер-планов будет выделено федеральное софинансирование и внебюджет в виде средств институтов развития. Также множество программ национального проекта «Инфраструктура для жизни» будет опираться на мероприятия, которые будут включены в эти мастер-планы и программы развития.

— Предстоит большая работа. Есть ли у неё конечная цель?

— Вопрос, с одной стороны, философский, с другой — весьма конкретный. С чего мы и начали наш диалог: в стране действует система национальных целей и задач, национальных проектов, призванных содействовать достижению национальных целей. Ближайшие сроки — 2030-й год с перспективой до 2036-го года. Все цели и задачи сосредоточены на благополучии населения, улучшении условий жизни, увеличении численности населения и возраста дожития, повышении технологичности экономики и т.д.

— То есть мастер-план — это больше социальный проект?

— Да, и социальный, и инвестиционный, так как определяет социально-экономический потенциал территории. А это уже хорошая база для привлечения инвестиций в развитие, и внутристрановых, и иностранных.

— По сути, это подсказка для инвесторов куда и во что вкладывать деньги?

— Да, отличная подсказка, так как в мастер-плане они найдут всю информацию о том, что планируется построить/реконструировать и где, сколько на это денег планируется выделить, каков источник финансирования и,

главное, какой ожидается эффект от конкретного мероприятия для жителей, для городской экономики, региональной и федеральной, а также для инвесторов.

— А какие из мастер-планов, на Ваш взгляд, можно назвать наиболее приближенными к описанному Вами «эталону»?

— Такие проекты есть у Петропавловск-Камчатской агломерации, у города Грозного, у Мурманской агломерации, у Якутска, Улан-Удэ и т.д. Есть мастер-планы и у небольших, но менее значимых для страны городов: Суздаля, Дербента, Менделеевска и других. Опыт большой уже накоплен. На нём, в частности, на этих городах, и базируется новый законопроект.

— Подход действительно масштабный. Вообще, это наше, с позволения сказать, «изобретение» или заимствование у того же Запада? Не похоже, что само слово «мастер-план» имеет русское происхождение.

— Да, само слово «мастер-план» не наше. Но за рубежом в него вкладывают менее масштабное значение. Это скорее архитектурно-градостроительная концепция, чем первый российский мастер-план Перми, о котором мы с вами говорили вначале, и являлся. В начале двухтысячных в российскую нормативную базу, и в целом в градостроительство и архитектуру, было введено множество новшеств. Даже Градкодекс базировался на американской градостроительной модели управления. Тогда же был активный взаимообмен с западными специалистами и по другим направлениям градопланирования, архитектуры, строительных материалов и технологий. У нас появилась финансовая и политическая возможность легко путешествовать за границей и учиться, и также множество экспатов приехали в Россию для работы на российских площадках. Слово «мастер-план» в контексте архитектурно-градостроительной концепции они нам и привезли. В Москве, нашем пилотном буквально во всех отраслях регионе, в то время мастер-планы были чуть ли не в каждой архитектурной концепции и эскизе. Тогда словосочетание «схема генерального плана» мы стали в угоду моде менять на «мастер-план», делать этот чертеж визуально более привлекательным для заказчиков. Однако же в том прочтении, в котором мастер-план заявлен в текущем законопроекте, это практика уникальная и для международного рынка. И мы рады, что в этой далеко не последней отрасли экономики мы можем предложить миру свои разработки.

— А кто может разрабатывать такой сложнейший межотраслевой документ? Какая должна быть квалификация у разработчика? Есть ли соответствующий профстандарт?

— Да, это действительно один из ключевых вопросов, от которого зависит качество итогового результата. Как Вы сами обозначили, мастер-план это межотраслевой документ, поэтому его разработчиками должны быть консорциумы, в составе которых и архитекторы, и социологи, и экономисты, и историки, и финансисты, и представители прочих профессий, которые необходимы под конкретный проект. Лидером такого консорциума может быть представитель любого отраслевого направления. На первое место здесь выходит управленческий опыт и способность договариваться со всеми участниками проекта, органами власти, жителями. Он может быть как у архитекторов, так и социологов и юристов. Также по этому вопросу я бы акцентировала важность компетенции заказчика и его готовность содействовать разработке, а не формально отвечать на запросы разработчиков с одной стороны и отчётные документы у федеральных властей, с другой стороны.

— В завершение нашего диалога хотелось бы задать вопрос о том, насколько это направление развития могло бы стать ещё одной точкой соприкосновения во взаимодействии со странами БРИКС и другими международными партнёрами.

— Да, это прекрасный инструмент для таких целей. В эпоху реформирования глобальных цепочек создания добавленной стоимости, мастер-план может стать прикладной платформой, которая, исходя из потенциала конкретной территории, предложит варианты иностранного инвестирования, экспортного потенциала. Например, множество наших приграничных городов, обладая таковым потенциалом, не используют его в полной мере. И мастер-план может нам подсказать, в прямом смысле слова, дорогу к совместному плодотворному сотрудничеству.