

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ АЛГОРИТМЫ РАЗРАБОТКИ
МАСТЕР-ПЛАНОВ
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография



Министерство науки и высшего образования
Российской Федерации

Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего образования
«Владивостокский государственный университет»

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ АЛГОРИТМЫ
РАЗРАБОТКИ МАСТЕР-ПЛАНОВ
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

*Рекомендовано решением научно-
технического совета
ФГБОУ ВО «Владивостокский
государственный университет»*

Владивосток
Издательство ВВГУ
2025

УДК 366-058
ББК С561.2
Т33

Рецензенты: *Я.А. Волынчук*, канд. полит. наук, доцент каф. экономики и управления ИМБЭУ, ФГБОУ ВО «ВВГУ»;
В.А. Воркова, первый заместитель главы администрации Артемовского городского округа

Т33 Теоретические основы и практические алгоритмы разработки мастер-планов городских поселений в Российской Федерации : монография / В.А. Андреев, Е.Б. Олейник, Т.В. Варкулевич [и др.] ; Владивостокский государственный университет. – Владивосток : Изд-во ВВГУ, 2025. – 136 с.

ISBN 978-5-9736-0765-4

На примере малого города Спасск-Дальний рассматриваются практические алгоритмы разработки мастер-планов и объемно-планировочных регламентов застройки. Раскрыто понятие пространственно-распределенной системы расселения, обосновываются подходы к проектированию таких систем с учётом статуса опорного и периферийного населенного пункта в Приморском крае. Обобщена российская и зарубежная практика разработки мастер-планов городов, дана оценка влияния интеллектуального капитала на процессы экономического и агломерационного развития городских поселений.

Для студентов, обучающихся по программам бакалавриата и магистратуры направлений подготовки «Градостроительство», «Экономика», «Государственное и муниципальное управление», а также специалистов-практиков в сфере градостроительного планирования.

УДК 366-058
ББК С561.2

Авторский вклад в монографию: В.А. Андреев, Е.Б. Олейник – введение, подразд. 1.1, 2.1, 2.4, 2.5, 2.8, заключение; Т.В. Варкулевич – введение; Н.Г. Шереметьева – подразд. 1.1, 2.3, 2.7, заключение; Н.Г. Ивельская – подразд. 1.2, 1.3, 2.2, 2.3; О.В. Недолужко – подразд. 2.6.

ISBN 978-5-9736-0765-4

© В.А. Андреев, Е.Б. Олейник, Т.В. Варкулевич, Н.Г. Шереметьева, Н.Г. Ивельская, О.В. Недолужко, текст, 2025

© ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университет», издание, 2025

ВВЕДЕНИЕ

Мастер-план представляет совмещенный с объемно-пространственным регламентом и схемой планировочного зонирования план социально-экономического развития города. С точки зрения ожидаемого эффекта мастер-план – это программа перехода города от эстетики тотального рационализма 60–70-х гг. прошлого века, свойственного большинству российских городов, к узнаваемому культурно-историческому образу, отвечающему современным требованиям комфортности и технологичности городского пространства. По итогам десятого Восточного экономического форума Президент Российской Федерации В.В. Путин поручил утвердить долгосрочную стратегию развития Дальневосточного федерального округа (ДФО), включающую развитие дальневосточных городов.

До 2036 г. на реализацию мастер-планов городов российского Дальнего Востока будут направлены масштабные инвестиции. Принят единый преференциальный механизм государственной поддержки инвестиционной деятельности и иные правовые, институциональные и программные меры, цель которых – обеспечить опережающее развитие экономики и социальной сферы. Тезис «опережающее развитие» подразумевает, что общие для регионов Дальнего Востока темпы роста экономики и социальной сферы должны быть существенно выше, чем среднероссийские. Ожидается, что реализация мастер-планов городов и территорий российского Дальнего Востока создаст благоприятные условия для занятости и закрепления населения, обеспечит экономический и демографический рост.

Управленческая парадигма «опережающего» развития, т.е. достижение большего положительного эффекта через масштабные инвестиции в проекты на Дальнем Востоке, не должна быть направлена на «экономику, ради экономики». Экономика масштабов малопонятна большинству населения региона, а дороговизна жизни, стремление молодежи к профессиональному и карьерному росту, более привлекательные условия для трудовой деятельности всё чаще являются основными мотивами, определяющими миграционные настроения населения. Дальний Восток – это особенный регион; основными акселераторами экономического роста здесь должны стать инвестиции в экономику знаний, креативные индустрии, развитие интеллектуального и человеческого капитала, а объектом инвестирования должны рассматриваться домохозяйства и социальная инфраструктура. Необходимо приближать масштабы экономических преобразований к человеку через комфортную городскую среду, доступный и современный общественный транспорт, социальную и общественную инфраструктуру.

Мастер-планы определяют суть и масштабы развития городов российского Дальнего Востока в долгосрочный период. Однако даже на фоне реализации

крупномасштабных проектов в экономике и жилищном строительстве население округа продолжает убывать, а факторы маятниковой миграции и внутрирегиональной трудовой миграции приобретают всё большее значение для жителей округа. Дефицит специалистов компенсируется встречной миграцией и повышением производительности, что обеспечивает относительную сбалансированность спроса и предложения на рынке труда регионов ДФО. Очевидно, что миграционная убыль не изменит парадигму развития региона, основанную на активном использовании мер государственной поддержки развития городов. Представляя собой программу изменений городского пространства, мастер-план должен дать ответ на вопросы: остановят ли преобразования отток населения из регионов Дальнего Востока, какова роль опорных населенных пунктов, какие изменения необходимо внести в функциональную и планировочную организацию города для достижения требуемых результатов его развития и какую роль в системе расселения региона будет выполнять город?

Функциональная, или деловая, роль любого города отражает содержание его хозяйственно-экономической деятельности, в соответствии с которой город создаёт и распределяет ресурсы, привлекает инвестиции, генерирует инновации. Городские поселения выполняют не только селитебные функции, но сервисные, посреднические роли; могут быть инновационными центрами, поставщиками рыночных услуг и товаров. В зависимости от внешних и внутренних факторов они могут принимать роли опорного или периферийного населенного пункта. Опорные города имеют преимущество в привлечении ресурсов и, как правило, большую экономическую свободу; они становятся центрами межселенных связей и точками агломерационного роста. Периферийные территории часто уступают по темпам развития и качеству жизни населения.

По мере роста города меняются его образ и архетипы городского пространства, усложняются пространственные связи, системы транспортного и инженерного обеспечения. Растет благополучие населения, востребованными становятся слабо урбанизированные малоэтажные жилые пространства рядом с лесопарковыми зонами, связанные с центральной частью города скоростными системами транспорта. Меняется и контекстная среда: российские города перестают восприниматься в качестве спальных придатков градообразующих предприятий, зависимых во многом от их производственной конъюнктуры и коммерческого благополучия. Для сохранения исторического и культурного наследия разрабатываются планы реконструкции исторических центров городов, идет поиск новых решений, направленных на создание уникальной айдентики, позволяющей безошибочно идентифицировать те или иные российские города. Роль мастер-плана в изменении образа и определении уникальных особенностей города способствует его сбалансированному экономическому и пространственному росту.

Успешность планирования зависит от понимания контекста, в котором разрабатывается мастер-план, что включает в себя тщательный анализ существующих условий, включая социальные, экономические, инфраструктурные. Комплексная оценка этих факторов позволяет планировщикам выявить возможности и ограничения, которые определяют стратегию развития городского поселения. Например, понимание особенностей местного климата поможет в разработке наиболее приемлемых методов строительства, а понимание социальной динами-

ки – в разработке инициатив, ориентированных на местные сообщества. Идеи К. Линча в отношении сильных визуальных акцентов, формирующих образ города, современны, однако в нынешних условиях город не может рассматриваться только как пространственная или планировочная система либо как система узнаваемых доминант. В центре внимания неизбежно оказываются механизмы взаимосвязи между физическими формами среды и социальной динамикой общества [1].

