

УДК 711-1

DOI: 10.52897/2411-4588-2022-4-76-86

Тарас Кириллович Прибышин*

научный сотрудник

Роберт Андреевич Гресь**

младший научный сотрудник

*Леонтьевский центр

Санкт-Петербург, Россия

**Институт проблем региональной экономики РАН

Санкт-Петербург, Россия

МАСТЕР-ПЛАНЫ АГЛОМЕРАЦИЙ В СОВРЕМЕННОЙ ПРАКТИКЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ¹

Аннотация. Мастер-планирование агломераций активно развивается в России и давно применяется за рубежом: существуют неординарные проекты, такие как мастер-план конурбации Антананариву-Туамасина на Мадагаскаре (проект TaToM). Цель исследования – описание практики мастер-планирования агломераций в Российской Федерации, раскрытие ее географии и ключевых тенденций развития. Установлено, что по состоянию на июнь 2022 г. в России разработаны два мастер-плана агломераций, восемь находятся в стадии разработки и еще три – в стадии обсуждения. Также зафиксировано наличие семи стратегий/концепций (пространственного) развития. Период активной разработки мастер-планов и изменения в нейминге начинается с 2018 г. – все чаще в названии фигурирует мастер-план. География мастер-планирования агломераций в России отличается от географии крупных и крупнейших агломераций страны: фиксируются примеры мастер-планирования агломераций на Камчатке, Сахалине, в ХМАО и Коми. Мастер-планирование городов и агломераций в России затруднено из-за наличия ряда юридических проблем, многовариантности терминологии и отсутствия четких характеристик содержания подобных документов. Мастер-планы могут иметь альтернативы в виде стратегии социально-экономического развития агломерации и схемы территориального планирования агломерации, которые параллельно разрабатываются в разных агломерациях России. Тем не менее следует ожидать широкого распространения мастер-планов агломераций в России в ближайшем будущем.

Ключевые слова: мастер-план, концепция развития, стратегия пространственного развития, концепция пространственного развития, агломерация, конурбация, схема территориального планирования, генеральный план, регион.

Taras K. Pribyshin*

Researcher

Robert A. Gres**

Junior Researcher

*Leontief Centre

St. Petersburg, Russia

**Institute for Regional Economic Studies Russian Academy of Sciences

St. Petersburg, Russia

MASTER PLANS FOR AGGLOMERATIONS IN MODERN PRACTICE OF STRATEGIC PLANNING IN RUSSIA

Abstract. Agglomeration master planning is used in many foreign countries: for example, Antananarivo-Toamasina conurbation master plan in Madagascar (the TaToM project). The purpose of the study is to describe the practice of master planning for agglomerations in the Russian Federation, to reveal its geography and key development trends. It has been established that as of June 2022, two agglomeration master plans have been developed in Russia, eight are under development and three more are under discussion. The existence of seven strategies / concepts of (spatial) development was also noted. The period of active development of master plans and changes in naming begins in 2018: more and more often the master plan appears in the titles of documents. The geography of master planning for agglomerations in Russia differs from the geography of large and the largest agglomerations of the country: there are examples of master planning for agglomerations in Kamchatka, Sakhalin, Khanty-Mansiysk Autonomous District and Komi. Master planning of cities and agglomerations in Russia is difficult due to the presence of a number of legal problems, the multivariance of terminology and the lack of clear characteristics of the content of such documents. Master plans may have alternatives in the form of an agglomeration socio-economic development

¹Публикация подготовлена в соответствии с государственным заданием ИРЭ РАН по теме «Механизмы формирования новых подходов к пространственному развитию экономики РФ, обеспечивающей устойчивое развитие и связанность ее территорий в условиях глобальных вызовов XXI века» (код FMGS-2021-0004).

strategy and an agglomeration territorial planning scheme, which are also being developed in different agglomerations of Russia. The format of master planning for agglomerations in Russia has a chance of being widely used in planning practice.

Keywords: *master plan, development concept, spatial development strategy, spatial development concept, agglomeration, conurbation, territorial planning scheme, general plan, region.*

Введение и постановка проблемы

Применение инструмента планирования под названием «мастер-план» началось в России с 2010-х гг. и в последние годы быстрыми темпами распространяется на уровне городов и регионов. Первые проекты создавались иностранными компаниями в сфере городского развития на основе их опыта, применявшегося в Европе и Северной Америке. В условиях профессиональной дискуссии о несовершенстве действующей в России системы стратегического и пространственного планирования и поиска альтернатив мастер-планы приобрели значительное распространение, охватывая как различные уровни АТД, так и часть отраслей городского развития.

Понятие «мастер-плана» начало фигурировать и в заявлениях федерального уровня, что подталкивает разработку таких документов. В 2018 г. президент России В. В. Путин дал поручение представить предложения о переходе от генеральных планов к неким новым документам планирования, а затем в 2021 г. во время пленарного заседания Восточного экономического форума конкретизировал, о каком документе идет речь, и поручил разработать мастер-планы для более чем 20 городов Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО) в течение двух лет. Появление в федеральной повестке дало импульс распространению практики мастер-планирования не только в ДФО, но и в городах других федеральных округов России.

Более того, мастер-планы стали активно разрабатываться не только для городов, но и для городских агломераций. С одной стороны, именно такой документ представляется многим экспертам в России наиболее эффективным инструментом пространственного развития агломераций, в частности потому, что мастер-план можно разрабатывать, не ограничиваясь существующими административными границами. С другой стороны, необходимо отметить неоднозначность в понимании и применении термина «мастер-план», а также его выраженную коммерциализацию.

