



ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ НАРОДНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ ECONOMY AND MANAGEMENT OF NATIONAL ECONOMY



Научная статья

УДК 711.4:332.1

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-34-42>

Интеграция мастер-планов в систему территориального планирования Российской Федерации: проблемы и перспективы

К.В. Тихонова, Д.В. Бурдова, Л.И. Гнеушева

Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, Российская Федерация

Аннотация

Рассмотрена проблема интеграции мастер-планов в иерархическую систему территориального планирования Российской Федерации, основанную на генеральных планах и проектах планировки. Актуальность исследования обусловлена отсутствием в Градостроительном кодексе РФ понятия «мастер-план» при его активном использовании в качестве градостроительного документа федеральными и региональными властями. Проведена систематизация теоретических подходов к определению мастер-плана, проанализированы его ключевые отличия от классического генплана (гибкость, сценарность, маркетинговая составляющая), а также сделан компаративный анализ мастер-плана и генерального плана города по различным критериям, в том числе юридической силе, горизонту планирования, степени детализации, процедуре утверждения и механизму реализации. Выявлены ключевые противоречия: необязательность исполнения мастер-плана против императивности генплана, конфликт между проектным (сценарным) подходом мастер-плана и зонировующим подходом правил землепользования и застройки.

Ключевые слова: мастер-план, территориальное планирование, градостроительное зонирование, генеральный план, стратегическое планирование, урбанистика, развитие территорий, Градостроительный кодекс, муниципальное управление, проектный подход

Для цитирования. Тихонова К.В., Бурдова Д.В., Гнеушева Л.И. Интеграция мастер-планов в систему территориального планирования Российской Федерации: проблемы и перспективы.

Экономика и экология территориальных образований. 2026;10(2):34–42.

<https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-34-42>

Research Article

Integration of Master Plans into the Territorial Planning System of the Russian Federation: Problems and Prospects

Kseniya V. Tikhonova, Daria V. Burdova, Lidiya I. Gneusheva

Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russian Federation

Abstract

The article studies the problem of integration of the Master plans into the hierarchical territorial planning system of the Russian Federation, which is based on the General plans for territory development and planning maps. The relevance of the study stems from the absence of the “master plan” definition in the Urban Planning Code of the Russian Federation, despite widespread referring to this notion as to an urban planning document by the federal and regional authorities. The theoretical approaches to definition of the Master plan have been systematized, its key differences from the traditional General plan have been analysed (flexibility, scenario-based approach, and marketing component), and a comparative analysis of a Master plan versus General plan of city development have been performed across various criteria, including legal force, planning horizon, detailing level, validation procedure, and implementation mechanisms. Key contradictions have been identified: the optionality of Master plan implementation versus the imperative nature of the General plan, and the conflict between the project-based (scenario-based) approach of a Master plan and zoning approach inherent to the land use and development regulations.

Keywords: Master plan, territorial planning, urban zoning, General plan for territory development, strategic planning, urbanistics, territorial development, Urban Planning Code, municipal management, project approach

For Citation. Tikhonova KV, Burdova DV, Gneusheva LI. Integration of Master Plans into the Territorial Planning System of the Russian Federation: Problems and Prospects. *Economy and Ecology of Territorial Formations*. 2026;10(2):34–42. <https://doi.org/10.23947/2413-1474-2026-10-2-34-42>

Введение. Современный этап развития городских территорий в Российской Федерации характеризуется сменой парадигмы градостроительного управления. На смену инерционному подходу, основанному на директивном зонировании и резервировании земель на десятилетия вперед, приходит проектный подход, ориентированный на гибкость, инвестиционную привлекательность и достижение измеримых результатов в кратко- и среднесрочной перспективе. Ключевым инструментом этой новой парадигмы де-факто стал мастер-план — документ, интегрирующий стратегические цели социально-экономического развития с визуализацией пространственных преобразований.

