

Как сделать работающий мастер-план? Этапы создания и успешные кейсы

По результатам панельной дискуссии [«Что такое мастер-план и чем он не может быть?»](#), организованной Агентством стратегических инициатив в рамках «Российской креативной недели». Материал подготовлен ЦСП «Платформа».

**Фото выше с Российской креативной недели 2024 из фотоархива ЦСП «Платформа».*

Мастер-план последние несколько лет активно используется в качестве инструмента развития территорий. Это более гибкий и незарегламентированный документ, чем генплан, но его статус до сих пор не закреплен в законодательстве. Есть поручение президента о разработке 200 мастер-планов до 2030 года, по которому в том числе необходимо предусмотреть финансирование проектов реализации документа. В связи с этим различные стейкхолдеры активно обсуждают, какой реальный эффект дает этот инструмент, что нужно учитывать при его создании.

Мария Комкова: «Мастер-план понадобится не всем и подойдет не для каждой территории»

Мария Комкова – заместитель директора дивизиона «Городская экономика» Агентства стратегических инициатив.

Почти 20 лет муниципальные образования разрабатывали генпланы. Потом появилась муниципальная стратегия, вроде как необязательная, но ее тоже все начали разрабатывать. И вот возник мастер-план. Чем он отличается от генплана и стратегии? Может быть, есть смысл генплан или стратегию переделать так, чтобы они выполняли функции мастер-плана, и не плодить сущности.

После поручения президента появилась активность со стороны разработчиков и со стороны глав территорий, которые захотели попасть в список территорий, где будут разрабатываться мастер-планы. Это на уровне инстинкта: если есть очередь, то надо встать. При этом мастер-план, скорее всего, понадобится не всем и подойдет не для каждой территории. Лучше не пытаться причинять добро и не делать мастер-планы для тех, кому это не нужно.

Очевидно, что необходимо как-то сформулировать структуру мастер-плана и подходы к тому, как его разрабатывать. Должен проводиться анализ территории, чтобы понять, какие там могут быть объекты и решения. Делать это можно по-разному. Понадобятся отдельные методические рекомендации, как выявлять дефициты и определять приоритеты.

У Норильска есть публичный мастер-план, в котором можно на временной шкале посмотреть, как будет меняться город – что будет с ним через 5, 10, 15 лет. Такой мастер-план придает уверенность жителям, что территория и город будут развиваться.

Одной из важнейших проблем создания и реализации мастер-планов по-прежнему остается критическая нехватка квалифицированных кадров. Это характерно не только для исполнителей, но и для заказчиков. Заказчик должен понимать, что он хочет получить по

окончании проекта, а для этого просто необходимы специализированные знания.

Олег Шапиро: «Мастер-план предполагает принятие решений в условиях неопределенности»

Олег Шапиро – архитектор, партнер архитектурного бюро Wowhaus.

10-15 лет назад казалось, что если сделать красивые лавочки, посадить деревца, то получится город для людей, и этого достаточно. Но почему же все мировые столицы каждое лето стремятся наполнить чем-то еще, помимо решений, которые можно считать «оптимальными»? Стало очевидно, что за счет изменения среды реализуется потребность города в новой сервисной экономике. Изменился подход к проектированию больших территорий. Сегодня мы видим сложно организованную саморазвивающуюся и саморегулирующуюся систему, которую нам надо менять. Генплан и стратегия развития – это идеология прошлого, когда вы взаимодействуете с неживой системой, и она покорно меняется.

У сложноорганизованной системы есть отдельные составляющие, но она не сводится к их сумме. Любое воздействие на систему в конкретной точке будет менять ее непредсказуемым образом. В математике это называется принятие решений в условиях неустранимой неопределенности. Следовательно, мастер-план – это гипотеза, которая развивается во времени.