Для городских поселений мастер-план выступает сводом правил стратегического целеполагания высшего порядка. В отличие от стратегии развития мастер-план – гибкий документ, требующий уточнения содержания по мере достижения значимых изменений в городской среде, сфере экономики, состоянии социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры. Гибкость позволяет повысить эффективность плана, учитывая долгосрочный характер реализации. Высокая степень адаптивности к современным условиям может наиболее точно учесть изменения в демографической ситуации, экономике или технологическом прогрессе. Гибкий мастер-план допускает поэтапное развитие, гарантируя, что каждый этап будет соответствовать новой информации и меняющимся потребностям жителей. Такая адаптивность часто достигается за счёт принципов модульного проектирования и масштабируемых инфраструктурных решений.

Схемы территориального планирования, генеральные планы, проекты детальной планировки являются основой для застройки, но не определяют деловую модель города. Мастер-план даёт понимание экономико-географических (не административных) границ, является комплексным документом стратегического планирования, программой изменений, направленной на коренное преобразование городской среды, органично адаптируя её под экономические нужды. Документ позволяет выявить приоритеты, рационально использовать ресурсы, определить этапы развития и дает возможность интегрировать разрозненные объекты управления в единую систему.

На современном этапе на первый план выходят идеи М. Фуджита и П. Кругмана о модели города, которая определяет свод правил, по которым распределены или сконцентрированы в пространстве объекты экономики, и как связаны с ними системы расселения [2, 3]. Связность играет ключевую роль в генеральном планировании, подчёркивая важность интеграции различных видов транспорта и обеспечения бесперебойного передвижения внутри и за пределами территории; включает в себя не только автомобильное движение, но и пешеходные дорожки, велосипедные маршруты и общественный транспорт. Улучшение связности способствует доступности, снижению загруженности и формированию более целостной городской структуры.

Например, создание зелёных коридоров и их развитие, ориентированное на общественный транспорт, могут значительно повысить комфортность проживания. Если пространственная и функциональная модели организации городского поселения отражают сложившуюся структуру экономики, то деловая модель должна объяснить, как и за счет чего в будущем будет развиваться город, это будет опорный пункт или центр агломерационного роста, насколько город будет привлекателен для населения с точки зрения места генерации идей и инноваций.

Деловая модель акцентирует внимание на тех сегментах предпринимательства и инвестиционной деятельности, которые необходимо поддержать и развивать. В мастер-плане следует учитывать факторы местоположения городского поселения, наличия мест приложения труда, земельных и иных ресурсов, наличия образовательных учреждений, социальной инфраструктуры. Кроме того, имеют значение факторы нематериальные, такие как характер межселенных хозяйственно-экономических связей, трудовой и маятниковой миграции, спрос на трудовые ресурсы и занятость, а также факторы, отражающие культурно-историческое наследие, – наличие исторических зданий, памятных мест, музейных ценностей.

Учитывая комплексный подход к разработке мастер-плана, требующий усилий многих специалистов, необходимо предусмотреть четкую координацию процессов проектирования, строительства, благоустройства. Во избежание так называемых «управленческих разрывов» в достижении требуемых изменений целесообразно интегрировать процессы функционального управления и управления реализацией мастер-плана. Положения мастер-планов должны легко трансформироваться в организационно-распорядительные документы и регламенты органов местного самоуправления. С данной точки зрения мастер-план представляется как управленческий документ, позволяющий гармонизировать процессы градостроительства, развития экономики и социальной сферы. В 2025 г. продолжилась работа по внесению в Градостроительный кодекс РФ правовых норм, определяющих статус мастер-плана, но на федеральном уровне понятие «мастер-план», полномочия публичной власти по разработке, согласованию и утверждению мастер-планов не определены.

Особую значимость для регионального развития на современном этапе приобретает потенциал малых и средних по численности населения российских исторических городов. К сохраняемому наследию здесь могут быть отнесены здания и сооружения, имеющие архитектурно-художественную ценность, отражающие аутентичный характер города и служащие напоминанием об исторических событиях. Для разработчиков мастер-планов важна культурно-историческая ткань таких городов для учёта при проектировании арт-пространств и общественных зон. Это потенциальные места проведения исторических реконструкций, праздников национальных культур и ярмарок, которые могут быть рекомендованы для включения в систему маршрутов регулярного посещения российскими туристами.

Айдентика малых российских городов в основе своей должна быть направлена на формирование устойчивого образа города как хранителя культурно-исторического наследия. Код городской идентичности здесь формируется сохранившейся тканью исторического города со старыми малоэтажными зданиями, малыми масштабами городских пространств, объединенных пешеходными и велосипедными дорожками, оборудованными местами для занятий спортом и творчеством с удобными парковочными зонами.

Глава 1. ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ МАСТЕР-ПЛАНОВ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

1.1. Роль и место мастер-плана в развитии городского поселения

В 2023–2024 гг. в Приморском крае были разработаны и представлены мастер-планы семи городов, включая Владивосток, Уссурийск, Находку, Артем, Большой Камень, Арсеньев, Спасск-Дальний. Стратегия развития любого из городов Приморского края должна учитывать макроэкономические факторы, влияющие на отраслевую специализацию, структуру занятости и доступ к товарно-сырьевым рынкам. Городские поселения Приморья характеризуются неоднородностью численности населения, различиями уровня развития экономики, разной степенью вовлеченности во внутренние и внешние экономические связи. Одни и те же меры проводимой государством политики могут в разной степени влиять на экономику отдельных городов с учетом их особенностей.

Экономика региона характеризуется более высокой (в 2,2 раза выше), чем в целом по России, долей добывающих отраслей, низкой долей обрабатывающих отраслей (в 3,4 раза ниже), особенно тех, которые ориентированы на конечный потребительский спрос. В отраслевой структуре экономики Приморья основную долю занимают сферы транспортной обработки и хранения грузов (22,9 %), оптовой и розничной торговли (16,3 %). Данная особенность обусловлена выгодным географическим положением края, высокой численностью населения по сравнению с другими регионами округа и ростом потребительской активности, стимулируемой туристическим потоком из Китайской Народной Республики. Перспективы экономики края связаны с программами строительства крупнотоннажных и добывающих судов, газификацией населенных пунктов и промышленных предприятий, проектами по производству сжиженного природного газа и метанола, а также развитием связанных и поддерживающих эти проекты отраслей.

Процесс редомициляции иностранных компаний с российским участием в рамках преференций специального административного района на острове Русский должен привлечь масштабные инвестиции в экономику края. Экономические связи края традиционно сильны со странами Азии, однако слабо ориентированы на спрос российской экономики. Доля края в российском валовом внутреннем продукте составляет 1,2 % (в 2023 г.), в объеме инвестиций – 1,1 % (в 2024 г.), в объеме обрабатывающих производств – 0,4 % (в 2024 г.)¹. Эти и другие особенности могут обуславливать асинхронность с темпами развития российской экономики.

¹ Банк России, август 2025 г. – URL: garant.ru/products/ipo/prime/doc/412494092/

Миграционная и естественная убыль, в свою очередь, может сдерживать опережающий рост и влиять на формирование тенденций более медленного, равновесного развития. Население Приморского края сокращается ациклично (миграционная убыль: 310 чел. в 2021 г., 10 512 чел. в 2022 г., 3858 чел. в 2023 г.). Миграция населения и развитие экономики – взаимосвязанные процессы. Отток усиливается на фоне негативных процессов в экономике, и, наоборот, начало реализации масштабных проектов обуславливает встречные потоки миграции. Основную часть отъезжающих за пределы края составляет население в трудоспособном возрасте (23–46 лет), с образованием и опытом работы; наибольшая миграционная активность отмечается в возрастной группе 18–23 года. Приморский край является трудодефицитным регионом, в экономике которого задействовано значительное количество трудовых мигрантов: до 22 % в промышленности и до 60–80 % в строительстве¹. Попытки балансирования рынка труда за счет привлечения специалистов вахтовым методом в ряде отраслей промышленности, строительстве и сельском хозяйстве приводят к временному изменению количества рабочей силы, но не к качественным изменениям на региональном рынке труда.