Существуют различные трактовки понятия «мастер-план» и его аналогов, распространена точка зрения, что мастер-план не должен быть как-либо структурно и содержательно ограничен, что делает документ «безграницным» и одновременно затрудняет его характеристику. Встречающиеся дефиниции мастер-плана [1–3] представляются

нам неудовлетворительными в целях настоящего исследования, поэтому в статье предлагается следующее понимание мастер-плана агломерации: это документ стратегического планирования, действующий на всю территорию агломерации, обязательно включающий картографические материалы в масштабе агломерации и принципиальные предложения по социально-экономическому развитию в пространстве агломерации.

Мастер-планирование широко развито во всем мире, в большинстве западных стран мастер-план – ключевой документ пространственного планирования. Точно так же широко представлена тематика агломерационного развития, в ряде стран агломерации являются единицами административно-территориального деления. В мире велико разнообразие форматов планирования, встречаются: Strategic Plan, Comprehensive Plan, Spatial plan, Strategic development plan и пр.

Глубоко различаются мастер-планы по пространственному уровню разработки и применения. Выделяются подходы по разработке мастер-планов для субрегионов и регионов, охватывающих какую-либо крупную агломерацию или несколько агломераций (конурбаций). На Шри-Ланке был принят Western Region Megapolis master plan. В свою очередь, существует уникальный африканский пример мастер-плана конурбации Антананариву-Туамасина на Мадагаскаре (TaToM), разработанный в 2019 г. японской JICA и несколькими другими японскими компаниями [4].

Различные потенциальные агломерационные эффекты можно легко упустить при разработке планировочного документа города в отрыве от его агломерации, как это произошло в Индонезии при планировании с нуля новой столицы Нусантары [5]. Но несмотря на то, что уже подготовлен и разрабатывается ряд мастер-планов агломераций в РФ, исследование этого вопроса значительно отстает. Русскоязычных научных статей, полностью посвященных проблеме мастер-планирования агломерации, нами обнаружено не было. Практика далеко опережает научное осмысление. Данное исследование направлено на сокращение этого разрыва.

Существует большое количество мастер-планов, разных по характеру и масштабам разработки. В выступлении на Гайдаровском форуме 2021 г. директор ГАУ «Институт Генплана Москвы» Т. Н. Гук предложила выделять четыре типа мастер-планов: мастер-планы локальных тер-

риторий, мастер-планы городов, мастер-планы агломераций и отраслевые мастер-планы [6]. Анализ существующей практики показывает, что также можно выделить комбинированные подтипы, такие как, например, отраслевые агломерационные мастер-планы, рассматривающие пространственное развитие какой-либо отрасли в рамках агломерации. Примером можно назвать презентованный в 2020 г. Мастер-план развития паломническо-туристического кластера «Арзамас – Дивеево – Саров». Профессиональное сообщество фиксирует выделение мастер-планов агломераций как отдельной группы перспективных документов, несмотря даже на то, что не разрешен ряд ключевых вопросов относительно самого инструмента мастер-планирования, с одной стороны, и управления развитием агломераций – с другой.

Развивается дискуссия относительно перспектив мастер-планирования в России по блоку вопросов, в числе которых основные:

1) необходимо ли правовое оформление инструмента мастер-планирования;

2) нужно ли создавать новый инструмент планирования в виде мастер-плана или необходимо сосредоточиться на совершенствовании существующих;

3) какое место должен занять мастер-план по отношению к другим документам планирования.

В данной работе мы лишь обозначаем наличие таких вопросов, ответы на большинство из которых сегодня отсутствуют – ведется активная дискуссия. В дискуссии по некоторым из названных тем уже произошло явное смещение фокуса внимания. Например, в рамках темы о позиционировании мастер-плана в системе документов планирования гораздо больше внимания уделяется дихотомии «Мастер-план – Генплан» [7], нежели сопоставлению мастер-плана и стратегии социально-экономического развития. Следовательно, не говорится и о соотношении мастер-планов агломераций со стратегиями развития разного уровня.

С юридической стороны мастер-план агломерации одновременно сталкивается с двумя проблемами: отсутствием законодательного оформления понятия «мастер-план» и крайне слабым присутствием в законодательном и управленческом поле понятия «агломерация». Агломерации широко упоминаются только в Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года и принятом в мае 2022 г. Постановлении Правительства РФ № 996. В 2020 г. Минэкономразвития России был подготовлен проект закона «О городских агломерациях», но он не был принят. Объединение этих двух проблем в некоторых случаях может давать негативный синергетический эффект для разработки, принятия и реализации любого мастер-плана агломерации в России. Тем

не менее штабом по вопросам развития городов ДФО были приняты некие методические рекомендации, содержащие понятие «мастер-план агломерации» (утв. протоколом от 07.02.2022 г. № АЧ-10/10). Сложившаяся ситуация стимулирует поиск альтернативных моделей и появление новых институтов городского развития. Например, в Оренбургской области было создано Министерство архитектуры и пространственно-градостроительного развития, курирующее реализацию мастер-плана города Оренбурга. При распространении практики мастер-планирования агломераций следует ожидать появления подобных институтов и в рамках агломераций.