Однако парадокс современной российской градостроительной практики заключается в том, что, будучи широко востребованным и активно применяемым (особенно в рамках программ развития дальневосточных и исторических городов, а также при реализации инфраструктурных бюджетных кредитов), мастер-план до сих пор не имеет легального статуса. Действующий Градостроительный кодекс РФ не содержит понятия «мастер-план», выстраивая жесткую иерархию документов: от схем территориального планирования до проектов планировки территории [1].

Генеральный план города, как основной документ территориального планирования, обладает императивной юридической силой, но зачастую оказывается слишком статичным и

инертным, чтобы оперативно реагировать на изменение экономической конъюнктуры или новые запросы общества. Он отвечает на вопрос «Что и где можно разместить?», но не отвечает на вопросы «Зачем?», «В какой последовательности?» и «За счет каких ресурсов?».

Мастер-план, напротив, претендует на роль связующего звена между абстрактными цифрами стратегии социально-экономического развития и конкретными линиями на карте генерального плана. Он призван синхронизировать действия власти, бизнеса и населения, формируя общее видение будущего территории.

Тем не менее отсутствие правового статуса порождает ряд системных проблем. Рекомендательный характер мастер-плана делает его уязвимым перед ведомственными интересами и бюджетными ограничениями, его идеи часто вступают в противоречие с утвержденными нормами правил землепользования и застройки (ПЗЗ), а механизмы реализации остаются неопределёнными. Возникает ситуация двойного планирования, когда усилия и средства тратятся на создание амбициозных мастер-планов, которые так и остаются «картинками», не будучи транслированными в юридически обязывающие документы.

Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью разрешения этого противоречия. В профессиональном сообществе и на законодательном уровне активно дискутируется вопрос о необходимости легитимации мастер-плана и определения его места в системе территориального планирования. Внесение изменений в Градостроительный кодекс и Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании» становится неизбежным шагом для повышения эффективности управления городским развитием [2, 3].

В этой связи цель данной статьи — обоснование механизмов интеграции мастер-плана в существующую систему территориального планирования Российской Федерации. Для достижения этой цели необходимо решить следующие задачи:

1. Уточнить понятийный аппарат и выявить сущностные отличия мастер-плана от традиционных документов территориального планирования (генерального плана, ПЗЗ).
2. Проанализировать правовые коллизии, возникающие при попытке реализации мастер-планов в современных российских условиях.
3. Обобщить отечественный и зарубежный опыт применения мастер-планов для выявления лучших практик интеграции.
4. Разработать предложения по внесению изменений в законодательство, определяющих статус мастер-плана, процедуры его согласования и учета при подготовке генеральных планов и проектов планировки территории.

Основная часть. Главные противоречия, возникающие при внедрении мастер-плана, и анализ практических кейсов. Первое: анализ правовой неопределенности и статусной коллизии подтверждает, что интеграция мастер-плана в сложившуюся систему территориального планирования сопряжена с рядом системных противоречий. Конкретные примеры из практики российских городов позволяют выделить четыре блока существующих здесь проблем. В Ленинградской области мастер-планы подготовлены для городов Волхов, Кингисепп, Ивангород, Выборг и села Старая Ладога. В комитете градостроительной политики официально признают, что из-за отсутствия нормативно-правовой базы данные документы имеют различный состав, для их подготовки ставились разные цели и задачи. Единственными объединяющими факторами являются стратегическая направленность и попытка соединить пространственные предложения с конкретными проектами. Этот пример наглядно демонстрирует, что отсутствие единого стандарта ведет к фрагментации практики и невозможности сравнивать качество документов.

В Мариуполе восстановление и новое строительство ведется на основе мастер-плана, фактически заменившего генеральный план. Это показывает, что в экстраординарных ситуациях (масштабная реконструкция, новые экономические условия) традиционные документы территориального планирования оказываются неприменимыми и власть вынуждена использовать более гибкие инструменты даже без их законодательного закрепления.

