

МАСТЕР-ПЛАНИРОВАНИЕ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ: БОЛЬШОЙ ПРОСТРАНСТВЕННЫЙ ЭКСПЕРИМЕНТ

Гресь Роберт Андреевич¹

¹ Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, г. Санкт-Петербург
(младший научный сотрудник)

E-mail: Robert.a.gres@gmail.com

***Аннотация:** В представленном материале рассматриваются темы текущего развития формата мастер-планирования, вопросы управления реализацией мастер-планов и проблемы положения мастер-планов в системе стратегических документов. Отдельное внимание уделено вопросам повышения качества разработки мастер-планов, создания региональных центров компетенций.*

***Ключевые слова:** Мастер-план, Дальний Восток, генеральный план, схема территориального планирования.*

MASTER PLANNING IN THE FAR EAST: A LARGE SPATIAL EXPERIMENT

Robert Gres¹

¹ Institute of Regional Economics of the Russian Academy of Sciences, St. Petersburg (Junior Researcher)

***Abstract:** The presented material discusses the topics of the current development of the master planning format, issues of managing the implementation of master plans and the problems of the position of master plans in the system of strategic documents. Special attention is paid to improving the quality of master plan development and the creation of regional competence centers.*

***Keywords:** Master plan, Far East, master plan, territorial planning scheme.*

Система планирования в Российской Федерации трансформируется в соответствии с новыми вызовами, которые стоят перед страной. Традиционная система, в которой доминировали генеральные планы, СТП в связке со стратегиями социально-экономического развития, активно меняется под влиянием нового типа документов планирования – мастер-планов. Существует большое количество различных мнений относительно того, что же такое мастер-план. Реальная практика здесь опережает фундаментальное осмысление и научную экспликацию. Что такое мастер-план, мы можем сказать в каждом случае по итогам разработки документа. Но ясно одно: мастер-план является тем новым веянием, на

которое обращены взоры власти, бизнеса и общества. Сегодня это узловая точка для множества проектов развития пространства.

Мастер-планов становится все больше. В сентябре 2023 года Президент России В.В. Путин одобрил еще три мастер-плана дальневосточных агломераций (Анадырской, Якутской, Магаданской). Про мастер-планы регулярно говорят федеральные чиновники. Директор по развитию городской среды АО «ДОМ.РФ», Антон Финогенов, в 2023 году отмечал, что стратегические планы дальневосточных городов рассматриваются на высшем уровне еженедельно.

Мастер-планы значительно оживили дискурс стратегического планирования. К очевидным преимуществам мастер-планов можно отнести возможности расширенного участия местных сообществ в разработке, возможности объемной визуализации и имплементации большого количества графических материалов, ориентацию на конкретные реализуемые проекты, отсутствие жестких требований по содержанию документа, что позволяет индивидуализировать каждый мастер-план. Простота восприятия привлекает обычных городских жителей, что в конечном итоге способствует улучшению показателей реализации.

С того момента, как был разработан и принят первый стратегический мастер-план Перми в 2010-2011 гг., прошло более 10 лет. За это время практика мастер-планирования в России из дисперсных эпизодов превратилась фактически в систему. Мастер-планирование в России приобрело значительные масштабы с 2018 года. 2021 год стал поворотным для мастер-планов в РФ. По указу Президента РФ В.В. Путина была начата разработка 25 мастер-планов дальневосточных городов. Таким образом, Дальний Восток стал огромным испытательным полигоном для нового формата стратегического планирования.

Успех реализации проектов мастер-планирования в городах Дальнего Востока обуславливает расширение практики подготовки таких документов на арктические города (в первую очередь, опорные населенные пункты, которые были определены в конце 2023 года [1]), быстро развивающиеся агломерации (Постановление Правительства РФ от 31.05.2022 №996) и на города, расположенные на геостратегических территориях, помимо Арктики (по Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года). Министр Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, Алексей Чекунов, рассказал, что на первый этап реализации мастер-планов шести дальневосточных городов деньги имеются.