Методика исследования и фактический материал

В работах отечественных экономико-географов понятие «агломерации» стало появляться с 60-х гг. XX в., начиная с трудов П. И. Дубровина, Г. М. Лаппо, П. М. Поляна, Э. Б. Алаева и др. Агломерации могут формироваться как естественным, так и искусственным путем, в связи с этим существуют и методологические сложности определения их границ. Отсюда различия в подходах ученых к детекции крупных и крупнейших агломераций в России, их иерархии и определению границ [8]. В связи с этим было решено ориентироваться не на какой-либо научный источник, а на формализованный и утвержденный в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года список из 40 крупных и крупнейших агломераций России [9]. Эти 40 агломераций выступают объектом исследования.

Очевидная методологическая проблема в любых исследованиях, посвященных изучению мастер-планирования в России, заключается в отсутствии общепризнанного обозначенного объема понятия «мастер-план» и многовариантности терминологии, нейминга разрабатываемых документов. В результате происходит «размывание» понятия. Мы зафиксировали восемь понятий-аналогов мастер-плана, используемых в современной практике в России: «концепция развития», «стратегия пространственного развития», «концепция пространственного развития», «градостроительная концепция развития», «градостроительная стратегия», «проект развития», «концепция развития городской среды», «концепция генерального плана». Но даже если мастер-план упоминается напрямую в названии разрабатываемого документа, здесь также присутствует вариативность: «стратегический мастер-план», «мастер-план реновации» и т. п. Поскольку большинство ключевых разработчиков и их заказчиков воспринимают эти понятия как синонимы, для настоящего исследования было

решено рассматривать, помимо собственно документов развития агломераций, содержащих в названии «мастер-план», максимально близкие к мастер-планам концепции развития, концепции пространственного развития и стратегии пространственного развития. С учетом этого был определен предмет исследования – практика мастер-планирования агломераций в современной России.

Цель исследования – описание практики мастер-планирования агломераций в Российской Федерации, раскрытие ее географии и ключевых тенденций развития.

Для достижения цели исследования были сформулированы следующие задачи.

1. Сбор и систематизация всех разработанных, разрабатываемых и планируемых к разработке мастер-планов, стратегий и концепций пространственного развития агломераций в России.
2. Соотнесение действующей практики мастер-планирования агломераций с географией агломераций России, установление географических закономерностей.
3. Выявление ключевых тенденций в развитии практики мастер-планирования агломераций в России.
4. Установление характеристик рынка мастер-планирования агломераций в России.
5. Формулирование выводов и рекомендаций.

Для проведения исследования использовались методы: сравнительно-географический, картографический, статистический, контент-анализ, абстрагирование, формализация.

Поиск и систематизация мастер-планов агломераций в России осуществлялись по открытым источникам в сети Интернет с помощью многовариантного поиска по ключевым словам. В отдельных случаях поисковые запросы формировались для каждой из 40 исследуемых агломераций (например, «мастер-план Санкт-Петербурга»).

В связи с тем, что в настоящий момент большинство мастер-планов либо находятся в разработке, либо публично представлены только презентационными материалами, возможности сравнения и анализа содержания таких документов ограничены, сравнение самих документов в статью не включено.

Результаты и обсуждение результатов исследования

Хронология мастер-планирования агломераций в России. Первым мастер-планом агломерации в России можно назвать мастер-план городов Березники – Соликамск – Усолье, который был разработан в 2011–2013 гг. немецкими компаниями КК-Architekten и BüroHappold по заказу ОАО «Уралкалий» (таблица). Произошло это со-

Мастер-планы и концепции/стратегии пространственного развития агломераций РФ

Субъект РФ	Название агломерации	Полное наименование документа (* – рабочее название документа)	Статус разработки документа	Период разработки	Заказчик	Разработчик(и)
Пермский край	Березниково-Соликамская	Мастер план городов Березники-Соликамск-Усолье	Завершено	2011–2013	ОАО «Уралкалий»	КК-Architekten; BüroHappold
Приморский край	Владивостокская	Мастер-план агломерации Владивостока*	На стадии разработки	2016–2017 – первый проект; 2021–2022 – второй проект	2016–2017: АИЖК	2016–2017: Nikken Sekkei, 2021–2022: ООО «КБ Стрелка»
Республика Дагестан	Сельская агломерация в Сулейман-Стальском районе	Мастер-план сельской агломерации: Комплексное развитие пяти сел Сулейман-Стальского района Дагестана: с. Касумкент, с. Ашага-Стал, с. Орта-Стал, с. Юхари-Стал, с. Куркент	Завершено	2021–2022	Благотворительный фонд «УМУД», администрация Сулейман-Стальского района	ATLAS
Астраханская область	Астраханская	Мастер-план Астраханской агломерации	На стадии принятия	2021–2022	Заказчик – Правительство Астраханской области. Оператор – АСП «Центр»	ГАЗ «Институт Генплана Москвы»; ООО АПБ «ИД», АО «Найт Фрэнк», ООО «АРХИТЕКТУРНОЕ БЮРО АСАДОВА», CITYTHINKING S. L., Аверин А. В.
Камчатский край	Петропавловск-Камчатский	Стратегический мастер-план пространственного и социально-экономического развития города Петропавловска-Камчатского и агломерации	На стадии разработки	2021–2022	ВЭБ.РФ, Правительство Камчатского края	ООО «КБ Стрелка»

