

Что такое «МАСТЕР-ПЛАН»?

2019-03-06

1. О термине «мастер-план»

Термин **«мастер-план»** употребляется в разных значениях.

В англоязычной профессиональной литературе он обозначает то, что в русском языке обычно называется **«проектом планировки территорий»** или **«архитектурно-градостроительной концепцией»**.

Речь идет о **градостроительном решении** района, квартала или участка, на которых проектируются различные здания и комплексы.

Такие проекты часто сопровождаются трехмерными видами с объемными решениями или «конвертами», определяющими пространственные рамки для размещения объектов.

Также «мастер-планами» называют **стратегические документы пространственного развития**, которые **могут носить и комплексный, и отраслевой** характер.

- К первому типу относится, например, мастерплан Дубаи или Осло (*Dubai 2020 Urban Masterplan* и *Master Plan Oslo Towards 2025*),

- ко второму типу – мастер-план развития подземной инфраструктуры Хельсинки (*Underground Master Plan for Helsinki*).

Как мы видим, в разных случаях это слово пишется по-разному: **Masterplan** и **Master Plan**.

В русском языке его же сейчас, как правило, пишут (3ий вар.) через дефис – **«мастер-план»**.

Во многом благодаря известному голландскому урбанисту Кейсу КРИСТИАНСЕ, чья компания KСАР Architects & Planners в 2010 году разработала **Стратегию пространственного развития Перми** – фактически первый в отечественной практике городского управления документ такого рода. КРИСТИАНСЕ назвал его «Стратегическим мастерпланом». И пошло-поехало.

В среде российских урбанистов и городских управленцев термин быстро приобрел то значение, которое в него заложила КСАР.

Это подтверждают высказывания руководителей российской столицы. О том, что Москве нужен мастер-план, неоднократно заявлял Марат ХУСНУЛЛИН. При этом заместитель мэра употребляет этот термин в значении, близком по смыслу к стратегии пространственного развития. В докладе, сделанном на сессии «Мастер-план – новая пространственная политика» 4 декабря 2012 года в рамках МУФ, сетуя на некомплексный характер генерального плана, ХУСНУЛЛИН, в частности, заявляет, что столице нужен документ, учитывающий социально-экономические реалии, а также способный заложить принципы сохранения и развития территорий Москвы¹. В сессии принимали участие Сергей КУЗНЕЦОВ, главный архитектор Москвы, и Карима НИГМАТУЛЛИНА, и.о. директора НИиПИ Генплана, использовавшие термин «мастер-план» в том же контексте.

Такое же словоупотребление вошло в обиход экспертного сообщества.

К примеру, в июне 2013 года на конференции «Городское развитие в современных условиях: общество, власть, профессионалы» состоялась дискуссия с говорящим названием «Мастер-план – стратегическое видение». Организаторами мероприятия выступили Высшая школа урбанистики НИУ ВШЭ совместно с НП «Объединение планировщиков». В разговоре, который модерировал один из авторов данного исследования, приняли участие декан Высшей школы урбанистики Александр ВЫСОКОВСКИЙ, руководитель бюро «Яузaproект» Илья ЗАЛИВУХИН, известные специалисты по городскому развитию Андрей ГОЛОВИН (Пермь) и Юрий КОРЯКИН (Самара). И все они употребляли слово «мастер-план» в значении, близком к стратегии пространственного развития. Мы даем следующее определение этому понятию.

Мастер-план – стратегия пространственного развития, содержащая выраженную градостроительную компоненту, разрабатываемая публичной властью при участии представителей различных групп интересов.

Данная стратегия служит,

- 1) для предъявления комплексного видения, каким должно быть место в отдаленном будущем;

- 2) для формирования общественного консенсуса относительно целей, повестки и направлений развития;
- 3) для определения ресурсов и механизмов достижения поставленных целей;
- 4) для подготовки среднесрочных документов оперативного планирования. Разрабатывается параллельно со стратегией социально-экономического развития либо интегрируется с ней в единый документ.

В данном контексте лучше предварять слово «мастер-план» определением **«стратегический»**.

Но **мастер-план** – это не «стратегия пространственного развития» вообще, а ее разновидность.

Особенность документа – **развитая градостроительная компонента**.

Он (*мастер-план*) рассматривает **морфологию** и **типологию** различных сред, зон и видов застройки, и это отличает его от, скажем, пространственной стратегии развития государства.

Впрочем, к такого рода дефинициям надо относиться с известной **осмотрительностью**.

Понятия, связанные с градостроительной и вообще проектной деятельностью, тяготеющей в последние годы к довольно высокой степени эволютивности, склонны впитывать различные оттенки, меняющие первоначальный смысл.