Исследование миграционных процессов в регионах российского Дальнего Востока указывает на общность причин миграционного поведения населения. Экономические причины отражают угрозу утраты или ухудшения материального (имущественного) статуса или риск недостижения желаемого материального положения. В данном случае склонность к миграции связана с физическим ощущением невозможности обеспечить достойное материальное положение вследствие ограничений внешней среды. Миграция, обусловленная экономическими причинами, преследует цель достижения желаемого материального благополучия.

Детерминантой социальных факторов является физическое ощущение дискомфорта вследствие недоступности (отсутствия) качественных социальных благ или осознания угроз к утрате или ухудшению социального статуса. Здесь цель миграции видится в изменении или совершенствовании социального статуса для достижения социального благополучия. Климатические и географические причины условны, однако ощущение «удаленности» от главных российских культурно-исторических центров является одним из факторов миграционной мобильности у молодежи.

Таблица 1.1

Миграционная убыль и численность занятых в экономике Приморского края

Показатель	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Миграционная убыль, чел.	–4654	679	–6215	–310	–10 512	–3858
Рабочая сила всего, тыс. чел.	1039,7	998,8	1001,8	1002,8	977,6	987,3
Занятые в экономике, тыс. чел.	947,0	947,1	946,6	960,9	945,1	962,0

Источник: сост. по данным Приморскстата.

¹ Владивостокский государственный университет. Март 2024 г.

Анализируя данные за период 2018–2023 гг., можно сделать вывод о том, что миграция населения за пределы региона усиливалась на фоне негативных процессов в экономике, однако не копировала их цикличность. В Приморском крае отток имел устойчивую динамику роста за исключением 2019 г. (табл. 1.1). Численность занятых в экономике в целом оставалась неизменной и даже увеличилась на 16,9 тыс. в 2023 г. (к 2022 г.), что можно объяснить только встречными потоками трудовой миграции из-за пределов региона.

В долгосрочном равновесном развитии ключевые показатели изменяются постоянными темпами и определяются фундаментальными факторами – потребительским и инвестиционным спросом. Потребительские цены растут темпами, соответствующими целевому уровню инфляции 4 % (2026), а темпы роста экономики должны соответствовать прогнозируемому уровню 102,8 % (базовый вариант 2027 г.)¹. Потенциальным уровнем выпуска считается тот, который экономика региона способна произвести при полном использовании факторов производства с учетом достаточности капитала, рабочей силы и уровня конечного спроса. Очевидно, что факторы потребительского и инвестиционного спроса будут влиять на экономическую активность, численность населения и занятость в городах Приморского края, что должно найти отражение при проектировании зон жилой и производственной застройки в рамках разработки и реализации мастер-плана.

Городские поселения являются частью сложных пространственно-планировочных или пространственно-распределенных систем расселения, образованных (или образуемых) вблизи крупных предприятий или зон деловой активности. К ним относятся многоотраслевые промышленные агломерации, специализированные отраслевые кластеры, территории опережающего социально-экономического развития. Основой для развития экономических территорий и сопровождающих их систем расселения являются схемы территориального планирования, проекты детальной планировки, генеральные планы и иная градостроительная документация.

На уровне отдельно взятой территории мастер-план должен определять градостроительную стратегию, векторы пространственного развития и условия формирования среды жизнедеятельности населения в границах зоны маятниковой трудовой миграции. Мастер-план определяет (но не устанавливает) контуры границ населённых пунктов, назначение и границы функциональных зон, размещение в них объектов муниципального и регионального значения. Тезис «сложные пространственно-планировочные системы» определяет многообразие выбора пространственных и организационных схем территориального развития. Например, земельные участки территории опережающего развития (ТОР) «Приморье» находятся в Надеждинском муниципальном районе и Владивостокском городском округе Приморского края в границах 9 кадастровых кварталов на площади 12 767 га.

Пространственная модель собственно городского поселения определяет его экономико-географические (не административные) границы, вне зависимости от масштаба правила, по которым распределены или сконцентрированы в границах

¹ Прогнозные данные темпов роста экономики Российской Федерации и Приморского края сопоставимы.

поселения объекты экономики, селитебная застройка, инфраструктура и иные виды объектов. Правила аллокации определяются опорными планами, проектами детальной планировки, генеральным планом, иной градостроительной документацией.

Пространственная организация населённой территории, городского или сельского типа, может принимать несколько форм, например:

- 1) агломерации моноцентрической или полицентрической;
- 2) сетевой, равномерно-распределенной структуры;
- 3) обособленной, или слабо связанной формы.

Форма моноцентрической агломерации имеет выраженный центр. Как правило, это якорное предприятие или сфера экономической деятельности, вблизи которых возникали поселения. В так называемых «малых» агломерациях численностью населения от 50 до 60 тыс. чел. (города Спасск-Дальний, Лесозаводск) рост стимулируется развитием предприятий сервисной экономики и совершенствованием транспортной связанности опорных городов и периферийных (сельских) территорий. Классическая полицентрическая агломерация (Большой Владивосток) имеет несколько центров развития селитебной застройки – города Артём, Владивосток, п. Де-Фриз, с. Вольно-Надеждинское, связанных между собой общими видами экономической деятельности и объектами линейной и транспортной инфраструктуры. Соотношение опорный и периферийный населённый пункт здесь менее выражено, чем в моноцентрической структуре.

В сетевой форме пространственной организации территории отсутствует ядро, являющееся объединяющим звеном для населённых пунктов, либо в силу их сравнительной функционально-хозяйственной самостоятельности, либо за счёт снижения административными центрами привлекательности для маятниковой трудовой миграции. Обособленная пространственная форма формируется, как правило, в условиях моноспециализации экономики городского поселения, например Дальнегорск (ранее п. Тетюхэ), и низкой транспортной связанности (удалённости) от крупных населённых пунктов либо в силу наличия ранее существовавшего режимного доступа или внешнего управления (городской округ ЗАТО Фокино). Равноудалённость от крупных экономических центров таких городов, как Спасск-Дальний, Арсеньев и Дальнереченск, с одной стороны, обуславливает их обособленность, с другой – способствует трудовой миграции сельского населения, создавая условия для развития этих городов в качестве опорных.

Мастер-план определяет границы расселения городского поселения, тесно увязывая их со схемой территориального планирования, местами инвестиционной и хозяйственной активности. Развитие в Приморском крае пространственно-распределённых экономических систем, прежде всего, территорий опережающего развития «Приморье» и «Михайловский», обуславливает необходимость переосмысления принципов территориального планирования. Формирующиеся территориально-производственные комплексы на юге Приморского края, трансформируясь в экономические кластеры, усиливают концентрацию предприятий и активизируют трудовую миграцию. Вопросы обеспечения экономики трудовыми ресурсами требуют создания систем расселения с транспортной доступностью не более 30–45 мин в целях достижения максимальной комфортности для перемещения от жилья до мест приложения труда. Например, формирование

территориально-производственного комплекса территории опережающего развития «Приморье», площадка «Надеждинская», сопровождается строительством жилых кварталов с секционной застройкой в планировочном треугольнике п. Де-Фриз, п. Новый, с. Вольно-Надеждинское в пределах не более 3–5 км от границ производственных территорий.