Продолжение таблицы

Субъект РФ	Название агломерации	Полное наименование документа (* – рабочее название документа)	Статус разработки документа	Период разработки	Заказчик	Разработчик(и)
Республика Бурятия	Улан-Удэ	Мастер-план агломерации Улан-Удэ*	На стадии разработки	2021–2022	ДОМ.РФ, Правительство Республики Бурятия	«Новая Земля», ГАУ «Институт Генплана Москвы»
Красноярский край	Красноярская	Рамочная концепция стратегического мастер-плана Большого Красноярска до 2035 года	На стадии разработки	2021 – н. в.	АНО «Корпорация развития Енисейской Сибири»	ООО «КБ Стрелка»
Республика Чувашия	Чебоксарская	Мастер-план Чебоксарской агломерации*	На стадии разработки	2021 – н. в.	ДОМ.РФ, Минстрой Чувашии	
Сахалинская область	Южно-Сахалинская	Комплексное, детализированное видение развития (мастер-план) первого пояса Южно-Сахалинской агломерации	На стадии разработки	2022 – н. в.	Центр государственных закупок Сахалинской области	ГАУ «Институт Генплана Москвы»
Ставропольский край	Кавказские Минеральные Воды	Стратегия пространственного развития (мастер-план) агломерации Кавказских Минеральных Вод с детализацией проектных решений для г-к. Ессентуки, г-к. Пятигорск, г-к. Железноводск	На стадии разработки	2022–2023	ДОМ.РФ	ГАУ «Институт Генплана Москвы»
Москва	Московская	Концепция развития Московской агломерации	Завершено	2012	Конкурс	Grumbach-Wilmotte; Urban design associates и др.
Томская область	Томск-Северск-Томский район	Концепция развития агломерации Томск-Северск-Томский район	Завершено	2015	Некоммерческая организация «Томский общественный фонд развития агломерации»	Урбаника
Ханты-Мансийский АО	Сургутская	Концепция развития Сургутской агломерации	Завершено	2017	Департамент архитектуры и градостроительства Сургута	Урбаника
Ханты-Мансийский АО	Нижневартовская	Концепция пространственного развития и мастер-план общественных пространств города Нижневартовска. Концепция Нижневартовской агломерации	Завершено	2018–2019	Администрация города Нижневартовска	ИТП «Град»
Свердловская область	Екатеринбургская	Концепция территориального развития городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург» в Екатеринбургской агломерации	На стадии разработки	2018 – н. в.	–	–
Удмуртская Республика	Ижевская	Стратегия пространственного развития Ижевской агломерации	Завершено	2020–2022	Администрация Главы Удмуртской Республики, АНО «Центр территориального развития Удмуртской Республики»	ООО «Новая Земля»
Саратовская область	Саратовская	Стратегия пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 г.	Завершено	2021–2022	ДОМ.РФ	Центр стратегических разработок «Северо-Запад», Центр экономики инфраструктуры, Центр стратегических разработок, MLA+

бытие практически одновременно с разработкой первого в России мастер-плана города Перми. Затем в 2012 г. был проведен Конкурс на разработ-

ку концепции развития Московской агломерации [10]. Следующее примечательное событие – разработка мастер-плана Владивостокской агломе-

рации в 2016–2018 гг. японской архитектурно-инжиниринговой корпорацией Nikken Sekkei LTD.

С 2018 г. в России начинается период активной разработки мастер-планов. В это время происходит смена тенденции в наименовании (нейминге) самих документов: если до 2019 г. часто можно было встретить названия «Стратегия пространственного развития», «Концепция развития» или «Концепция пространственного развития», то в новых проектах 2021–2022 г. все чаще в них фигурирует мастер-план.

Рынок мастер-планирования агломераций в России. Среди компаний-разработчиков можно отметить две лидирующие компании, имеющие наибольшее количество выявленных проектов разработки мастер-планов агломераций: ГАУ «Институт Генплана Москвы» и КБ «Стрелка», за ними следуют «Новая Земля» и «Урбаника». Также необходимо отметить ИТП «Град» и ЦСР. Наблюдается достаточно схожая ситуация со структурой рынка территориального стратегического консалтинга в России в 2016–2018 гг. Как отмечает Б. С. Жихаревич, на рынке территориального стратегического консалтинга в этот период доминировали крупные государственные вузы – НИУ ВШЭ, РАНХиГС и МГУ им. М. В. Ломоносова [11]. На рынке мастер-планирования агломераций также можно усмотреть доминирование небольшого количества акторов, относящихся к одной группе крупных коммерческих компаний, предлагающих широкий спектр услуг в сфере городского развития.

География мастер-планирования агломераций в России. Всего на июнь 2022 г. мы зафиксировали разработку восьми мастер-планов агломераций России, еще два полностью разработаны и три в стадии обсуждения. При этом обнаружено шесть разработанных концепций/стратегий пространственного развития и одна разрабатываемая. Деятельность по мастер-планированию агломераций проявлена в 18 регионах страны.

Мастер-планы агломераций и их аналоги актуальны и востребованы не только в тех регионах, где есть одна или более из 40 крупных и крупнейших городских агломераций, обозначенных в Стратегии пространственного развития РФ. К июню 2022 г. таких субъектов Федерации было четыре (рис. 1): Республика Коми (обсуждение мастер-плана Сыктывкарской агломерации), Ханты-Мансийский автономный округ (концепции развития Сургутской и Нижневартовской агломераций), Сахалинская область (Концепция первого пояса Южно-Сахалинской агломерации) и Камчатский край (Петропавловск-Камчатская агломерация). Эти пять агломераций выходят за рамки объекта исследования.