Хорошей иллюстрацией этого служит бытование в наших палестинах такого слова, как **«дизайн»**.

В **стратегическом планировании мастер-план** является продуктом **стратегического пространственного планирования**.

Такое планирование носит долгосрочный характер и ориентируется на ограниченное число целей и задач.

В процессе **стратегического планирования**, любого, не только пространственного, речь **всегда** идет о **выборе** или **ограничении** – это неизбежно, когда для достижения желаемых результатов **не хватает ресурсов**.

Для того чтобы отфильтровать первостепенное от вторичного и необязательного, требуется,

- 1) с одной стороны, провести анализ внутренней и внешней среды, оценить имеющиеся риски и потенциалы, а
- 2) с другой – сформировать общее *видение* того, что желательно получить на выходе.

Второе предполагает цели, которые опираются на определенные принципы и ценности – без них стратегия не работает.

Чтобы установить приоритеты, необходимо иметь четко сформулированную идеологию.

Стратегия может быть комплексной или частной, отраслевой.

От этого зависит количество вопросов, затрагиваемых в ходе анализа.

Нередко разработка документа подразумевает рассмотрение различных сценариев развития или стратегических альтернатив.

Это, кстати, предусмотрено Градостроительным кодексом Москвы в отношении генерального плана столицы (ст. 25, п. 3.2).

Если стратегия – реальный инструмент управления, **необходима система оценки действенности предпринимаемых мер.** Такая система, как правило, строится на основе **ключевых показателей эффективности (КПЭ).**

По результатам этой оценки стратегия может быть пересмотрена или «актуализована».

Весь этот алгоритм в разных вариациях описан в литературе по стратегическому планированию. Его же придерживается большинство разработчиков подобных документов.

Стратегия занимает «верхний этаж» в иерархии документов планирования.

Иерархия планирования в бизнесе имеет три уровня:

- 1) стратегирование,
- 2) программирование,
- 3) бюджетирование.

В системе пространственного планирования стратегия также венчает систему из трех этажей.

На втором располагаются среднесрочные документы – **планы землепользования** (land-use plans) для всей территории города, агломерации или региона (в частности, генеральные планы),

а на самом нижнем – инструменты текущей градостроительной деятельности: **планировки отдельных зон и участков**, а также **нормативы, стандарты, регламенты и пр.**

При всем сходстве механизмов, применяемых бизнесом и публичной властью, в том числе в процессе пространственного планирования, имеется **одно существенное различие.**

В противоположность бизнесу, **публичная власть** взаимодействует с самым разнообразным кругом **групп и лиц:**

жителями, экспертным сообществом, представителями деловых кругов, НКО и пр.

Любая **стратегия**, разрабатываемая и предъявляемая **от ее лица**, должна быть **инструментом консолидации общества.**

Она может также рассматриваться как своеобразное **общественное пространство нового типа** – платформа широкого диалога с использованием самых многочисленных техник и средств вовлечения граждан.

Стратегическое пространственное планирование становится, таким образом, **«планированием коммуникативным».**

Изучив мнения авторитетных авторов, можно определить суть этого термина следующим образом:

«Стратегическое пространственное планирование» – это комплексный процесс, инициируемый и организуемый публичной властью с активным вовлечением различных групп интересов. В ходе стратегического планирования в соответствии с четко артикулированным и ограниченным набором целей и задач формулируется видение того, каким должно стать место в отдаленном будущем, а также вырабатываются принципы и механизмы, обеспечивающие долгосрочное развитие данного места в соответствии с избранной перспективой.

С одной стороны, стратегическое планирование апеллирует к широкому консенсусу, а с другой – такой консенсус должен достигаться на основе ограниченного набора целей и задач. Кто призван отбросить множество

идей, поступающих от разных игроков, и сделать стратегический выбор – остановиться на нескольких основных вопросах? Часто такую роль берет на себя первое лицо публичной власти, подтверждая тем самым свою роль общественного лидера. Так происходит в мегаполисах, лидирующих в международных рейтингах по своему геополитическому весу, а также по качеству среды. Лицом консультации по «Большому Парижу» стал президент Франции Николя САРКОЗИ, а пространственных стратегий Лондона, Нью-Йорка и Сеула – такие популярные мэры, как Борис ДЖОНСОН, Майкл БЛУМБЕРГ и Ли МЕН БАК. Стратегии инициировали и издавали именно они, предваряя эти документы преамбулами, написанными от своего имени. Мастерплан обретает черты политического соглашения, подкрепленного авторитетом первого лица.