Неоднократно в качестве успешного примера реализации мастер-плана приводится мастер-план Дербента, но необходимо больше таких примеров. Только в этом случае мастер-планы пройдут некую легитимизацию. Дальний

Восток в этом смысле находится в авангарде, и реализация мастер-планов здесь расставит векторы для дальнейшего мастер-планирования по всей России.

В этой связи абсолютно точно к параметрам реализации мастер-планов подойдут с особой тщательностью. Заместитель министра экономического развития Российской Федерации, Дмитрий Вахруков, обращал внимание на то, что для получения всех экономических эффектов мастер-план обязательно должен быть реализован целиком, нужно не допускать локальных дисбалансов. Поэтому частичная реализация мастер-плана не может быть принята за абсолютный успех. Но мастер-план может быть успешно реализован только в том случае, если он соотнесен с экономическими реалиями. В основе мастер-плана лежит, в первую очередь, экономическая модель – верно подчеркивал Владимир Солодов, губернатор Камчатского края. Таким образом, разговор о реализации дальневосточных мастер-планов – это разговор о выборе будущего дальневосточных городов.

Фундаментальный вопрос связан с положением мастер-планов в системе действующих стратегических документов. На эту проблему обращал внимание руководитель АНО «Центр развития территорий Амурской области», Петр Стрелец, заявив, что немаловажно отразить мастер-план во внутренних документах региона, сам мастер-план ничего не значит. Сегодня параллельно мастер-планам могут разрабатываться СТП и стратегии социально-экономического развития для отдельных территорий регионов (как правило, агломераций). То есть для одной и той же территории могут быть утверждены различные документы территориального планирования. По 172-ФЗ все документы стратегического планирования должны подчиняться утвержденной региональной стратегии социально-экономического развития, но на муниципальном уровне происходят значительные разночтения, в том числе из-за того, что стратегические документы разрабатывают разные команды консультантов.

Ввиду отсутствия однозначного ответа на вопрос о положении мастер-плана в системе стратегических документов возникают различные коллизии на региональном уровне. В одних случаях принятый мастер-план понимается как основание для внесения изменений в прочие документы, в других – мастер-план лишается любой юридической силы [2]. Только утверждение мастер-плана Президентом России придает статус документу. Минстрой РФ готовит инициативу о законодательном закреплении понятия мастер-плана, но пока неизвестны основные положения будущего документа [3]. За мастер-планы по Поручению Президента РФ взялись в Минэкономразвития. Включение мастер-планов в систему стратегических документов необходимо для исключения возможной ситуации разнонаправленности стратегического выбора.

От реализации разработанных мастер-планов зависят будущие институциональные изменения: сможет ли мастер-план стать ведущим документом планирования для определенной территории. В связи с этим возникает проблема управления реализацией мастер-плана. Универсального решения в российской практике в данном случае нет. Создаются агентства развития, проектные офисы, расширяются полномочия отдельных департаментов, а в некоторых случаях реализация мастер-плана находится на полном личном контроле губернатора или мэра. При этом региональный и муниципальный уровни власти часто перемешиваются, когда, например, создается агентство развития на региональном уровне для реализации мастер-плана муниципального образования. С одной стороны, здесь формируются новые точки соприкосновения региональных и муниципальных властей, но с другой стороны, при отсутствии консолидированной позиции реализация мастер-плана как бы повисает в воздухе.

На текущий момент выбор модели управления реализацией мастер-плана является управленческой задачей, требующей задействования региональных управленческих кадров, и часто личного внимания губернатора. Некоторые регионы активно экспериментируют, результаты успешных экспериментов нужно тиражировать. Формирование такой модели, которую можно было бы применить в любом регионе – актуальная задача, выполнение которой уменьшит транзакционные издержки.