Особенно нетривиально выглядит разработка мастер-плана Петропавловск-Камчатской агломерации, часто именуемой Авачинской агломерацией в стратегических документах, например в Стратегии социально-экономического развития Камчатского края до 2030 года. Детекция агломераций Южно-Сахалинска и Петропавловска-Камчатского подтверждается и учеными [12]. И если присутствие в этом списке Сахалинской области и Камчатского края можно объяснить общей федеральной повесткой и поручением президента по разработке мастер-планов городов ДФО, то в отношении Коми и ХМАО такого сказать нельзя. В случае данных двух регионов можно предположить другие причины: необходимость создания комфортной городской среды для удержания населения, стремление привлечь дополнительные инвестиции в развитие городов со стороны корпораций. Кроме того, в ХМАО достаточно финансовых ресурсов на эксперименты в сфере стратегического планирования городов округа.

Определенно четко внимание к мастер-планированию агломераций прослеживается на Европейском юге России. Именно здесь возник уникальный пример мастер-плана сельской агломерации в одном из районов Дагестана. В свою очередь, мастер-план Астраханской агломерации привлек значительное внимание как внутри страны, так и за рубежом, о чем говорит наличие большого количества материалов на английском языке в Интернете. Существенный вклад в популяризацию данного проекта внесло проведение Открытого международного конкурса на разработку мастер-плана.

Но при этом, как было установлено в ходе данного исследования, в 24 регионах России, в которых есть крупные и крупнейшие агломерации, не начата и не планируется разработка их мастер-планов; она осуществляется или планируется только в 14 таких регионах. Таким образом, мастер-планирование агломераций приобретает в период с 2018 г. значительное, но не повсеместное распространение, в том числе в связи с тем, что продолжают разрабатываться документы других типов.

Конкурентные альтернативы мастер-планам агломераций в России. На картосхеме (см. рис. 1) не отражены некоторые документы, а именно стратегии социально-экономического развития агломераций и общие концепции развития (не пространственные). Например, разработана и находится на стадии принятия Стратегия социально-экономического развития Барнаульской агломерации на период до 2035 года. Компания «Урбаника» разрабатывала проект стратегии

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ



*По открытым данным на июнь 2022 года










КОНЦЕПЦИИ И СТРАТЕГИИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ АГЛОМЕРАЦИЙ	МАСТЕР-ПЛАНЫ АГЛОМЕРАЦИЙ	АГЛОМЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИИ СО СТРАТЕГИЕЙ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РФ НА ПЕРИОД ДО 2025 ГОДА	
		Ведется	Не ведется
<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  Разработанные </div> <div style="text-align: center;">  Разработанные </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 10px;"> <div style="text-align: center;">  Находящиеся в разработке </div> <div style="text-align: center;">  Находящиеся в разработке </div> <div style="text-align: center;">  Начало разработки обсуждается </div> </div>		<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;"> Есть  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="text-align: center;"> Нет  </div> <div style="text-align: center;">  </div> </div>

Рис. 1. География разработки мастер-планов в России. Перечень 40 крупнейших агломераций России приведен в соответствии со Стратегией пространственного развития РФ до 2025 года. Условные обозначения: 1 – города Березники – Соликамск – Усьолье, 2 – сельская агломерация в Сулейман-Стальском районе, 3 – Астраханская агломерация, 4 – агломерация Кавказских Минеральных Вод, 5 – «Большой Красноярск», 6 – Чебоксарская агломерация, 7 – агломерация Владивостока, 8 – Южно-Сахалинская агломерация, 9 – агломерация Петропавловск-Камчатского, 10 – агломерация Улан-Удэ, 11 – Ульяновско-Димитровградская агломерация, 12 – Сыктывкарская агломерация, 13 – Махачкалинская агломерация, 14 – Московская агломерация, 15 – Томская агломерация, 16 – Сургутская агломерация, 17 – Нижневартовская агломерация, 18 – Саратовская агломерация, 19 – Ижевская агломерация, 20 – Екатеринбургская агломерация

развития «Большого Петербурга». В картосхему также не включена Концепция развития Иркутской агломерации 2007 г., так как этот документ по своему характеру относится больше к стратегиям социально-экономического развития, нежели к документам территориального планирования. В период до принятия в 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» названия стратегий социально-экономического развития были крайне разнообразными, в том числе использовалось понятие «концепции развития». В данной концепции развития

нет ни одной картосхемы или карты, посвященной Иркутской агломерации.

Существует также еще один класс документов социально-экономического и территориального планирования, не отраженный на картосхеме: схемы территориального планирования (далее – СТП) агломераций. Известны СТП Новосибирской агломерации, Самарско-Тольяттинской, Красноярской и ряда других. Некоторые ученые, представители разработчиков и эксперты высказывают мысль о том, что именно СТП должна стать ключевым документом простран-

ственного развития агломераций [13; 14], компания «Гипрогор» называет СТП «единым градостроительным документом» [15].