2. Характеристики стратегического мастер-плана

Исходя из вышесказанного, можно выделить **основные характеристики мастер-плана:**

1. Как любая стратегия мастер-план опирается на определенное целеполагание и фокусируется на ограниченном количестве **приоритетов**. Таких приоритетов обычно бывает **не менее четырех и не более шести**.
2. Имеет **две отправные точки**.
 - 1) это **ценности и принципы**, складывающиеся в общее **видение**.
 - 2) анализ социально-экономического, геополитического, технологического и иных **контекстов**, позволяющий выявить **угрозы** и **потенциалы развития**.
3. Имеет **комплексный характер**. Учитывает различные аспекты жизнедеятельности города, включая социальную, экономическую, экологическую, культурную и иные сферы.
4. **Подразумевает** активный и разнообразный **диалог** с многочисленными стейкхолдерами городского развития. Отсюда ясность, доходчивость и **наглядность документа**, делающие его понятным широкой аудитории.
5. Является **не техническим**, а **политическим** документом, формулирующим **видение** и **намерения** публичной власти относительно **пространственного развития** города.

6. Носит *долгосрочный характер*. Ориентируется на преобразования в отдаленной перспективе – *от 15 лет и более*.

Нередко также включает набор первоочередных мер или *«быстрых побед»*, сообщающих преобразованиям наглядность и позволяющих почувствовать скорые улучшения.

7. Является *рамочным документом*. *Задает направления развития, которые конкретизируются в других документах*. Как правило, не носит директивного характера и не имеет статуса закона.

8. Затрагивает и вопросы *проектирования*, и вопросы *управления*. При этом *определение механизмов развития играет в пространственных стратегиях все более весомую роль*.

9. Ориентирован главным образом *на оптимизацию имеющихся ресурсов, а также привлечение новых*. Лучше приспособлен для работы с уже сложившейся средой, нежели для создания принципиально новой.

10. Как правило, имеет *механизмы оценки результатов*. Подразумевает *мониторинг и периодическую актуализацию*. *Содержит целевые установки и ключевые показатели эффективности*.

Довольно *свободный формат «стратегического мастер-плана»* отражает ориентированность документа в первую очередь *не на проекты, а на процессы*.

В том числе и на *вовлечение по возможности широкого круга игроков в подготовку стратегии, и на ее гибкий пересмотр и актуализацию*.

Современное пространственное планирование – это *творческий процесс*.

Как отмечают Луис АЛЬБРЕХТС и Алессандро БАЛЬДУЧЧИ, он не является стандартизированным и шаблонным: «Нет, это набор понятий, механизмов и инструментов, который должен тщательно подбираться для каждого конкретного случая, в зависимости от поставленных целей».

3. Чем мастер-план отличается от генплана?

Мастер-планы нередко путают с документами территориального планирования, в частности, с *генеральными планами*, устанавливающими основные параметры и характеристики различных зон города, а также отображающими объекты линейной инфраструктуры.

Однако между мастер-планом и генеральным планом существуют важные *различия*, которые имеют *тенденцию не сглаживаться, а увеличиваться*.

Не в последнюю очередь это свидетельствует о **необходимости наличия обоих документов для управления развитием территорий**.

Главные *различия* касаются

- 1) назначения документов,
- 2) степени их детализации и
- 3) юридической силы.

Генеральный план является прежде всего документом, регулирующим вопросы *землепользования*.

На его основе разрабатываются ПЗЗ, проекты планировок территорий, градпланы отдельных участков и пр.

Он охватывает всю территорию поселения сплошным зонированием и обладает статусом *закона*.

Стратегический мастер-план в первую очередь определяет *повестку* и *инструменты пространственного развития*.

Он апеллирует к долгим срокам, свободным и относительно недетализированным форматам, а также к *согласительным механизмам в противовес директивным*.

Последний документ старается *восполнить* то, чего так не хватает генеральным планам.

Во многом, как сказано выше, эти документы контрастируют между собой и в то же время дополняют друг друга.

1. Генпланы умеют ограничивать, но не научились стимулировать. Мастер-план рассматривается как импульс для запуска позитивных изменений.
2. Генпланам недостает комплексности. Стратегические мастер-планы стремятся в необходимой мере учитывать социально-экономическую, геополитическую и экологическую проблематику.
3. Установленные законодательно форматы генеральных планов, а также процедуры их согласования и утверждения, делают эти

документы недостаточно гибкими и адаптивными. Стратегическое мастерпланирование – динамичный и креативный процесс.