От качества разработки стратегических документов, таких как мастер-план, зависит не просто их реализация, а будущее социально-экономическое развитие регионов и муниципалитетов. Разработка мастер-плана – это серьезная и ответственная работа, которая требует высокого уровня компетенций. Сегодня мы видим огромную нагрузку на все проектные команды, работающие в этой сфере. Когда-то такая же ситуация наблюдалась относительно разработки стратегий социально-экономического развития. Количество разрабатываемых стратегий условно превышало количество компаний-консультантов, что привело к распространению копирования фрагментов текстов стратегий и снижению качества документов в отдельных случаях.

Учитывая сказанное, очень важно обратить внимание на вопрос регионализации работы по подготовке мастер-планов. Региональные или макрорегиональные центры развития компетенций пространственного планирования позволят актуализировать в каждом конкретном случае проблемы пространственного развития, на которые стоит обратить внимание. Губернатор Камчатского края, Владимир Солодов, подчеркнул, что необходимо подумать над созданием центра компетенций по урбанистике, создать Центр урбанистики по Дальнему Востоку. Это, действительно, актуально. Такой центр может быть реализован на базе высших учебных заведений, строящихся кампусов мирового уровня. По

Дальнему Востоку в 2023 году были утверждены проекты таких кампусов в Хабаровске и Южно-Сахалинске. Также существующая программа Муравьев-Амурский 2030 – хороший шаг в направлении развития региональных компетенций, наработанный опыт необходимо использовать в предстоящей работе.

Сегодня система социально-экономического и пространственного планирования находится в точке бифуркации. В этой ситуации мастер-планы переопределяют правила игры без законодательного закрепления и большого пакета успешных примеров реализации. Окажутся ли мастер-планы краткосрочной модой или прочно войдут в практику планирования, покажет реализация мастер-планов на Дальнем Востоке. Уже сейчас видны первые положительные эффекты, но предстоит большая работа по оценке эффективности данного инструмента планирования при его повсеместном использовании. Если мастер-планы позволят дальневосточным городам ответить на стоящие перед ними вызовы, мастер-планы станут еще более активно разрабатываться по всей стране.

В качестве итога можно предложить следующие рекомендации по рассматриваемой проблематике:

1. Законодательно определить место мастер-плана в системе стратегических документов в РФ.
2. Создать центры развития компетенций по пространственному планированию в каждом федеральном округе России, в том числе на базе кампусов мирового уровня.
3. Проанализировать существующие отечественные практики управления реализацией мастер-планов, выделить наиболее результативные форматы и придать им системный характер для уменьшения транзакционных издержек.

Литература

1. Для чего создается перечень опорных населенных пунктов Арктики // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2023/09/05/reg-szfo/chislo-ne-imeet-znachenii.html> (дата обращения 05.09.2023).
2. Прибышин Т. К., Гресь Р.А. Мастер-планы агломераций в современной *практике* стратегического планирования в России // Экономика Северо-Запада: проблемы и перспективы развития, № 4(71), 2022, с. 76-86.
3. В Госдуме рассказали об обсуждении с Минстроем законопроекта о мастер-планах городов // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/news/2023/08/04/988591-v-gosdume-rasskazali-ob-obsuzhdenii> (дата обращения 04.08.2023).

List of sources

1. Dlja chego sozdaetsja perechen' opornyh naseleennyh punktov Arktiki // Rossijskaja gazeta. URL: <https://rg.ru/2023/09/05/reg-szfo/chislo-ne-imeet-znachenii.html>, (date of access 05.09.2023).
2. Pribyshin T. K., Gres' R.A. Master-plany aglomeracij v sovremennoj praktike strategicheskogo planirovanija v Rossii // Jekonomika Severo-Zapada: problemy i perspektivy razvitija, № 4(71), 2022, p. 76-86.
3. V Gosdume rasskazali ob obsuzhdenii s Minstroem zakonproekta o master-planah gorodov // Vedomosti. URL: <https://www.vedomosti.ru/realty/news/2023/08/04/988591-v-gosdume-rasskazali-ob-obsuzhdenii>, (date of access 04.08.2023).