

Панасюк Анна Николаевна

магистрант

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет»

г. Санкт-Петербург

**МАСТЕР-ПЛАНИРОВАНИЕ В КОНТЕКСТЕ КОМПЛЕКСНОГО
РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ: ОТ ГИБКОГО ИНСТРУМЕНТА
К ФОРМАЛИЗОВАННОМУ ДОКУМЕНТУ**

Аннотация: в статье анализируется эволюция подходов к мастер-планированию в контексте института комплексного развития территорий (далее – КРТ) в Российской Федерации. Исследуется исходная концепция мастер-плана, разработанная ДОМ.РФ, которая позиционировала его как гибкий предпроектный инструмент, призванный синхронизировать экономические и пространственные параметры развития. Рассматриваются основные положения законопроекта №659095–8 и иных законодательных инициатив, направленных на закрепление понятия «мастер-план» в Градостроительном кодексе РФ. Делается вывод, что предлагаемое законодательное регулирование, формально закрепляя статус мастер-плана, создаёт риски чрезмерной унификации и утраты гибкости, что может нивелировать его потенциал как инструмента, способствующего реализации проектов КРТ.

Ключевые слова: мастер-план развития территории, комплексное развитие территорий, Градостроительный кодекс РФ, территориальное планирование, градостроительное зонирование.

Институт комплексного развития территорий в настоящее время представляет собой один из ключевых правовых механизмов, направленных на сбалансированное пространственное преобразование городских территорий в России. Положения главы 10 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ), вступившие в силу с 2020 года, закрепили систему публично-правовых

и договорных механизмов КРТ [2]. Однако практика реализации крупных инвестиционных проектов выявила необходимость в более качественной предпроектной проработке территорий, способной интегрировать архитектурные, экономические и инфраструктурные параметры развития. В этих условиях особую значимость приобрело мастер-планирование, рассматриваемое многими экспертами как инструмент, способный восполнить указанные пробелы.

Долгое время мастер-план существовал вне правового поля, его использование носило факультативный и во многом методологический характер. Анализ эволюции данного института представляет особый интерес: можно ли говорить о трансформации первоначального понимания мастер-плана как гибкого «рыночного» инструмента в сторону унифицированного документа, встроенного в систему государственного планирования? Для ответа на этот вопрос в настоящей статье последовательно рассматриваются концептуальные подходы ДОМ.РФ к мастер-планированию и основные положения законодательных инициатив последних лет.

В отсутствие формального законодательного регулирования мастер-планов ведущую роль в разработке и внедрении этого инструмента взял на себя ДОМ.РФ, выступая не только как финансовый институт, но и как методолог и разработчик стандартов в сфере урбанистики [3]. Ключевая задача компании формулировалась как разработка и внедрение стандартов комплексного развития территорий, призванных синтезировать лучшие международные практики и эффективные наработки советской школы градостроительства [3]. Этот стандарт должен был задавать требования к девелопменту и жилищному строительству, начиная от изменения нормативной базы и заканчивая конкретными земельными аукционами.

Мастер-план в интерпретации ДОМ.РФ позиционировался как единый документ развития городов, который содержал как строительные характеристики на перспективу до 30 лет, так и экономические параметры, позволяющие бизнесу входить в территории и создавать новые проекты в сфере жилой и иной инфраструктуры [4]. В своей основе мастер-план являлся комплексным документом,

объединяющим развитие территории с созданием социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, необходимой для качественной жизни.

Примечательно, что в концепции ДОМ.РФ мастер-план рассматривался в первую очередь применительно к КРТ незастроенных территорий, поскольку компания является уполномоченным агентом по вовлечению федеральных земель. Виталий Мутко, генеральный директор ДОМ.РФ, подчёркивал, что мастер-план – это стратегический, комплексный документ верхнего уровня, который должен быть предельно конкретным, учитывать мнение населения и бизнеса [5]. Таким образом, изначальное понимание мастер-плана в логике КРТ было нацелено на обеспечение инвестиционной привлекательности, синхронизацию публичных и частных интересов и, в конечном счёте, на практическую реализацию проектов.

Длительное отсутствие правовой определённости статуса мастер-плана, а также поручение Президента РФ о разработке 200 мастер-планов городов, агломераций и населённых пунктов сделали неизбежным вопрос о его нормативном закреплении [6].

С 2024 года активно обсуждается законопроект (первоначально имевший №659095–8, а затем опубликованный под ID 152224), направленный на внесение изменений в ГрК РФ [7]. Предлагается дополнить Кодекс статьёй 28.1, определяющей мастер-план как единый документ территориального планирования и градостроительного зонирования.

Анализ содержания законопроекта показывает, что мастер-план в нём понимается как оптимизированный генплан [9]. Предлагается, что документ будет состоять из трёх ключевых элементов: стратегического планирования, территориального планирования и градостроительного зонирования [10]. Содержательно мастер-план должен включать положение о развитии территории, положение о территориальном планировании и карты зонирования с границами населённых пунктов, объектами местного, регионального и федерального значения, а также территориальными и функциональными зонами. Кроме того, предусматривается

разработка плана реализации, который будет содержать сведения об этапах развития, строительстве и реконструкции объектов с привязкой к бюджетному планированию.