Мастер-планирование – это серия сложных процессов. Необходимо привлечение всех стейкхолдеров: политиков, горожан,

представителей малого и крупного бизнеса. Любое решение будет иметь последствия. Через какое-то время система изменится, появятся новые возможности. Основные приоритеты, которые определили совместно, могут требовать уточнения. Для всего этого нужен проектный офис, который будет действовать непрерывно.

Мастер-план не может закончиться, он может только начаться. Для запуска работы над ним надо понять сложную систему функционирования города, выявить основные проблемы, определить его идентичность, понять, какие задачи решаем в первую очередь и какие процессы могут идти параллельно. Выделив цели, намечаем пути их достижения, с учетом понимания источников финансирования – где федеральное, где региональное, где муниципальное, где частное.

Елена Бельская: «Помимо жителей, надо слушать бизнес»

Елена Бельская – директор по взаимодействию с органами государственной власти и реализации социальных экономических проектов ООО «ЗапСибНефтехим» (дочернего предприятия компании СИБУР).

Для нас мастер-план – это история про философию и тренды развития города. Этот вектор, определяющий движение и развитие территории, должен оставаться неизменным, как бы ни менялась система управления городом, взгляды администрации или интересы бизнеса. Мастер-план можно корректировать, но главное не менять его суть: начинали делать туристический город, а через пять лет сменилась власть, делаем город для комфортного проживания лиц среднего возраста. Помимо жителей, надо слушать

бизнес, потому что 50% запланированного придется реализовывать ему. Причем самому разному бизнесу – крупному, малому, среднему, самозанятым.

В 2021 г. мы как компания СИБУР заказали мастер-план для Тобольска. На старте мы всего на 10-15% понимали, что получим в виде финального продукта. В этом году мы дошли до формирования проектного офиса, обдумываем, как его собирать. Нормативно-правовую базу по организации проектного офиса надо было прорабатывать сразу, предусматривая региональное и муниципальное дополнительное финансирование. Просчет самой разработки – это копейки по сравнению с тем, что надо будет делать после старта работ. И мы сидим и считаем совсем другие деньги, чтобы амбиция, под которую крупный бизнес подписался, была достигнута. Мастер-план – это обязательства, которые необходимо выполнить.

Сейчас у нас есть мастер-план туристического каркаса. Напрямую в этой туристической составляющей бизнеса нефтегазопереработки нет, кроме небольших элементов, но половина ответственности за реализацию мастер-плана лежит на нас. Это финансовая, организационная, репутационная ответственность. Также мы в активной фазе поиска инвесторов – четвертых игроков этого активного диалога.

Через полгода мы придем к разработчикам и попросим мастер-план версии 2.0. И тут опять вопрос – кто заказчик, какая должна быть периодичность финансирования этой меняющейся истории, как часто можно трогать бизнес и население. Может быть, стоит определить позиции, которые можно и нельзя корректировать, где вовлекать жителей, а где не вовлекать, поскольку их роль иногда преувеличивают.

Это те проблемы, с которыми мы столкнулись уже после разработки мастер-плана, во время его реализации. Потому что это не документ на полку – это документ, который будет жить и продолжать меняться.

Кристина Попова: «Будущие мастер-планы обретут понятный правовой статус»

Кристина Попова – руководитель группы правового управления ФАУ «Единый научно-исследовательский и проектный институт пространственного планирования Российской Федерации».

Мастер-план помогает раскрыть потенциал и наметить возможный вектор развития города, подкрепляя это конкретными источниками финансирования. Кроме того, мастер-план в сравнении с генеральным планом может быть более гибким инструментом планирования, позволяющим учитывать насущные потребности города.

Мастер-план после интегрирования данного понятия в законодательство о градостроительной деятельности обретет понятный правовой статус, что будет порождать определенные права и обязанности для субъектов градостроительных отношений.

Так, например, органы государственной власти и местного самоуправления будут иметь правовые основания для принятия решений о подготовке мастер-планов, выделении финансирования на их разработку.