Мастер-планы агломераций в системе документов стратегического планирования. Развитие института мастер-планирования в России имеет конкурентные альтернативы в виде СТП агломераций и стратегий социально-экономического развития агломераций. При этом СТП имеют явное преимущество перед мастер-планами в текущих условиях: законодательно разрешено подготавливать СТП на часть территории субъекта Федерации. С другой стороны, СТП разрабатываются преимущественно для территорий большой площади, тогда как генпланы более локальны и более ориентированы на урбанизированные пространства (несмотря на то что для сельских поселений по законодательству разрабатываются генпланы). Подходят ли СТП для агломераций? Дискуссионный вопрос. В свою очередь, мастер-планы пока что могут реализовываться на большинстве уровней АД: муниципальном, региональном, межрегиональном – и для любых территорий по своему характеру.

Возникает множество различных ситуаций, когда в городе и агломерации принимаются все такие документы или часть из них в определенном сочетании. В Красноярском крае разрабатываемый мастер-план агломерации «ложится» на ранее принятую СТП Красноярской агломерации. Разрабатываются также синтетические документы, такие как Стратегия пространственного и социально-экономического развития Саратовской агломерации до 2030 года или Концепция социально-экономического и пространственно-территориального развития агломерации «Томск – Северск – Томский район». Вопрос о том, смогут ли все эти документы непротиворечиво дополнять друг дру-

га, будет крайне актуальным в ближайшие годы. Внесение постоянных изменений в генпланы, СТП и стратегии развития не решает проблему фундаментально и еще более дискредитирует традиционные инструменты планирования, такие как генпланы и СТП. Несмотря на законодательно установленное № 172-ФЗ главенство стратегий социально-экономического развития и подчиненность им документов территориального планирования, на практике иерархические отношения между документами часто не реализуются. Мэрией города Улан-Удэ готовящийся мастер-план агломерации позиционируется как «основа для формирования стратегических документов города» [16].

Связанный с предыдущей обозначенной проблемой тренд, про который необходимо сказать, заключается в резервировании возможности для мастер-планирования в стратегических документах города или региона. В стратегиях указывается разработка мастер-плана агломерации как потенциально возможная допустимая инициатива и как инструмент для решения некоторых задач. В Стратегии социально-экономического развития Кемеровской области – Кузбасса на период до 2035 года предусмотрена задача «Внести изменения в Схему территориального планирования Кемеровской области – Кузбасса на основе разработки стратегического мастер-плана развития Кузбасской агломерации» [17]. В данном случае СТП региона подчинена мастер-плану агломерации через стратегию развития региона.

Все отношения между существующими документами социально-экономического и территориального планирования, а также вводимыми в эту систему мастер-планами можно схематично изобразить на рис. 2. С распространением сразу трех документов на агломерационном уровне: стратегии социально-экономического развития, мастер-

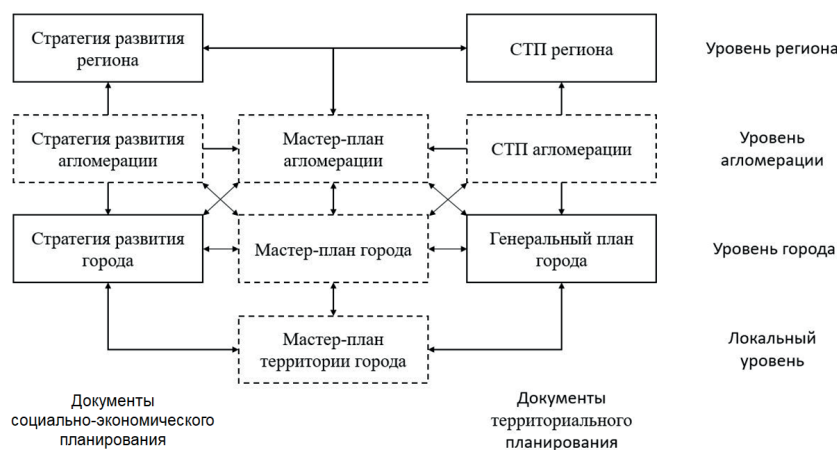


Рис. 2. Отношения документов стратегического планирования

плана и СТП агломерации мастер-план агломерации в таком гипотетическом случае должен соответствовать множеству стратегических документов семи типов: стратегиям развития региона, агломерации, городов агломерации, СТП региона, СТП агломерации, генеральным планам и мастер-планам городов. Является ли данная модель эффективной или же серьезно ограничит творческий потенциал мастер-планирования, который формулируется как одно из ключевых преимуществ? Ответа на этот вопрос нет, но он необходим для дальнейшего развития инструмента.

С другой стороны, нет понимания того, необходима ли разработка мастер-плана города (ядра) и мастер-планов городов-спутников при наличии мастер-плана агломерации. Такой вопрос даже не ставится на повестку дня. Необходимо также задуматься над тем, почему при существовании стратегии пространственного развития РФ не началась разработка аналогичных документов регионального и муниципального уровней, что позволило бы тем самым сформировать единую вертикаль пространственного планирования. Фактически позицию стратегии пространственного уровня в масштабе городов полностью занимает мастер-план, на уровне агломераций такой процесс также запущен.

Заключение

По итогам исследования можно сформулировать основные выводы о состоянии и тенденциях развития мастер-планирования агломераций.

1. Понятие мастер-плана в России неоднозначно, имеется большое количество понятий-аналогов, многие из которых используются при формировании документов планирования агломераций.

2. Существенные ограничения распространения практики мастер-планирования агломераций в России связаны с отсутствием (или слабой представленностью) в законодательном поле как понятия агломерации, так и понятия мастер-плана.