Развитие территориально-производственных комплексов и транспортных коммуникаций в южной части Приморского края влияет на активизацию межселенных экономических связей в ранее не урбанизированных районах. Это, с одной стороны, усиливает миграционный отток из периферийных сельских районов, с другой – активизирует процессы строительства жилья, включая секционное многоэтажное, в Надеждинском, Шкотовском и Михайловском муниципальных районах. Трудовая миграция и концентрация населения в зонах «большого роста» – естественный процесс, однако он усиливает проблемы неравенства периферийных территорий. Диспропорции в темпах и уровне экономического развития территорий Приморского края усиливают дифференциацию между его крупными городами и периферийными территориями.

Моноспециализированные и малодетальные населенные пункты, расположенные в центральной, западной и северо-восточных частях Приморского края, постепенно теряют население. Задача мастер-плана заключается в формировании условий для сбалансированного развития системы расселения с учетом характера межселенных экономических связей и реализации межмуниципальных проектов по утилизации ТКО, транспортному обслуживанию населения, организации водоснабжения населенных пунктов, защите территории от воздействия чрезвычайных ситуаций. Трудовая миграция к локациям крупных предприятий и инвестиционных проектов ведет к концентрации населения трудоспособного возраста преимущественно в поясе экономического развития на юге края. Сокращение численности населения снижает демографический потенциал и вызывает кадровый дефицит, тем самым замедляя темпы экономического роста в периферийных районах края. Неоднородность экономического пространства может способствовать его последующему сжатию до уровня зоны экономического развития на юге Приморского края, где и будет концентрироваться население.

Функциональная, или деловая, модель городского поселения отражает суть хозяйственно-экономической деятельности, в соответствии с которой городские поселения создают и используют добавленную стоимость и материальные блага, получают доход, привлекают инвестиции, распределяют ресурсы. Практика разработки мастер-планов для городов Владивостока, Уссурийска, Артема, Спасска-Дальнего, Находки, Арсеньева показала, что перспективы возникновения и развития систем расселения тесно связаны с производственно-экономическими факторами, наличием и силой деловых связей. В свою очередь, экономическая активность и функциональная специализация позволяют выделить промышленные, сельскохозяйственные, логистические центры и определить роль населенного пункта в системе расселения региона.

Внутрирегиональная связанность территорий и интенсивность экономических связей дают возможность наиболее рациональной организации экономической деятельности и обеспечивают доступ предприятиям к региональным рынкам. Наличие якорных предприятий, способствующих концентрации деловой

активности и определяющих параметры отраслевого развития территории, а также кластерных или линейных связей является важным фактором, способствующим устойчивому экономическому развитию и препятствующему дефрагментации экономического пространства Приморского края в самоизолированные анклав.

Факторами, определяющими функциональную специализацию и прогнозную численность населения городских поселений Приморского края, являются новые предприятия с численностью занятых более 250 чел. (среднегодовой показатель), производственные программы которых либо уже реализуются, либо достигнут проектную мощность к 2030 г. Сюда могут быть отнесены программы, проекты и комплексы:

- 1) программы:
 - газификации Приморского края до 2030 г.;
 - строительства гражданских судов ледового класса на верфи Большого Камня;
- 2) проекты:
 - по производству сжиженного природного газа (малотоннажный и крупнотоннажный заводы);
 - по производству борной кислоты в Находкинском городском округе;
 - по производству метанола в Находкинском городском округе;
 - по строительству гражданских судов на верфи в районе Владивостока;
 - по транспортной и складской обработке контейнерных грузов в Артемовском городском округе;
 - по транспортной и складской обработке навалочных грузов в Шкотовском муниципальном округе;
- 3) строящиеся многоотраслевые промышленно-производственные комплексы в границах ТОР «Приморье» и «Михайловский».

Для оценки роста численности населения в зонах расселения, тяготеющих к локациям крупных предприятий с массовой занятостью, в мастер-плане должны быть учтены факторы спроса на трудовые ресурсы, влияющие на параметры численности занятых на крупных предприятиях (табл. 1.2).

Таблица 1.2

Численность трудовых ресурсов в крупных проектах Приморского края

Специализация проектов	Численность занятых, чел.	Территории расселения (зоны тяготения)
Газификация предприятий и бытовых потребителей, производство и дистрибуция сжиженного газа, производство газознергетического оборудования	≥320	Спасский, Уссурийский городской округ, Надеждинский муниципальный район
Гражданское судостроение	800–1200	Городской округ Большой Камень
Транспортная и складская обработка контейнерных и навалочных грузов	≥260	Артемовский городской округ, Шкотовский муниципальный округ

Специализация проектов	Численность занятых, чел.	Территории расселения (зоны тяготения)
Производство метанола и химической продукции	1200–1800	Находкинский городской округ
Территориальный производственный комплекс «Приморье»	1100–1200	Агломерация Большой Владивосток
Территориальный производственный комплекс «Михайловский»	≥600	Михайловский и Спасск-Дальний муниципальные округа

Источник: сост. автором.

При условии сохранения уровня рождаемости 2024 г. (значение коэффициента рождаемости – 1,744), с учетом роста численности персонала на новых предприятиях с массовой занятостью, численность населения в Приморском крае увеличится на 9,2–9,5 тыс. к 2030 г. преимущественно в населённых пунктах Южно-Приморской зоны экономического развития [4]. Данное предположение основано на оценке спроса на рабочую силу и не учитывает интенсивность миграционных процессов и вахтовую занятость. Уточненный прогноз социально-экономического развития Приморского края до 2027 г.: численность занятости в экономике по базовому сценарию – 957, 2 тыс. чел., рост на 17,2 тыс. чел. по отношению к показателю 2024 г. (940, 2 тыс. чел.) [5].

В зависимости от ряда факторов городские поселения могут принимать на себя роли опорного населенного пункта или периферийного. И те, и другие имеют системообразующее значение в системе расселения, однако опорные пункты имеют преимущество в расположении, привлечении ресурсов и большую экономическую свободу; периферийные пункты уступают по темпам развития и качеству жизни населения.

Понятия «опорные районы», «опорные города» (anchor cities) относятся к населенным пунктам, способствующим развитию сервисной экономики, усилению межселенных связей, взаимодействию местного самоуправления в реализации межмуниципальных проектов. За рубежом (США, Канада), как правило, ядром опорных районов становились университеты и образовательные комплексы, медицинские центры, где обеспечивалась занятость и оказывались услуги основной части населения прилегающих населенных пунктов. Их роль заключалась в создании условий для роста инновационной экономики, формирования устойчивых экономических кластеров, что в целом способствовало экономической конвергенции в границах прилегающих систем расселения.

В Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г. определены типы опорных населенных пунктов. Цель создания опорных населенных пунктов – формирование сбалансированной системы пространственного развития для достижения национальных целей, поиск оптимальных форм территориальной организации экономики, развитие населённых пунктов, образующих инфраструктурный и экономический каркас Российской Федерации [6].

Первый тип – населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику. Задачи: опережающее развитие транспортной, энергетической инфраструктуры, строительство жилья, создание коммунальной и социальной инфраструктуры, в том числе для привлечения кадров, а также применение инструментов развития территорий, в том числе в целях поддержки развития высокотехнологичных отраслей и реализации инвестиционных проектов, значимых для достижения технологического суверенитета Российской Федерации.

Второй тип – населенные пункты, обеспечивающие национальную безопасность Российской Федерации и обслуживающие критически важную инфраструктуру, а также наукограды.

Третий тип – населенные пункты в составе городских агломераций, административных центров субъектов Российской Федерации (не входящих в городские агломерации). Задачи: повышение эффективности экономики за счет концентрации (уплотнения) экономической деятельности и развития агломерационных и межрегиональных экономических связей, обеспечение научно-технологического и инновационного развития, обеспечение транспортной и социальной инфраструктурой инвестиционных проектов, а также создание условий для активного жилищного строительства, повышение надежности электроснабжения потребителей, в том числе с применением инфраструктурных инструментов развития территорий, направленных на вовлечение в экономический оборот территорий, на которых ранее размещались промышленные предприятия, с учетом исторически сложившейся экономической специализации.