Установление требований к структуре и содержанию мастер-

планов, а также квалификационных требований к разработчикам позволит повысить качество разработки, а также будет способствовать единообразию в понимании данного документа как разработчиками, заказчиками, так и контрольными (надзорными) органами.

Анализ сложившейся практики разработки и применения генеральных планов выявил проблему отсутствия в законодательстве о градостроительной деятельности документа, который носил бы стратегический характер и одновременно являлся документом прямого действия, определял параметры развития территории, содержал финансово-экономическое обоснование.

Таким образом, основной целью разработки будущих мастер-планов должно являться формирование единой системы социально-экономического развития и территориального планирования на среднесрочный и краткосрочный периоды. Мы придерживаемся позиции, что мастер-план – документ краткосрочного действия, в отличие от генерального плана, который разрабатывается на срок не менее 20 лет.

В качестве целей мастер-планирования также можно выделить: обеспечение сбалансированного устойчивого развития территорий за счет повышения качества городской среды; создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования; создание условий для благоустройства территорий, развития транспортной, социальной, инженерной инфраструктур, повышение территориальной доступности таких инфраструктур; при необходимости – обеспечение связи с соседними регионами.

Алексей Фирсов: «Мастер-план – инструмент конкуренции территорий»

Алексей Фирсов – генеральный директор «Центра социального проектирования «Платформа», вице-президент РАСО.

Мастер-план – это инструмент поиска идентичности территории. Он особенно важен в рамках конкуренции городских брендов за людей. Это инструмент диалога и взаимодействия городских сообществ, групп, стейкхолдеров относительно будущего территории. Пластичное понятие мастер-плана позволяет создать сильный социальный инструмент.

В диалоге с населением при создании мастер-плана важно на старте отделить декларативные разговоры от реальных. Самое главное – практичность и реалистичность этого диалога, потому что часто он принимает имитационный характер, или как бы настоящий, но низкоэффективный.

Есть несколько ошибочных подходов к включению в планирование общественного интереса. Например, провели соцопрос, узнали, что хочет население, и из этих запросов будем проектировать мастер-план. Но население живет краткосрочным горизонтом планирования, оно не способно сформулировать видение будущего города ни на фокус-группах, ни в ответах на анкетные вопросы. Оно способно ответить на вопрос, что болит прямо сейчас. Но мастер-план на эти боли может ориентироваться только частично, это не обеспечивает стратегию развития города.

Другой момент – социология на старте создания мастер-плана задает какие-то векторы развития, но важнее использовать ее в

момент реализации. Нужен диалог с населением, чтобы скорректировать детали и нюансы, которые часто компрометируют красивую идею.

Далее надо думать, как организовать диалог и институализировать взаимодействие с городом в рамках разработки мастер-плана. Нужен инструмент приоритизации проектов, видение миссии – что есть наш город в долгосрочной перспективе. Миссия должна быть короткой и ясной, а из нее, как из центра пирамиды, должны вытекать разные виды активностей, архитектурных и социальных решений.

Для первичного анализа территории в рамках работы над мастер-планом необходимо выделить среди населения субъектных или потенциально субъектных групп, стейкхолдеров, которые заинтересованы в ее развитии и могут стать социальным ресурсом для этого. Далее – выстроить приоритизацию, исходя из интересов этих групп, но с учетом того, какие из них обладают наибольшим потенциалом. Система работы с этими группами, а потом их синтез в единую картину – это и есть социологическая часть мастер-плана.

Юрий Кульчицкий: «Мастер-план – это набор гипотез»

Юрий Кульчицкий – руководитель проектной группы Высшей школы урбанистики факультета городского и регионального развития Высшей школы экономики.

Для нас мастер-план имеет две разные ипостаси. Это его разработка – как процесс – и продукт, который мы получаем на

выходе. Во время разработки мы актуализируем и уточняем понимание целей и самого мастер-плана, и стратегического развития территории вообще.