3. К июню 2022 г. в России ведется разработка восьми мастер-планов агломераций, два мастер-плана разработаны, еще три в стадии обсуждения. Также существует семь стратегий/концепций (пространственного) развития. Деятельность по мастер-планированию агломераций осуществляется в 18 регионах РФ.

4. Деятельность по мастер-планированию агломераций осуществляется небольшим количеством крупных градостроительных компаний, что говорит о высокой степени концентрации этого рынка в России.

5. Мастер-планирование агломераций в России развивается не только в тех регионах, где

есть крупные и крупнейшие агломерации, но и в других: Камчатский край, Сахалинская область, Республика Коми, ХМАО.

6. Параллельно с мастер-планированием агломераций происходит деятельность по разработке стратегий социально-экономического развития агломераций и СТП агломераций. Разрабатываются синтетические документы, объединяющие социально-экономический и пространственный ракурсы развития.

7. В условиях появления различных документов планирования развития агломераций, возникают вопросы о необходимости соответствия между ними и мастер-планами агломераций, а также вопрос о необходимости разработки мастер-плана города при наличии мастер-плана агломерации. Эти вопросы не имеют достаточного освещения и обсуждения.

Также можно указать некоторые рекомендации разработчикам мастер-планов агломераций и их заказчикам, в случаях если принимается решение о разработке таких документов.

1. Перед началом разработки мастер-плана агломерации определить, возможно ли бесконфликтно вписать данный документ в региональную систему документов стратегического планирования; выстраивать четкую схему по интеграции мастер-плана с иными документами планирования, принятыми в агломерации.

2. Установить, существует ли конфликтный потенциал на уровне отдельных городов-спутников, подцентров, который способен проявиться при разработке и принятии мастер-плана агломерации. Проводить нейтрализацию возможного конфликта путем поиска общих интересов и выгод от развития агломерации.

3. При разработке мастер-плана агломерации на 15-летний период (и более) учитывать прогнозы роста агломерации и расширения/сжатия ее границ.

4. Обращаться к мировому опыту мастер-планирования агломераций при разработке мастер-плана, искать и анализировать наиболее близкие кейсы: это поможет как заказчику, так и исполнителю.

5. Определить модель реализации мастер-плана на ранних стадиях его разработки.

ЛИТЕРАТУРА

1. Муратов А. Отправные положения исследования // Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим. М.: Strelka Press, 2014. С. 12–23.
2. Дмитриева Н. Н., Шевнин Е. А. Мастер-план территории поселения // Фотинские чтения.

- Ижевск: Восточно-Европейский институт, 2016. С. 219–223.
3. Стандарт комплексного развития территорий. Книга 3. Стандарт освоения свободных территорий. М.: ДОМ.РФ, STRELKA КБ, 2019. 284 с.
 4. The Project on Master Plan Formulation for Economic Axis of TaToM (Antananarivo-Toamasina, Madagasikara) / Ministry of Regional Development, Building, Housing and Public Works, Government of the Republic of Madagascar. 2019. 174 p.
 5. **Wijaya T.** Nusantara: failing to plan or planning to fail? // East Asia Forum. 2022. URL: <https://www.eastasiaforum.org/2022/03/24/nusantara-failing-to-plan-or-planning-to-fail/> (дата обращения: 04.07.2022).
 6. Агрегация мирового и российского опыта мастер-планирования: от слов к практике // Гайдаровский форум. 2022. URL: <https://gaidarforum.ru/ru/program/2557/> (дата обращения: 04.07.2022).
 7. **Тахаутдинов М. М., Карелин Д. В.** Разработка стратегического мастер-плана в зарубежном и отечественном опыте // Труды Новосибирского государственного архитектурно-строительного университета (Сибстрин). 2020. № 23. С. 67–77.
 8. **Монастырская М. Е., Песляк О. А.** Методика определения границ городских агломераций // Вестник БГТУ им. В. Г. Шухова. 2019. № 1. С. 111–121.
 9. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года / Правительство Российской Федерации. М., 2019. 116 с.
 10. Конкурс на проект развития Большой Москвы // Комплекс градостроительной политики и строительства города Москвы. 2012. URL: <https://stroi.mos.ru/new-moscow/o-konkurse> (дата обращения: 04.07.2022).
 11. **Жихаревич Б. С.** Рынок территориального стратегического консалтинга в России в 2016–2018 гг.: заметки инсайдера // Региональная экономика. Юг России. 2019. № 7. С. 4–17.
 12. Городские агломерации в системе расселения Севера России / В. В. Фаузер, А. В. Смирнов, Т. С. Лыткина, Г. Н. Фаузер // Экономические и социальные перемены факты, тенденции, прогноз. 2021. № 14. С. 77–96.
 13. **Малоян Г. А.** К необходимости разработки схем территориального планирования городских агломераций // Acad. Архитектура и строительство. 2016. № 1. С. 64–67.
 14. **Анимица Е. Г., Власова Н. Ю.** Территориальное планирование субъекта РФ с учетом развития городских агломераций // Современные тенденции пространственного развития и приоритеты общественной географии. Барнаул: Издательство Алтайского государственного университета, 2018. С. 10–15.
 15. **Груднин М. Ю.** Агломерации в стратегии пространственного развития Российской Федерации (взгляд Гиппрогора) // Развитие городских агломераций России: инновации и инфраструктура: V Всерос. конф. 2018. URL: http://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_4815/1_grudinin_m.yu.pdf (дата обращения: 04.07.2022).
 16. Мастер-план развития Улан-Удэ будет представлен на Восточном экономическом форуме // Улан-Удэ: информ. сайт. 2022. URL: <https://ulan-ude-info.ru/press-tsentr/novosti/master-plan-razvitiya-ulan-ude-budet-predstavlen-na-vostochnom-ekonomicheskom-forume/> (дата обращения: 04.07.2022).
 17. Стратегия социально-экономического развития Кемеровской области – Кузбасса на период до 2035 года // Сайты Кемеровской области. 2022. URL: <https://кузбасс-2035.рф/sites/oblast> (дата обращения: 04.07.2022).