Второе: существуют противоречия между публичными интересами и правами собственников. Мастер-план часто предполагает перефункционалирование территорий, что может вступать в конфликт со сложившейся структурой собственности. Генеральный план и ПЗЗ меняют правовой режим земельных участков, что напрямую затрагивает интересы граждан и бизнеса. Возникает дилемма: приоритет общественных интересов (развитие города) против защиты частной собственности. В 2025 году Верховный суд РФ принял резонансное решение, подтвердившее, что при утверждении нового генерального плана муниципалитеты не обязаны сохранять вид разрешенного использования земельных участков, даже если на них уже ведется бизнес или построены объекты.

Эксперты отмечают, что правовым последствием изменения зонирования становится невозможность нового строительства или реконструкции на участке, если это не соответствует градостроительному регламенту. При этом существующее использование может продолжаться бессрочно, но собственник лишается права на развитие.

Юристы предупреждают о серьезных финансовых рисках. Инвестиции в строительство или развитие бизнеса могут быть потеряны. Для малого и среднего бизнеса это может означать прекращение деятельности и банкротство. Этот кейс напрямую относится к мастер-планированию, поскольку именно мастер-план задает новое видение территории, которое затем транслируется в генплан и ПЗЗ.

Следующая проблема — разрыв между стратегическим планированием и бюджетными возможностями муниципалитета. Мастер-план содержит амбициозные проекты развития, но механизмы их финансирования и синхронизации с бюджетным процессом остаются неопределенными. Возникает риск создания документов-фантомов, которые невозможно реализовать из-за отсутствия ресурсов.

Для промышленных городов Канск и Лесосибирск (опорные города Красноярского края), оказавшихся в депрессивном состоянии из-за зависимости от лесопромышленного комплекса и санкционных ограничений, разработаны мастер-планы, учитывающие их статус опорных населенных пунктов. Ключевая проблема, которую пришлось решать разработчикам, как синхронизировать развитие города-центра с прилегающими территориями, не перетягивая из них население.

В мастер-планах применен кластерный подход к формированию инвестиционных проектов, позволяющий отдельным населенным пунктам встраиваться в экономические процессы центров за счет использования местных ресурсов. Особое внимание уделено планированию трудовых ресурсов: прирост занятых делится на четыре категории (отказавшиеся от вахты, мигранты, маятниковая миграция, вахтовики), что позволяет более точно прогнозировать потребности в жилье и инфраструктуре [4].

Важным элементом стала рекомендация разработать нормативный акт о соглашениях между застройщиками и муниципалитетами: если строительство жилья ухудшает обеспеченность социальной инфраструктурой, застройщик обязан компенсировать этот дефицит. Это пример того, как мастер-план пытается решить проблему синхронизации частных инвестиций и публичных обязательств.

Еще одна проблема: конфликт гибкости и регламентации. Мастер-план, как проектный, сценарный документ, требует свободы и творческого подхода. Однако для реализации он должен быть транслирован в жесткие нормы ПЗЗ и проектов планировки, что неизбежно упрощает и искажает исходный замысел. Кроме того, неопределенность статуса создает риски коррупционности.

К примеру, разработчик мастер-плана инновационного центра «Сколково», французское бюро AREP (адаптация международного мастер-плана к российским нормам), столкнулся с жесткими российскими нормативами. Французские архитекторы предусмотрели узкие улицы, рассчитанные на электромобили и велосипеды, что противоречило российским противопожарным требованиям (ширина проезда не менее шести метров). В результате большинство улиц пришлось расширять и вводить одностороннее движение.

Кроме того, внешние транспортные связи и инженерные сети оказались за пределами проекта, так как разработчики сосредоточились на внутренней организации территории. Российским проектировщикам пришлось дорабатывать, корректировать расположение перехватывающих парковок с учетом охранных зон, учитывать интересы прилегающих поселков и городских поселений.

Этот кейс демонстрирует классическое противоречие: международные архитектурные амбиции мастер-плана сталкиваются с инертностью существующих технических регламентов российских норм и правил, и в итоге либо замысел упрощается, либо процесс реализации затягивается на годы.