Мастер-план как документ стратегического планирования включает в себя четыре компонента: целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование. Все это упаковывается воедино. В процессе реализации территория проходит настоящее стресс-тестирование, подсвечивая узкие места не только стратегирования, но и управления на городском и региональном масштабах.

Мастер-план как продукт – это рабочая книга городского управленца, которая содержит в себе колоду инвестиционных проспектов; четкое представление о том, куда движется город; фундаментальные позиции для взаимодействия с управленцами от региона и корпорациями развития. В совокупности с ответом на вопрос, зачем этот город нужен миру, мы можем сформировать успешный, динамично меняющийся документ, предусматривающий место для пометок на полях.

Мастер-план – также и набор гипотез, имеющих объективную обоснованность. Поэтому мастер-планы формируют новый запрос на данные и статистику, отличный от стратегий или других документов стратегического планирования.

Мастер-план должен быть реализуемым. К сожалению, часто к этому относятся так: можно сделать KPI послабее и заложить туда все, что планировали на ближайшие три года. Тогда получится гарантированно реализуемый мастер-план, от которого не очень много пользы. Это значит отказ от масштабных проектов и серьезных шагов, планирование на 3 или 5 лет, полностью определяющееся бюджетными возможностями, а не целями или

задачами. Все это ломает долгосрочное стратегическое планирование как элемент мастер-плана. Этот момент нуждается в проработке. Надо вырабатывать в том числе финансовые инструменты поддержки долгосрочного стратегического планирования.

Сейчас есть нацпроект «Экономика данных». Данные приобретают экономическую ценность и на государственном уровне, как-то инструментализируются. Если уже имеющиеся данные докрутить до информационно-аналитической базы, на которую можно опираться при разработке мастер-плана, то их, безусловно, необходимо использовать.

Для эффективной синхронизации мастер-планов на национальном уровне важно сохранять внешний, федеральный элемент, который может проявляться в виде квалифицированного заказчика – института развития, а также в виде унифицированного процесса согласования принципиальных решений, в особенности предполагающих федеральное софинансирование. Кроме того, мастер-планы становятся документами, которые могут существовать достаточно долго и активно дорабатываться. Приходит время создания некоторого стандарта разработки, который зайдет дальше существующих, и регламентирует готовность мастер-плана к обновлению, в том числе командой, не имеющей никакого отношения к его разработке.

Галина Пивовар: «Если нет субъекта городского развития, то мастер-план не нужен»

Галина Пивовар – специалист по развитию территорий.

Я позволю себе немного перевернуть вопрос о мастер-планах, потому что, размышляя над их сущностью, мы наделяем город субъектностью. А город, с точки зрения мастер-плана, выступает как объект изменений. То есть город – это некоторая пространственно-социальная единица. Но, безусловно, должен быть субъект. И это сложносочиненная история. Поэтому я бы переформулировала – не зачем городу мастер-план, а зачем нужен мастер-план субъекту городского развития.

Ранее статичные генпланы были экстерриториально вынесены из города и принимались на федеральном уровне. Сегодня мы понимаем, что это неправильно. Необходимо наличие субъекта, составленного из разных позиций, имеющего волю к развитию, способного ставить цели и к ним двигаться, не зависящего от смены властей, тогда нужен и мастер-план. А если такого субъекта нет, то и мастер-план не нужен.

Сложносочиненным субъектом развития может стать квалифицированный заказчик. Например, если в мастер-план уровня города не включен полностью аппарат губернатора и сам губернатор лично, то мало шансов, что все придуманное будет реализовано. Но если включен только аппарат губернатора, но не включен муниципальный уровень – это тоже плохая одноколесная телега, которая далеко не уедет, потому что у правительства региона может быть много собственных приоритетов. Тогда фокус сместится с реализации мастер-плана.

Есть еще крупные компании, часть из которых являются градообразующими. Они максимально заинтересованы в том, чтобы город развивался, там удерживался человеческий капитал. Градообразующие предприятия становятся таким же субъектом, иногда даже более динамичным, чем муниципальный или региональный субъект. К этой системе интересов можно добавить и весь бизнес, который есть на территории. Это потенциальные

инвестиции на реализацию зафиксированных в мастер-плане проектов.