Четвертый тип – населенные пункты, которые являются основными центрами предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий. Задачи: развитие соответствующей инфраструктуры с учетом численности населения прилегающей территории для сокращения оттока населения из малых городов и сельских населенных пунктов.

Типы опорных населенных пунктов Приморского края

Опорным является населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется ускоренное развитие инфраструктуры и объектов сервисной экономики, способствующей предложению населению качественных рыночных услуг в сфере здравоохранения, образования, культуры, общественного здоровья. Как правило, это средние (от 50 до 100 тыс. чел.), реже крупные (от 100 тыс. чел.) по численности городские поселения, занимающие центральное положение относительно некоторого количества малых населенных пунктов.

Всего в едином перечне опорных населенных пунктов в Российской Федерации представлены 18 населенных пунктов всех четырех типов (табл. 1.3) [7]. Однако полное и однозначное отнесение только к одной группе возможно не для всех городских поселений. Например, Уссурийск можно отнести к 3-й и 4-й группе населенных пунктов с учетом минимальной по времени (не более 30 мин) транспортной доступности до системы расселения агломерации Большой Владивосток. Малые города с численностью населения до 50 тыс. чел.

(Спасск-Дальний, Лесозаводск, Дальнереченск, Арсеньев) могут выполнять роли опорных населенных пунктов, развиваясь за счет маятниковой миграции населения, при условии поддержки инвестиционной и экономической деятельности в границах этих поселений.

Таблица 1.3

Опорные населенные пункты Приморского края

Тип опорного населенного пункта	Наименование населенного пункта	Критерии отнесения
1. Населенные пункты, в которых реализуются новые инвестиционные проекты, существенно влияющие на экономику	Города Большой Камень, Находка, Арсеньев	Реализация крупных национальных инвестпроектов в сфере гражданского судостроения, газохимического и химического производства
2. Населенные пункты, обеспечивающие национальную безопасность Российской Федерации	ЗАТО Фокино, п. Николаевка, г. Дальнереченск, пгт. Краскино, с. Галёнки, пгт. Пограничный, с. Сергеевка, г. Лесозаводск	Наличие объектов оборонного комплекса, обеспечение национальной безопасности РФ
3. Населенные пункты в составе городских агломераций, административных центров субъектов Российской Федерации	Города Владивосток, Артем, п. Трудовой, с. Вольно-Надеждинское	Являются частью системы расселения агломерации Большой Владивосток либо тяготеют к ней в силу минимальной по времени транспортной доступности
4. Центры предоставления медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей для жителей прилегающих территорий	Города Уссурийск, Спасск-Дальний, Дальнегорск, с. Михайловка, с. Чугуевка, пгт. Лучегорск	Являются административными центрами муниципальных образований

Источник: сост. автором.

Опорные населённые пункты выступают центрами притяжения для населения, инвестиций и инноваций. В Российской Федерации такие пункты часто формируются вокруг крупных промышленных предприятий или стратегических транспортных узлов. Опорные пункты Приморского края, такие как Владивосток, Находка и Уссурийск, играют ключевую роль в экономической системе региона. Эти города являются центрами промышленного развития и торговли, обеспечивая более 80 % валового регионального продукта. Владивосток как крупнейший опорный пункт с его портовой инфраструктурой и международными связями способствует привлечению инвестиций и развитию внешнеэкономической деятельности. Экономическая активность в этих городах создает рабочие места и способствует росту благосостояния населения, что делает их важными для устойчивого развития всего Приморского края.

Критериями для определения опорных пунктов являются их экономическая активность, развитая транспортная и социальная инфраструктура, а также высокий уровень урбанизации. Высокая экономическая активность и наличие рабочих мест в таких городах способствуют снижению уровня безработицы. Они обеспечивают концентрацию ресурсов, способствуют устойчивости, оказывают влияние на периферийные территории, интегрируя их в региональную экономику. В периферийных пунктах, напротив, ограниченные возможности трудоустройства и низкий уровень социальной инфраструктуры приводят к повышению безработицы и ухудшению качества жизни населения.

Периферийные территории

Система расселения регионального уровня – это набор разномасштабных населенных пунктов, связанных между собой экономически, концентрация которых происходит вблизи территории реализации крупных инвестиционных проектов либо вокруг опорных населенных пунктов, которые выступают в качестве сервисных, образовательных и деловых центров. С этой точки зрения данные образования можно охарактеризовать как сложные (сложноподчиненные) социально-экономические системы, ключевыми элементами которых являются экономические и селитебные агломерации и собственно населенные пункты, формирующие данные агломерации.

Понятие периферийных зон (территорий) относится к зависимым от центральных городов населенным пунктам. К малым городам, устанавливающим непосредственные связи с крупным городом-центром системы, следует относить лишь города, находящиеся в ближайшем окружении этого центра, в основном в пределах радиуса трудового тяготения населения. Например, в Приморском крае это г. Партизанск, находящийся в зоне тяготения более крупного населенного пункта – города-порта Находка. На периферийной части малые города имеют опосредствованные связи с крупным городом в пределах зоны его комплексного социально-экономического влияния (как правило, в границах субъекта федерации). Те же закономерности определяют взаимодействие малого города-центра с сельскими населенными пунктами в пределах районной системы расселения [8].

Периферийные населенные пункты – это, как правило, моноспециализированные и малодетальные сельские и городские поселения, которые характеризуются слабой концентрацией предприятий в границах их территорий, замкнутыми на внутреннее потребление производственными циклами, невысокой степенью связанности с центрами экономической активности. Свойство «периферийность» может относиться как к географической удаленности населенного пункта от центральных систем расселения, так и к низкому уровню социального обеспечения населенного пункта, отсутствию комфортных условий проживания и слабой экономике в целом.

Стоит отметить, что периферийные населённые пункты представляют собой не менее важную часть системы расселения, обеспечивая поддержку и дополняя функции опорных пунктов. Развитие транспортной инфраструктуры, связывающей опорные и периферийные пункты, способствует улучшению экономических связей и повышению качества жизни населения в удаленных районах. Таким

образом, укрепление связей между опорными и периферийными пунктами является важным шагом для достижения устойчивого развития региона.

Небольшой по численности населения г. Спасск-Дальний (39,2 тыс. чел., по данным 2024 г.) рассматривается как опорная точка развития Западного экономико-географического района Приморья. Равноудаленность города от основных центров хозяйственной деятельности Приморья способствует усилению внутрирегиональных хозяйственно-экономических связей, а сравнительная близость расположения способствует производственной кооперации с резидентами ТОР «Михайловский» и «Приморский». Наличие сырьевой и производственной базы, свободных для освоения инвестиционных площадок категорий brownfield и greenfield, преференции СПВ дают инвесторам возможность минимизировать инвестиционные издержки.

Местоположение и отраслевой фактор предопределяют создание к 2030 г. многопрофильного производственного, транспортного и распределительного центра в Западной части Приморского края как точки экономического роста и сопутствующей ей системы расселения. Являясь опорной точкой экономического роста, Спасск-Дальний создаст агломерационный эффект, способствующий концентрации на территории городского округа инвестиционной деятельности и притяжению населения.

Развитие города создает предпосылки для притока и закрепления молодежи. Приоритетами мастер-плана предусмотрено создание молодежного (-ых) жилого (-ых) квартала (-ов), где отличительной особенностью будет повышенный уровень комфортности жилья и придомовых территорий, интеграция в застройку детских дошкольных учреждений. Важным вопросом остается финансовая доступность жилья, что требует направить усилия не только на создание рабочих мест, но и на квалифицированные рабочие места с достойной заработной платой.