Помимо указанных выше противоречий, мастер-план декларирует учет мнения жителей, но механизмы обратной связи часто неэффективны, из-за чего возникает разрыв между ожиданиями населения и решениями, заложенными в документ [5]. В качестве примера может послужить социальный конфликт, возникший в Измайлово (Москва) при благоустройстве территории. Исследование, проведенное в районе Измайлово в рамках программы реновации, выявило факторы, провоцирующие конфликты при реализации городских проектов. Среди них отсутствие регламентов управления ландшафтом на локальном уровне, неэффективное использование существующих коммуникационных инструментов (порталы «Активный гражданин»), сложности донесения интересов жителей до властей, негативный опыт взаимодействия, порождающий недоверие и социальную напряженность.

Хотя это исследование касается программы благоустройства, его выводы напрямую применимы к мастер-планированию: жители хотят участвовать в развитии города, но существующие платформы не позволяют наладить полноценный диалог. Для мастер-плана, претендующего на общественный консенсус, это критическая проблема.

Пути и механизмы интеграции мастер-плана в систему территориального планирования. Анализ изложенных выше примеров выявил институциональный вакуум: мастер-план существует и востребован, но не встроен в правовое поле. Для преодоления этого разрыва необходима не просто детализирующая правка, а системная настройка механизмов градостроительного регулирования. Решение видится в создании двухконтурной системы планирования, где стратегическое (гибкое) и территориальное (жесткое) начала не конфликтуют, а работают в тандеме. Предлагаемые для ее формирования механизмы сгруппированы по трем сценариям, которые могут применяться как отдельно, так и в комбинации — в зависимости от типа города (агломерация, моногород, историческое поселение).

Сценарий «Мягкая легитимация» предполагает минимальное вмешательство в сложившуюся иерархию документов, но придание мастер-плану официального статуса «обосновывающего материала высшего уровня». Правовой статус: внесение понятия «мастер-план города (агломерации)» в Градостроительный кодекс РФ (глава 3, статья 23 или новая статья) и в Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании». Мастер-план определяется как документ стратегического планирования, содержащий комплексное видение пространственного развития территории, сценарии ее трансформации и перечень приоритетных проектов.

Механизм интеграции предполагает, что мастер-план разрабатывается по инициативе муниципалитета или региона как факультативный, но рекомендованный этап перед корректировкой генерального плана. При этом ключевым нововведением необходимо определить и закрепить законодательно: мастер-план — обязательное приложение к обосновывающим материалам проекта генерального плана.

При прохождении публичных слушаний и согласований в органах власти расхождение нового генплана с утвержденным мастер-планом должно быть публично аргументировано. Если генплан игнорирует идеи мастер-плана, требуется заключение о причинах такого расхождения (принцип *follow or explain*). В итоге мастер-план де-юре становится не обязательным к исполнению, но обязательным к рассмотрению. Он задает стратегический вектор, который чиновники не могут игнорировать без объяснения причин. Это повышает качество стратегических решений в генплане.

Следующие сценарий, «Жесткая связка», при котором мастер-план выступает как техническое задание на проектирование. Этот сценарий предполагает более глубокую интеграцию, фактически надстраивая мастер-план над генеральным планом в иерархии для отдельных территорий. Мастер-план наделяется статусом «градостроительного стандарта территории» или «рамочного документа», обязательного для учета при разработке всех нижестоящих документов. Это требует внесения изменений в статью 9 Градостроительного кодекса РФ о документах долгосрочного планирования.

Механизм интеграции предусматривает введение нормы, согласно которой для территорий с особым статусом (исторические поселения федерального значения, территории опережающего развития, города с населением свыше 500 тыс. чел., центры экономического роста) наличие утвержденного мастер-плана является обязательным условием для начала процедуры внесения изменений в Генеральный план. Ключевые параметры мастер-плана (например, красные линии будущих набережных, высотность застройки в кварталах реновации, функциональные зоны приоритетного развития) после его утверждения фиксируются в техническом задании на разработку нового генплана или ПЗЗ. Утверждение мастер-плана проходит по процедуре, аналогичной утверждению стратегии социально-экономического развития (с участием общественности и федеральных органов, если проект имеет значение для всей страны).