4. Генплан не концептуальный, а оперативный документ. Его главная задача – регулировать размещение тех или иных объектов и служить базой для разработки градостроительной документации. Стратегическое планирование апеллирует к образам, принципам и идеям. Его цель – дать возможность осознать, каким может и должен быть город и как достичь желаемого результата.

5. Генпланы носят узкопрофессиональный характер. Их язык не понятен обывателям. Они вовлечены в разработку генпланов формально – когда документ уже готов, единым аккордом проводятся публичные слушания.

Стратегический мастер-план нацелен на вовлечение широкого круга стейкхолдеров:

- и в период обсуждения повестки развития, и в период рассмотрения документа.

Разница между этими документами иллюстрирует смещение в форматах нарративов, усваиваемых широкой аудиторией.

Этот сдвиг сначала был уловлен в живописи и кино, а затем начал активно обыгрываться на телевидении и в интернет-коммуникациях.

Речь идет о рассеивании и дроблении восприятия современного человека с тенденцией к замещению панорамного видения мозаичной или пиксельной картиной мира.

Подобно тому как в кинематографе последовательный ход камеры вытесняется в 1920-х годах техникой монтажной склейки кадров, сплошной и всеохватный характер карт генерального плана сменяется в стратегии отдельными «ракурсами», на которых акцентируются разработчики.

Они не преследуют цели сказать обо всем.

Стратегический мастер-план – это документ о самом важном.

В свет его прожектора попадают лишь избранные темы и вопросы.

Такая избирательность созвучна и характеру современного мегаполиса, который сложно воспринять целиком не только из-за огромного размера, но и из-за раздробленности, связанной как со множеством различий между районами разновременной застройки, так и с разделением на части линиями

транспортных магистралей, «пальцами» зеленых зон и ареалами промтерриторий.

4. Стратегический мастер-план как инструмент

Какова же инструментальность стратегического мастер-плана?

Какие задачи он призван решать в сфере городского управления?

Мы считаем, что данный документ может выполнять как минимум роль пяти инструментов:

- 1) инструмента координации;
- 2) инструмента прогнозирования;
- 3) инструмента вовлечения;
- 4) инструмента маркетинга;
- 5) инструмента политики.

На основании этого набора в настоящей работе производится оценка эффективности стратегических мастер-планов городов мира, а также возможного места документа в системе градостроительного проектирования Москвы. Что же мы подразумеваем под такими инструментами?

1. Быть инструментом координации

Назначение:

- способствовать долговременным согласованным действиям различных органов власти по решению определенных целей и задач в сфере городского развития.

Как инструмент координации мастер-план призван обладать следующими основными **характеристиками**:

- 1) ясностью и продуманностью целей и задач;
- 2) ориентированностью на определенные механизмы управления;
- 3) простотой трансляции целей и задач в руководстве к действию: госпрограммы, градостроительные документы и пр.;
- 4) наличием целевых показателей, на основе которых можно выстроить систему контроля.

2. Быть инструментом прогнозирования

Назначение:

- способствовать эффективному распоряжению реальными и потенциальными ресурсами во времени и пространстве.

Основные **качества** мастер-плана как такого инструмента:

- 1) наличие целостного представления о существующей и будущей ресурсной базе;
- 2) выстраивание четкой системы приоритетов;
- 3) комплексность: взаимная увязанность социально-экономических и пространственных показателей. Как следствие, возможность выстраивать модели, в том числе параметрические.

3. Быть инструментом вовлечения

Назначение:

- служить платформой широкого общественного консенсуса.

Основные **качества** мастер-плана в этом смысле должны быть такими:

- 1) наличие разделяемых различными стейкхолдерами принципов и ценностей, служащих основой развития;
- 2) привлекательное видение, способное транслироваться в медийных форматах: Интернет, печатные медиа, выставки и пр.;
- 3) ясность, доходчивость и наглядность для широкой аудитории;
- 4) создание предпосылок для общественного контроля за ходом реализации стратегии посредством открытой системы мониторинга градостроительной деятельности.

4. Быть инструментом маркетинга

Назначение:

- способствовать привлечению в город внешних ресурсов.

Основные качества:

- 1) ясное позиционирование города в существующем геополитическом и экономическом контексте;
- 2) акцент на сильных сторонах, преимуществах и особенностях в международной, региональной или национальной конкуренции за ресурсы;
- 3) приоритет стимулов перед ограничениями;
- 4) информационная прозрачность; • привлекательная и понятная с точки зрения международной аудитории «упаковка».

5. Быть инструментом политики

Назначение:

- способствовать укреплению авторитета и легитимности власти.