Задача привлечения инвестиций в экономику Спасска-Дальнего является приоритетной для органов местного самоуправления. Для инвесторов на территории городского округа Спасск-Дальний предложены инвестиционные площадки. По состоянию на 01 января 2024 г. в данный реестр входят 12 участков общей площадью 451,12 га. Решением Думы городского округа Спасск-Дальний от 07 июня 2016 г. № 24-НПА принята льгота резидентам свободного порта Владивосток по уплате земельного налога в размере 100 % в течение первых пяти лет и 60 % в течение последующих пяти лет.

Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р городской округ Спасск-Дальний включен в список монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации второй категории как моногород, в котором имеются риски ухудшения социально-экономического положения. Анализ демографической ситуации в городском округе Спасск-Дальний показывает, что в последние годы сохраняется тенденция к снижению численности населения. По итогам 2023 г. смертность превышала рождаемость, естественная убыль населения составила 291 чел., при этом наметился незначительный миграционный прирост – 16 чел.¹

¹ Отчет главы городского округа Спасск-Дальний о результатах его деятельности и деятельности Администрации городского округа Спасск-Дальний за 2023 г.

На 01 января 2024 г. численность безработных граждан, состоящих на регистрационном учете в центре занятости, составила 145 чел.; удельный вес безработных граждан, зарегистрированных в службе занятости населения, снижается по отношению к экономически активному населению – 0,8 % (по итогам 2023 г.).

Несмотря на относительно благополучную ситуацию в экономике и социальной сфере, 55,1 % спассчан думают о переезде из Спасска-Дальнего, при этом основная часть опрошенных (35,4 %) – молодые жители города возрастной группы 18–35 лет¹. Большие города – Хабаровск и Владивосток – более привлекательны у молодежи для профессионального и карьерного развития и более комфортны для проживания. Следовательно, необходимо создать условия для закрепления молодежи, сделать доступным современное, комфортное жилье, поддерживать предпринимательскую и социальную инициативу молодых жителей Спасска-Дальнего.

Тезисы «Спасск-Дальний – дом для молодежи. Спасск-Дальний – наш дом. Мы создаем новое сообщество, и вместе ответственны за будущее...» предполагают развитие Спасска-Дальнего до 2030 г. как уютного города парков и скверов с современным и доступным для молодежи жильем и интегрированными в жилое пространство детскими садами, поликлиниками. Акцент будет сделан на инфраструктуре комфорта: пешеходные и велодорожки, уличное освещение, благоустройство дворов и прилегающих к застройке территорий.

Вопросами, требующими внимания, являются предпосылки для объединения городского округа Спасск-Дальний и Спасского муниципального района в Спасский муниципальный округ и расширение границ ТОР «Михайловский» с включением в них наиболее привлекательных инвестиционных площадок Спасска-Дальнего. Это позволит принять участие в программе «Дальневосточный квартал», более рационально расходовать средства публичных бюджетов и усилит хозяйственно-экономические связи с якорными резидентами ТОР «Михайловский».

1.2. Изменение образа города на различных этапах эволюционного цикла

В контексте осмысления и применения теоретических основ при разработке мастер-планов городских поселений в Российской Федерации следует уделить особое внимание типологии городов и теории, определяющей понятие «город».

Существует множество определений города. Это связано с тем, что город является объектом сложным, который исследуют представители очень многих наук и прикладных дисциплин. К тому же понятие «город» изменчиво и во времени, и в пространстве. Наконец, сами критерии выделения городов в отдельных странах очень разнообразны.

В основе определения города лежит противопоставление его сельской местности, определение минимальной людности города, выполнение им административных функций и другие признаки. Появившись на исторически определен-

¹ Опрос населения проведен в октябре 2024 г. по заданию Администрации городского округа Спасск-Дальний.

ном этапе естественно-исторического процесса, город как организационно-пространственная единица становится необходимым элементом организации общества и важным фактором его развития.

На разных этапах исторического развития город имеет свои характерные черты, отражающие особенности социальной организации, разную социальную базу, соответствующее общества, ценностные установки, уровень культуры. Современная наука рассматривает город как единицу в общей системе расселения, а еще шире – в территориальных социально-экономических системах пространственного развития. В связи с этим город, будучи сложной системой, включающей подсистемы населения, производства, транспорта, сферы обслуживания, культуры и т.д., одновременно является элементом в системе более высокого ранга. Его двуединство очень емко сформулировал еще в 1964 г. американский географ Б. Берри в известной работе «Города как системы в системах городов» [9]. Такое системное видение города позволило значительно углубить и расширить не только изучение этого многогранного объекта, но и по-новому взглянуть на него представителям градостроительной практики.

Город – интеграл человеческой деятельности, средоточие разнообразных видов выполняемых им функций, которые определяют «лицо» города. Обычно функции подразделяют на экономические (промышленные, транспортные, торгово-распределительные, снабженческие) и неэкономические (административно-политические, культурные, научные, организационные). Среди функций города выделяют также градообразующие и градообслуживающие.

В России (с 1957 г.) к городам относятся центры с населением не менее 12 тыс. жителей, 85 % и более которых составляют рабочие и служащие (вместе с членами их семей). При этом принимается во внимание административное значение, уровень его благоустройства, развитие коммунального хозяйства и сети социально-культурных учреждений.

Иногда в состав городов включают другие населённые пункты. Например, Зеленоград входит в состав Москвы. Города Ломоносов, Пушкин, Павловск и Петергоф входят в состав Санкт-Петербурга. Такой формат объединения традиционно отражает признаки агломерационного развития.

Учитывая историческую ретроспективу процесса мастер-планирования, следует отметить, что теоретические основы типологизации городов являются ключевым звеном в этом процессе.

Понятие «город» нашло отражение в ряде теорий, представленных в табл. 1.4.

Таблица 1.4

Теоретические подходы к понятию «город»

Теория	Трактовка понятия
Количественная	Город – значительное и длительное скопление людей на сравнительно незначительной территории, в противоположность негородским поселениям с их обычно небольшим количеством жителей

Теория	Трактовка понятия
Политико-административная	Город – такое поселение с определенной территорией, которому государственной властью присвоены особые административные права. Конституирующим моментом в образовании города выдвигается соответствующий акт государственной власти
Социальная	Город – место, приспособленное для общежития социальной группы сложного характера, внутренне дифференцированной и получившей определенную правовую форму
Экономическая	Город – поселение, жители которого занимаются в преобладающей своей части не сельским хозяйством, а ремеслом

Словарь общегеографических терминов определяет «город» как компактное поселение с преобладанием несельскохозяйственных функций, в котором формируется сообщество людей, ведущих своеобразный образ жизни в условиях, отличающихся от окружающей сельской местности определенным типом антропогенного преобразования в виде застройки крупными зданиями и другими характерными сооружениями [10]. Опираясь на представленные выше теоретические подходы к понятию «город», следует обратить внимание на его основные признаки и свойства. Так, данные признаки можно классифицировать на группы, представленные в табл. 1.5.

Таблица 1.5

Классификация городского поселения по групповому признаку

Групповой признак	Описание
Градостроительный	Преобладание застроенной части территории над незастроенной, искусственных и видоизмененных естественных покрытий над естественными неизмененными
	Наличие, а зачастую и преобладание многоэтажной застройки
	Сохранение нормативного баланса между зеленым каркасом города, зонами жилой и промышленной застройки
Экономический	Наличие промышленных предприятий и предприятий сферы услуг
	Развитая торговая сеть
Инфраструктурный	Развитая система общественного транспорта, наземных и подземных коммуникаций
Экологическо-пространственный	Высокий уровень загрязненности окружающей среды (на 1–2 порядка выше, чем на прилегающей к городу территории)
	Наличие специально созданных рекреационных территорий общего пользования
	Наличие пригородной зоны – переходной между городом и прилегающей к нему территории с преобладанием сельскохозяйственного производства; в эту зону из города постепенно переносятся наиболее вредные производства

Групповой признак	Описание
Социально-культурный	Высокая плотность размещения учреждений образования, здравоохранения и культуры
	Культовые сооружения одной или нескольких конфессий – разнообразие социального выбора (по сравнению с сельской местностью)
Информационно-коммуникативный	Наличие одной или нескольких ежедневных газет, распространяемых не только в городе
	Наличие институтов общественного самоуправления

Территория поселения, обладающая свойствами многофункциональности, динамизма, исторической многослойности, отражает основные свойства города.