В результате мастер-план превращается в несущий каркас, которой обязаны поддерживать все исполнители (генплан, ПЗЗ, проект планировки территории). Это исключает ситуацию, когда мастер-план предлагает создать пешеходную набережную, а ПЗЗ в этом месте разрешает строить логистический центр.

Сценарий «Функциональное разделение» основан на онтологическом разделении зон ответственности между генпланом и мастер-планом. Он наиболее сложен в реализации, но и наиболее эффективен. Изменение парадигмы: генплан перестает быть единственным всеобъемлющим документом, его роль сужается до регулирования «жесткого каркаса», а мастер-план берет на функциональное наполнение.

Механизм интеграции закрепляет зоны ответственности генплана и мастер-плана. Зона ответственности генплана («жесткий каркас») включает в себя

- 1) размещение объектов транспорта, инженерной инфраструктуры, социальных объектов (школы, больницы);
- 2) зоны с особыми условиями использования территории (санитарно-защитные зоны, зоны охраны памятников);
- 3) категории земель и функциональное зонирование верхнего уровня (промзона, селитебная зона, рекреация).

Зона ответственности мастер-плана:

- 1) функциональное наполнение кварталов (соотношение жилья, офисов, ритейла внутри промышленной или селитебной зоны);
- 2) архитектурно-пространственные решения, типология застройки, высотные доминанты;
- 3) сценарии использования общественных пространств и связность территории (frontage, проницаемость фасадов).

Алгоритм имплементации предусматривает трансляцию решений мастер-плана не в генплан, а напрямую в Правила землепользования и застройки (ПЗЗ) в виде градостроительных регламентов и в Проекты планировки территории (ППТ) в виде чертежей красных линий и линий регулирования застройки. Генплан лишь фиксирует границы зон, а ПЗЗ и ППТ, разработанные на основе мастер-плана, определяют, что именно и как строить.

В результате достигается баланс стабильности и гибкости. Город получает защищенную инфраструктуру (через генплан) и одновременно может быстро реагировать на рыночные изменения и запросы горожан (через ПЗЗ и ППТ, обновляемые по логике мастер-плана).

Вне зависимости от выбранного сценария ключевым условием реализуемости мастер-плана является его ресурсная привязка, поэтому финансовый механизм должен предусматривать синхронизацию с бюджетом и инвестициями. Данный механизм предусматривает следующие требования:

1. Мастер-план должен содержать не только карты, но и финансово-экономическую модель. К нему в обязательном порядке разрабатывается дорожная карта с перечнем мероприятий, сроками и источниками финансирования (федеральный бюджет, региональный, внебюджетные источники).

2. Синхронизация с бюджетным циклом предлагает законодательно закрепить требование, согласно которому корректировка Адресной инвестиционной программы (АИП) региона или муниципалитета на очередной трехлетний период производится строго в соответствии с утвержденным мастер-планом. Это гарантирует, что дороги и школы будут строиться там, где это предусмотрено мастер-планом, а не по остаточному принципу.

3. Мастер-план должен стать основой для запуска проектов государственно-частного партнерства (концессий). Четкая пространственная визуализация и понятная экономика делают территорию «упакованным инвестиционным продуктом» для бизнеса. Сравнительная характеристика описанных выше механизмов интеграции представлена в таблице 1.