Принятие закона ожидалось с 1 марта 2025 года [11]. В официальных комментариях подчёркивалось, что законодательное закрепление понятия «мастер-план» в первую очередь необходимо для реализации нового национального проекта «Инфраструктура для жизни», а также для упрощения градостроительных процедур, в том числе в проектах КРТ [11].

Сопоставление изначальной концепции мастер-плана с предлагаемым законодательным регулированием позволяет выявить ряд существенных различий.

Исходная концепция ДОМ.РФ, ориентированная на КРТ, была в своей основе рыночной, гибкой и нацеленной на интеграцию интересов бизнеса. Мастер-план в ней выступал как предпроектный инструмент, обеспечивающий экономическую целесообразность и ускоряющий реализацию проектов. По оценкам ДОМ.РФ, отсутствие официального статуса приводило к тому, что после разработки мастер-плана приходилось тратить до двух лет на внесение изменений в действующую градостроительную документацию, что компания и стремилась исправить [4].

Новое законодательное регулирование, формально решая проблему правовой неопределённости, закрепляет мастер-план как часть системы государственного стратегического и территориального планирования. Принятие законопроекта является закономерным этапом институционализации мастер-плана [10]. Встраивание его в иерархию градостроительной документации (наряду со схемами территориального планирования, генеральными планами и ПЗЗ) создаёт формальную основу для его интеграции в процедуры КРТ.

Вместе с тем предложенное регулирование несёт в себе риск «зарегулированности». Унификация содержания и структуры мастер-плана (обязательное включение элементов стратегического планирования и градостроительного зонирования) может лишить его той гибкости, которая ценилась в практике ДОМ.РФ.

Мастер-план рискует превратиться из предпринимательского инструмента, ускоряющего проекты, в очередной бюрократический документ, жёстко привязанный к бюджетному циклу и не способный оперативно реагировать на изменения экономической конъюнктуры. В конечном счёте, вопрос об эффективности мастер-планирования в контексте КРТ будет зависеть не столько от формального закрепления этого понятия в законе, сколько от того, насколько сохранятся возможности для гибкого и индивидуального подхода при разработке и реализации конкретных инвестиционных проектов.

Интеграция мастер-плана в градостроительное законодательство, безусловно, является важным шагом в развитии системы территориального и стратегического планирования, направленным на ускорение реализации новых национальных проектов [11]. Однако возникает риск подмены изначального предназначения мастер-плана как гибкого, рыночно-ориентированного инструмента, способствующего КРТ, формализованным и унифицированным документом, жёстко встроенным в систему государственного планирования. Дальнейшее совершенствование правового регулирования должно быть направлено на поиск баланса между необходимостью унификации процедур и сохранением гибкости, адаптивности, которые и составляли основную ценность мастер-плана для комплексного развития территорий [6].

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 (ред. от 05.10.2022) // Российская газета. – 15.12.1993. – №237.

2. Федеральный закон «Градостроительный кодекс Российской Федерации» от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 01.05.2026).

3. Городские трансформации // Mperspektiva.ru. – URL: <https://mperspektiva.ru/topics/gorodskie-transformatsii/> (дата обращения: 15.05.2026).

4. Денис Филиппов: Мастер-план дает импульс развитию города на 30 лет вперед // KP.RU. – URL: <https://www.kp.ru/daily/27752/5143783/> (дата обращения: 17.05.2026).

5. Виталий Мутко: Наша задача – улучшать качество жизни людей // PrimaMedia.ru. – URL: <https://primamedia.ru/news/1359292/> (дата обращения: 15.05.2026).

6. Меркурьева К.Р. Пространственное планирование на основе мастер-плана как нового вида градостроительной документации / К.Р. Меркурьева // Современные проблемы территориального развития. – 2022. – Т. 6. №6. – С. 20–29.

7. Разработан законопроект о мастер-планах // Urtmag.ru. – URL: <https://urtmag.ru/public/1718/> (дата обращения: 17.05.2026).

8. О введении в ГрК РФ понятия «мастер-план» // Nipigrado.ru. – URL: <http://www.nipigrado.ru/12-novosti/220-o-vvedenii-v-grk-rf-ponyatiya-master-plan> (дата обращения: 12.05.2026).

9. Минстрой России представил законопроект о введении понятия «мастер-план» в градостроительное законодательство // Stroyorbita.com. – URL: <https://stroyorbita.com/minstroj-rossii-predstavil-zakonoproekt-o-vvedenii-ponyatiya-master-plan-v-gradostroitelnoe-zakonodatelstvo/> (дата обращения: 15.05.2026).

10. е заседание ЗС РО: Ростовская агломерация получит новый импульс развития // Zsro.ru. – URL: <https://www.zsro.ru/sobytiya/novosti/100183/> (дата обращения: 17.05.2026).

11. Марат Хуснуллин: понятие «мастер-план» закрепят в ГрК // Ассоциация «СРО «Альянс Строителей Подмосковья». – URL: <https://www.asp-sro.ru> (дата обращения: 17.05.2026).