Идеальные модели размещения городов – модели, нацеленные на поиск оптимального размещения географических объектов в однородном пространстве: на равнине с одинаковой плотностью и покупательной способностью населения, одинаковым транспортным сообщением, где влияние географических факторов рельефа, климата, социально-экономических условий исключено. К идеальным моделям относят:

- правило Ципфа «ранг – размер»;
- модель «центральных мест» В. Кристаллера;
- модель «экономического ландшафта» А. Лёша;
- модель «правильного размещения гнезд» Дж. Кольба;
- модель «городского мультипликатора» Лоури.

Поиски закономерностей в пространственном размещении поселений для комфортного, безопасного, экономически возможного и целесообразного проживания людьми и создание моделей географии городов начались в первой половине XX в. Сравнение реально существующего размещения с модельным позволяет сделать заключение о важнейших закономерностях социально-экономического развития территории как результате деятельности людей, подчиняющейся объективным экономическим и пространственным законам.

Одним из первых русских учёных, подошедших к созданию моделей географии городов, был В.П. Семенов-Тянь-Шанский. В работе «Город и деревня в Европейской России», опубликованной еще в 1910 г., им был выявлен и описан «географический закон», согласно которому город представляет собой центр «планетарной системы», вокруг которого по радиусам, на известных расстояниях, возникают вспомогательные населенные пункты (города) меньших размеров, находящиеся в экономической зависимости от главного города.

Относительно функций следует отметить:

- экономическую (промышленность, транспорт, торгово-распорядительную);
- неэкономическую (административно-политическую, культурную, научную, организационную);

– градообразующую – деятельность города по обслуживанию внегородских связей: экономических, культурных, административных и др., направленных на выполнение основных задач данного города в районном или общегосударственном масштабе;

– градообслуживающую – деятельность города, удовлетворяющая потребность самого города.

Типология – это выделение совокупности (типов) городов по наиболее важным признакам, причем эти типы не обязательно образуют непрерывный ряд, в котором нарастает величина показателей и учтены все разновидности поселений.

Типологию следует рассматривать и применять как наиболее высокий уровень обобщения, позволяющий дать комплексную характеристику городов и на этой основе наметить стратегию городского развития. Ее можно назвать классификацией по типу [10]. Традиционно рассматриваются подходы к определению типа города (типология) (рис. 1.1).



Рис. 1.1. Основные подходы к определению типа городских поселений

Рассмотрим более подробно вышеназванные подходы типологии городских поселений.

Генетическая типология. Это понятие синтетическое, так как имеет природу искусственного моделирования, основанного на принципах и подходах, предписанных человеческим интеллектом; включает совокупность признаков, которые в процессе развития обуславливают формирование качественно определенного типа города. Например, для определения путей экономического развития городов важно знать генезис их функций – объективные закономерности развития и качественных преобразований. Для решения планировочных проблем необходимо выделить типы городов в зависимости от эволюции их планировочной структуры и форм расселения. Все вышеописанные процессы имеют искусственно-интеллектуальную природу, производную человеческого разума.

Функциональная типология. Эта типология наиболее распространена. Ключевая роль в ней принадлежит градообразующим функциям. В построении функциональных типологий приобретают значение признаки, представленные в табл. 1.6.

Таблица 1.6

Классификация признаков функциональных типологий

Классификационный признак	Описание
Однофункциональные города	Делятся на две большие группы: города, специализирующиеся на производственных функциях (в большинстве своём это промышленные, транспортные центры), и центры непроизводственных функций (центры науки, курорты)

Классификационный признак	Описание
Территориальное содержание функций	Это картина основных связей города с теми или иными районами и центрами, его вхождение в систему внутрирайонных, межрайонных связей, а для крупных центров – и международных
ЭГП (экономико-географическое положение)	Город развивается естественно и гармонично. Для характеристики типологии по ЭГП наибольшее значение имеет транспортно-географическое положение, т.е. положение по отношению к транспортным путям, затем положение городов относительно районов разной специализации, и, наконец, для малых и средних городов важно положение по отношению к крупному центру-лидеру, а для крупных – взаимное расположение

Искусственно-функциональная (интегральная) типология. Это самая сложная типология. Она строится на сочетании следующих основных признаков: величина города – сочетание функций с выделением ведущей (стержневой) – территориальное содержание функций – экономико-географическое положение.

По мнению Н.В. Гониной, «...в общенаучном плане типология – это метод исследования разнообразных и внутренне сложных объектов путем выявления их общих или сходных черт и группирования с учетом меры этой близости в некоторые классы (группы, типы). Учитывая многообразие форм городских поселений и в то же время их структурную и функциональную общность, при работе с понятием «город» типологизацию следует проводить, исходя из поставленных исследовательских задач» [11].

Основы функциональной типологии городов в отечественной урбанистике были разработаны в 1960-е гг. и развиты в трудах Б.С. Хорева, Ф.М. Листенгурта, В.Г. Давидовича, Г.М. Лаппо и других ученых. Как писал М.Г. Лаппо, тип города – это краткая, предельно сжатая характеристика, своего рода его формула [12].

Активная фаза процесса типологизации российских городов была проявлена в период формирования новой тенденции в системе муниципального управления территориальным развитием, а именно переходом в формат мастер-планирования.

В основе методических рекомендаций по разработке мастер-планов российских городов заложены такие первоначальные позиции, как определение типа города, относительно которого планируется разработка документа оперативно-стратегического свойства, его влияние на социально-экономическое развитие региона (т.е. видение данного города в пространственной модели регионального развития; другими словами, его отражение в региональной повестке СЭР, нашедшей подтверждение в документах регионального стратегического планирования).

Однако при этом следует отметить, что система управления городским развитием достаточно робко включает элементы мастер-планирования в общую конфигурацию управленческого процесса, но вот в систему оценки состояния качества городской среды все институты местного самоуправления были активно включены.

На основах материалов Фонда «Институт экономики города» типология городов России осуществляется по показателям индексов качества жизни и качества среды. Но, прежде чем связать эти два процесса в единый, в аспекте получения общего знаменателя как основы для мастер-планирования рассмотрим сам процесс оценки качества жизни и городской среды, так как по своей сути это самостоятельные звенья в общей системе управления развитием территорий любого типа и масштабности.

Качество жизни является достаточно сложным понятием, которое может интерпретироваться по-разному в зависимости от направленности проводимых исследований. В результате в настоящее время существует не только широкий спектр определений рассматриваемого понятия, но и подходов к осуществлению его количественной оценки. Однако, несмотря на существующие различия, все эти подходы сосредоточены на использовании различным образом сформированного набора характеристик или факторов, которые группа авторов считает наиболее значимыми для проведения объективной оценки качества жизни [13]. Эти характеристики можно рассматривать с двух точек зрения: как существенные компоненты, объективно отражающие качество жизни, или как инструментальные факторы, которые могут быть использованы для достижения положительных субъективных состояний или других желаемых результатов [13].

Сосредоточившись на этих ключевых характеристиках, авторами данной монографии поставлена задача получить цельное представление об общем благополучии и удовлетворенности своей жизнью как отдельных людей, так и в целом сообществ, объединенных в соответствии с определенными признаками по типам городов (поселений), теснейшим образом коррелируя эти характеристики с рассмотренными выше классификациями городских поселений по группам.