REFERENCES

1. **Muratov A.** Otpravnye polozheniya issledovaniya. Strategicheskii master-plan: instrument upravleniya budushchim. M.: Strelka Press, 2014:12–23. (In Russ.)
2. **Dmitrieva N. N., Shevnin E. A.** Master-plan territorii poseleniya. Fotinskie chteniya. Izhevsk: Vostochno-Evropeiskii institut, 2016:219–223. (In Russ.)
3. Standart kompleksnogo razvitiya territorii. Kniga 3. Standart osvoeniya svobodnykh territorii. M.: DOM.RF, STRELKA KB, 2019. 284 s. (In Russ.)
4. The Project on Master Plan Formulation for Economic Axis of TaToM (Antananarivo-Toamasina, Madagasikara) / Ministry of Regional Development, Building, Housing and Public Works, Government of the Republic of Madagascar. 2019. 174 p.
5. **Wijaya T.** Nusantara: failing to plan or planning to fail? East Asia Forum. 2022. Available at: <https://www.eastasiaforum.org/2022/03/24/nusantara-failing-to-plan-or-planning-to-fail/> (accessed: 04.07.2022).
6. Agregatsiya mirovogo i rossiiskogo opyta master-planirovaniya: ot slov k praktike. Gaidarovskii forum. 2022. Available at: <https://gaidarforum.ru/ru/program/2557/> (accessed: 04.07.2022).
7. **Takhautdinov M. M., Karelin D. V.** Razrabotka strategicheskogo master-plana v zarubezhnom i otechestvennom opyte. Trudy Novosibirskogo gosudarstvennogo arkhitekturno-stroitel'nogo universiteta (Sibstrin). 2020;(23):67–77. (In Russ.)
8. **Monastyrskaya M. E., Peslyak O. A.** Metodika opredeleniya granits gorodskikh aglomeratsii. Vestnik BGTU im. V. G. Shukhova. 2019;(1):111–121. (In Russ.)
9. Strategiya prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2025 goda / Pravitel'stvo Rossiiskoi Federatsii. M., 2019. 116 s. (In Russ.)
10. Konkurs na proekt razvitiya Bol'shoi Moskvy. Kompleks gradostroitel'noi politiki i stroitel'stva goroda

- Moskvy. 2012. Available at: <https://stroi.mos.ru/new-moscow/o-konkurse> (accessed: 04.07.2022).
11. **Zhikharevich B. S.** Rynok territorial'nogo strategicheskogo konsaltinga v Rossii v 2016–2018 gg.: zametki insaidera. Regional'naya ekonomika. Yug Rossii. 2019;(7):4–17. (In Russ.)
 12. Gorodskie aglomeratsii v sisteme rasseleniya Severa Rossii / V. V. Fauzer, A. V. Smirnov, T. S. Lytkina, G. N. Fauzer. Ekonomicheskie i sotsial'nye peremennyye fakty, tendentsii, prognoz. 2021;(14):77–96. (In Russ.)
 13. **Maloyan G. A.** K neobkhodimosti razrabotki skhem territorial'nogo planirovaniya gorodskikh aglomeratsii. Acad. Arkhitektura i stroitel'stvo. 2016;(1):64–67. (In Russ.)
 14. **Animitsa E. G., Vlasova N. Yu.** Territorial'noe planirovanie sub'yekta RF s uchetom razvitiya gorodskikh aglomeratsii. Sovremennyye tendentsii prostranstvennogo razvitiya i priorityety obshchestvennoi geografii. Barnaul: Izdatel'stvo Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta, 2018:10–15. (In Russ.)
 15. **Grudin M. Yu.** Aglomeratsii v strategii prostranstvennogo razvitiya Rossiiskoi Federatsii (vzglyad Giprogora). Razvitie gorodskikh aglomeratsii Rossii: innovatsii i infrastruktura: V Vseros. konf. 2018. Available at: http://minstroy.nso.ru/sites/minstroy.nso.ru/wodby_files/files/page_4815/1_grudin_m_yu.pdf (accessed: 04.07.2022).
 16. Master-plan razvitiya Ulan-Ude budet predstavlen na Vostochnom ekonomicheskom forume. Ulan-Ude: inform. sait. 2022. Available at: <https://ulan-ude-info.ru/press-tsentr/novosti/master-plan-razvitiya-ulan-ude-budet-predstavlen-na-vostochnom-ekonomicheskom-forume/> (accessed: 04.07.2022).
 17. Strategiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Kemerovskoi oblasti – Kuzbassa na period do 2035 goda. Saity Kemerovskoi oblasti. 2022. Available at: <https://kuzbass-2035.rf/sites/oblast> (accessed: 04.07.2022).