Таблица 1

Сравнение сценариев интеграции

Критерий	Сценарий «Мягкая легитимация»	Сценарий «Жесткая связка»	Сценарий «Функциональное разделение»
Юридическая сила	Рекомендательная	Обязательная для особых территорий	Разделение зон ответственности
Сложность внедрения	Низкая (правки в 172-ФЗ)	Средняя (поправки в ГрК)	Высокая (смена парадигмы)
Риск конфликта с ген-планом	Сохраняется	Минимизируется	Исключается
Влияние на инвестиции	Косвенное (вектор)	Прямое (условие для стройки)	Высокое (гибкость рынка)

Заключение. Проведенный анализ путей и механизмов интеграции мастер-плана в систему территориального планирования позволяет утверждать, что ключевые противоречия при его внедрении носят не только юридический, но и институциональный, социальный и экономический характер. Правовая неопределенность (отсутствие статуса) усугубляет остальные проблемы: без четкого места в иерархии документов невозможно выстроить защиту прав собственников, гарантировать финансирование или соблюсти баланс гибкости и обязательности.

В настоящее время ведется активная работа по подготовке федерального закона о мастер-планировании, который должен закрепить понятие «мастер-план», его состав, содержание и место в системе градостроительной документации. Принятие законодательно закрепленных норм призвано разрешить часть выявленных противоречий, однако, как предупреждают эксперты, важно не допустить при этом излишней зарегулированности, которая лишит мастер-план его главного преимущества — гибкости.

Библиографический список / References

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (редакция от 08.08.2024). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040 (дата обращения: 12.05.2026).

Urban Planning Code of the Russian Federation. Federal Law No. 190-FZ of December 29, 2004 (as amended on August 8, 2024). (In Russ.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040 (accessed: 12.05.2026).

2. О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 12.05.2026).

On Strategic Planning in the Russian Federation. Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 (latest revision). (In Russ.). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (accessed: 12.05.2026).

3. Проект Федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации». URL: <https://regulation.gov.ru/projects/152224/> (дата обращения: 10.03.2026).

On Amendments to the Urban Planning Code of the Russian Federation. Draft of the Federal Law. (In Russ.). URL: <https://regulation.gov.ru/projects/152224/> (accessed: 10.03.2026).

4. Гнеушева Л.И., Тихонова К.В. Мастер-план как альтернативная реальность территориального планирования. В: *Материалы Всероссийской (национальной) научно-практической конференции «Актуальные проблемы науки и техники. 2023»*. Ростов-на-Дону: Донской государственный технический университет; 2023. С. 1178–1180.

Gneusheva LI, Tikhonova KV. Master Plan as an Alternative Reality of Territorial Planning. In: *Proceedings of the All-Russian (National) Scientific and Practical Conference “Actual Problems of Science and Technology 2023”*. Rostov-on-Don: Don State Technical University; 2023. P. 1178–1180. (In Russ.).

5. Глигич-Золотарева М.В., Наumenко Н.Ю. Проблемы правового регулирования мастер-планов. *Федерализм*. 2025;30(1(117)):1–93. <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-71-93>

Gligich-Zolotareva MV, Naumenko NYu. Problems of Legal Regulation of Master Plans. *Federalism*. 2025; 30(1(117)):1–93. (In Russ.). <https://doi.org/10.21686/2073-1051-2025-1-71-93>

Об авторах:

Ксения Владимировна Тихонова, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), ktihonova@donstu.ru

Дарья Викторовна Бурдова, ассистент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), arhimedetocila@yandex.ru

Лидия Игоревна Гнеушева, студент кафедры «Экономика природопользования и кадастра» Донского государственного технического университета (344003, Российская Федерация, г. Ростов-на-Дону, пл. Гагарина, 1), lidaprivet@inbox.ru

Конфликт интересов: авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи

About the Authors:

Kseniya V. Tikhonova, Cand.Sci. (Economics), Associate Professor of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), ktihonova@donstu.ru

Daria V. Burdova, Assistant of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), arhimedetocila@yandex.ru

Lidiya I. Gneusheva, Student of the Environmental Economics and Cadastre Department, Don State Technical University (1, Gagarin Sq., Rostov-on-Don, 344003, Russian Federation), lidaprivet@inbox.ru

Conflict of Interest Statement: the authors declare no conflict of interest.

All authors have read and approved the final manuscript.