Желательные **свойства**:

- 1) трансляция основных положений стратегии от первого лица;
- 2) акцент на социальных приоритетах;
- 3) четкость и ясность проводимой политики;
- 4) наличие мер, позволяющих добиться быстрых и ощутимых результатов.

Сложенные вместе эти пять инструментов позволяют сделать стратегический мастер-план максимально эффективным – как в смысле **управления**, так и в смысле **коммуникации**.

Акцент на том или ином аспекте, обуславливающим характер мастерплана, зависит от ориентации публичной власти.

Несмотря на всю условность разделения на «правых» и «левых», принято считать, что первые уделяют большее внимание вопросам управления, а вторые – учету интересов как можно более широкого круга граждан.

В то же время **стимулирование жителей к участию в развитии города имеет вполне понятную прагматическую сторону.**

- 1) с развитием средств интерактивной коммуникации каждый человек может легко транслировать в медиапространстве собственные наблюдения и мысли. И было бы недальновидно не использовать этот ресурс для сбора идей, и информации о том, что происходит на местах.
- 2) налоги, уплачиваемые жителями, приобретают все больший вес в городском бюджете. Разделение издержек по управлению городом подразумевает более чуткое внимание к чаяниям жителей как фактических соинвесторов городского хозяйства.

5. От экстенсивного к интенсивному развитию

Формат генерального плана возник во времена активного роста городов, подкрепленного массивной застройкой ранее не урбанизированных территорий.

И по сей день данный документ лучше всего применим, когда речь идет о строительстве «с нуля».

Этот «генетический код» генплана определяет его **сильные стороны** как крепко сбитого проектного документа, **увязывающего развитие транспортной и инженерной инфраструктуры с функциональными и**

количественными показателями (в основном касающимися объемов застройки).

Одновременно такое происхождение – причина **недостатков генплана**: некомплексности, которая сочетается с неподкрепленностью заявленных мер возможностям бюджета и привлечения инвестиций.

*Обширные планы по созданию инфраструктуры зачастую оказываются **прикрытием** проектов нового жилого строительства:*

- кварталы в чистом поле строятся быстро,
- а вот создание школ, детских садов и
- удобных транспортных связей с остальным городом **откладывается** на долгий, порою **неопределенный срок**.

Стратегический мастер-план, прежде всего, – это средство оптимизации.

Он **ориентирован на работу в существующем контексте.**

Это показывают принципы, заложенные в стратегиях пространственного развития самых разных городов. В частности, Амстердам, Берлин, Ванкувер, Мельбурн провозглашают принцип компактного города, подразумевающий уплотнение уже урбанизированных территорий, а не разрастание застройки вширь. Такой подход, например, подразумевает установку на определение в регламентах не максимальной, а минимально разрешенной плотности участков (Большой Париж). Или меры стимулирования «вторичного девелопмента» (Нью-Йорк, Чикаго). Или ориентацию на смешанную застройку (Нью-Йорк) и развитие общественного транспорта, при котором новые объекты должны строиться в радиусах шаговой доступности от остановок (Берлин, Ванкувер, Копенгаген и пр.).

Можно сформулировать этот **принцип** по-другому: **сначала инфраструктура, а затем девелопмент.**

Еще один **принцип** – **сохранение** городской **самобытности**, провозглашенное в **Сингапуре**.

Он тесно переплетается как с **сохранением городских сообществ**, так и с **сохранением культурного наследия**, особое внимание которому уделяется в самых разных городах

– от НьюЙорка до Шанхая. Стратегический мастер-план – документ эпохи эволюционного развития, а не взрывного роста. Отсюда и его

особенности. Ориентированность на диалог с жителями не в последнюю очередь диктуется тем, что на застроенных территориях, в отличие от «целинных», всегда существует кто-то со своими правами и интересами.

Приоритет механизмов управления над механизмами проекта объясняется тем же.

Если город сложился, проектировать его уже не надо, но необходимо регулировать развитие.

Уплотнение города – а именно на это, как мы увидим, нацелены многие стратегические мастер-планы – в условиях **дефицита ресурсов**, прежде всего финансовых и энергетических, – **рациональный процесс, позволяющий существенно экономить на всем.**

Точнее **почти на всем** – кроме мозгов и времени.

Алексей МУРАТОВ Из книги «Стратегический мастер-план: инструмент управления будущим».

Печатается с разрешения правообладателя – КБ «Стрелка», Москва, 2014 г.

Похожие материалы:

- № (2) 88 / 2019-03-06 [Европейская хартия регионального/пространственного планирования \(Торремолиноская хартия 1983 года\)](#)
- № (2) 88 / 2019-03-06 [О Европейской хартии регионального/ пространственного планирования](#)