Мастер-планирование состоит из трех стадий: проектирование, документ, реализация. На стадии проектирования, когда работает хорошая команда, происходит также образовательный процесс, потому что локальных компетенций часто недостаточно для того, чтобы придумать современные проекты. Должен сформироваться проектный офис с момента составления технического задания. В него должны входить представители регионального и муниципального уровня, все крупные субъекты, проектировщики. На этом этапе задача проектировщиков совместно с местной властью и бизнесом осмыслить, кто будет реализовывать мастер-план, как будет выглядеть проектный офис после окончания работы над документом.

Грамотный этап разработки, включающий в себя большое количество согласований конечно, кратно увеличивает стоимость процесса. Команда разработчиков должна не просто провести две стратегические сессии, а работать неделями в администрации. Иначе она не сможет понять реальные муниципальные или региональные проблемы и ограничения. Когда мы предлагаем какой-то продукт, мы должны думать про то, как муниципалитеты или регионы встроит его в собственную рутину. В муниципалитете должны появиться новые компетенции.

Критически важным является вопрос денег, который надо обсуждать в самом начале. Необходим стартовый пакет хотя бы в 10% от общей суммы, для того чтобы начать изменения.

Ольга Лобурец: «У нас получился инструмент, который меняет город к лучшему»

Ольга Лобурец – руководитель проекта Фонда «Доброта Севера».

Мы принимали участие в создании мастер-плана Череповца. Нам нужен был мастер-план для развития города, для людей. Когда мы начали с жителями обсуждать, что нам нужно – набережная или центральная улица, количество деревьев, жители стали вовлекаться. Череповец стал по-настоящему их городом. Это дало новые стимулы для его развития. Мастер-план стал точкой притяжения властей, бизнеса и населения.

Мы постоянно корректируем мастер-план. Каждая трансформация проводится вместе с жителями, вместе с властью и вместе с бизнесом. У нас получился действительно крутой инструмент, который меняет город к лучшему.

У нас есть проектный офис. Туда вошли представители бизнеса, гендиректор «Северстали» и гендиректор Череповецкого металлургического комбината. Обязательно всегда присутствует мэр города, представители заксобраний Вологодской области, благотворительный фонд «Доброта Севера», который является основным заказчиком реализации мастер-плана.

В 2020 г. мы определили цели, которых хотим достичь к 2030 г. Каждый месяц мы обсуждаем, что происходит с мастер-планом. В проектный офис входит проектировщик «Яузaproект», который разработал мастер-план и который осуществляет авторский надзор, – ежемесячно он смотрит за всеми нашими объектами

реконструкции.

В 2023 г. мы реализовали два крупных объекта за счет средств бизнеса. Благоустроили центральную улицу города. Работали с объектами культурного наследия, чтобы сохранить идентичность города. Череповец – это все-таки не город металлургов и химиков, это дворянский купеческий город, и нам хотелось сохранить его идентичность. Параллельно на федеральные и региональные средства была отреставрирована и построена новая набережная. Сейчас закончилась реконструкция Советского проспекта, началась реконструкция Соборной горки, которая объединит набережную с Советским проспектом, чтобы сделать единую прогулочную и велосипедную зоны.

После обсуждения с властью, жителями и бизнесом мы выбрали второй объект – парк в спальном районе, где есть ледовый дворец. В Череповце все обожают хоккей, это действительно точка притяжения горожан. Рядом был пустырь, который назывался парк «Серпантин». Мы продолжаем там создавать прогулочную велосипедную зону, объединив на одной территории горнолыжный курорт и реку с музейными объектами.

Мы зафиксировали, что будем пересматривать мастер-план каждые три года, реагируя на то, как меняется окружающая действительность и приоритеты.