Представленные в табл. 1.7 факторы исключают лишь группу «градостроительство», так как оценка этой группы лежит в системе интегральных показателей и измеряется, в первую очередь, экспертами в этой области.

Таблица 1.7

Набор факторов и показателей, отражающих качество жизни

Факторы	
Социально-экономический	Оценка экономического развития с целью выявления уровня материального благополучия и степени социального неравенства
Экологический	Анализ развития антропогенных и экологических систем, состояния окружающей среды и природных ресурсов
Политический	Изучение состояния институтов гражданского общества, а также политических свобод и демократических процессов
Демографический	Оценка качества процессов воспроизводства населения с помощью показателей рождаемости, смертности, продолжительности жизни, заболеваемости
Духовный и культурный	Анализ удовлетворения духовных потребностей населения, доступности культурных предложений, а также сохранения этнокультурного разнообразия

Показатели	
Натуральные и стоимостные	Используются для измерения уровня потребления определенных материальных благ
Интегральные	Представляют собой составные показатели, которые дают возможность объединить различные характеристики изучаемых объектов, позволяя получить целостное представление о качестве жизни
Структурные	Применяются для демонстрации пропорций, отражающих уровень благосостояния в рамках исследуемой совокупности

Предложенные в табл. 1.7 факторы отражают возможность быть в полной мере объективно оцененными тремя группами показателей: развитость гражданских институтов, их жизнеспособность и устойчивость, а также определение миграционных настроений населения и готовности его к оседлому образу жизни. Но в контексте последнего существенная роль отводится качеству городской среды, а это уже несколько другой аспект оценки, лежащей в основе процесса мастер-планирования.

По мнению С.В. Букаловой, Т.Н. Модниковой, А.Ю. Корнеева, «...Для понятия городской среды характерна комплексность, сочетание внешних («окружение») и внутренних («наполнение») аспектов, объединение объективного и субъективного. С такой точки зрения городская среда предстаёт как соотношение предметно-пространственного окружения и межчеловеческих взаимодействий в нем. Состояние среды, определяемое чаще всего как благоустройство, непосредственно связано с состоянием общественного порядка и общественной безопасности. Базовым уровнем обеспечения комфортности городской среды в Российской Федерации выступает уровень местного самоуправления.

Получил распространение функциональный подход к характеристике городской среды, при котором она предстает как целостное, компактное, часто тяготеющее к центричности пространственное образование, структура которого обусловлена потребностями населяющих его людей» [14]. Ключевым моментом в этом процессе, конечно, является проектно-программный формат взаимодействия населения, органов власти, хозяйствующих субъектов, обосновывая проявление функционального подхода со стороны всех стейкхолдеров в развитии городского пространства, в первую очередь, в аспекте повышения качественных характеристик и показателей.

При этом следует отметить, что лишь в 2019 г. распоряжением Правительства РФ была утверждена методика формирования Индекса качества городской среды. Индекс, носящий комплексный характер, позволяет выделить преимущества и определить проблемные области функционально разграниченных городских пространств, а шире – изменить качество жизни в городе и стимулировать появление новой городской экономики.

Индекс качества городской среды был разработан Министерством строительства РФ и интегрирован в национальный проект «Жильё и городская среда». К 2030 г. поставлена цель – повысить среднее значение Индекса в полтора раза и

увеличить долю городов с благоприятной городской средой до 80 %. Промежуточная цель – к 2024 г. увеличить показатель на 30 % и сократить в два раза количество городов с неблагоприятной городской средой [15].

Значения Индекса учитываются при определении размера субсидий на поддержку государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ формирования современной городской среды, реализуемых в рамках национального проекта «Жильё и городская среда». Таким образом, ежегодное независимое рейтинговое обслуживание служит осязаемой оценкой эффективности управленческой деятельности по совершенствованию городской среды. В основе этой оценки лежат научно обоснованные, многомерные и верифицируемые показатели.

Помимо методических рекомендаций Минвостока [16] в практике мастер-планирования успешно применяются методики ВЭБ.РФ [17].

Однако в указанных рекомендациях уже представлены данные по типам российских городов, которые являются ключевой позицией для мастер-планирования. Формирование реестра городов по типам осуществляется на основании методических рекомендаций по разработке мастер-планов, предложенных ВЭБ.РФ [17]. В основу предложенной ВЭБ.РФ методики положены методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий [18].

Основным классифицирующим признаком типологии стал признак центральности, т.е. роли города в системе расселения, его способности предоставлять разнообразные, в том числе уникальные, услуги для жителей и гостей города, а также для жителей населенных пунктов, расположенных в зоне его влияния. Чем более разнообразные услуги в масштабе страны предоставляет город, тем больше зона его влияния. Если город предлагает уникальные услуги, которые теоретически могут понадобиться каждому жителю России, то зона его влияния будет распространяться на всю страну, – это максимальный уровень центральности.

В целом чем более разнообразные услуги предлагает город, например в сфере здравоохранения или образования, тем выше степень его центральности. Центральность также напрямую связана с административным статусом города и численностью его населения. На основании признака центральности было выделено семь основных типов городов, объединенных по наличию/отсутствию этого признака, в две группы (табл. 1.8).

Таблица 1.8

Систематизация городов по принципу «центральности-нецентральности»

Тяготение	Тип	Описание
Центральные	1	Национальные центры (Москва и Санкт-Петербург) – качество и разнообразие услуг, предоставляемых этими городами, не имеет аналогов в России
	2	Межрегиональные центры (например, Ростов-на-Дону, Владивосток, Уфа, Казань) – услуги уникальны в рамках своего и прилегающих регионов

Тяготение	Тип	Описание
	3	Региональные центры (например, Калининград, Тула, Пятигорск) – услуги в этих городах уникальны в рамках региона
	4	Локальные центры (например, Ковров, Арзамас, Таганрог) – услуги уникальны для поселений, расположенных в непосредственной близости к городу
Нецентральные	5	Обособленные города (например, Мышкин, Надым, Старая Русса) – города, расположенные вне зоны тяготения центральных городов и не формирующие собственной зоны влияния
	6	Города-спутники национальных центров (например, Тосно, Королев, Мытищи) – города, расположенные в зоне тяготения Москвы и Санкт-Петербурга, которая описывается радиусом до 100 км от этих центров
	7	Города-спутники межрегиональных, региональных, локальных центров (например, Сольвычегодск, Суздаль, Ангарск) – города, находящиеся в радиусе 100/75/50/25 км от межрегиональных/региональных/локальных центров, в зоне их тяготения

Как видим, данная систематизация сгруппировала типы городов на два основных блока. Первый блок отражает не столько центральность к ядрам экономической активности, сколько собственную уникальностью по каждому типу от 1 до 4.

Принцип «нецентральности» обуславливает, прежде всего, отсутствие собственного фактора влияния, что делает города более уязвимыми, а для государства – территориями, нуждающимися в существенной поддержке и защите экономических интересов со стороны федеральных органов власти, учитывая, что потенциала, закреплённого в региональной повестке, недостаточно (практически все регионы РФ дотационные).

Количественное распределение российских городов по типам представлено в табл. 1.9.

Таблица 1.9

Количественное распределение российских городов по типам

Типы городов	Количество
Национальные центры	2
Межрегиональные центры	18
Региональные центры	64
Локальные центры	90

Типы городов	Количество
Обособленные города	523
Города-спутники национальных центров	95
Города-спутники межрегиональных, региональных и локальных центров	327
Всего	1119

Следует отметить, что ввиду отсутствия достоверных статистических данных в рамках типологии не рассматриваются присоединенные в 2022 г. территории.

Зоны тяготения представлены на рис. 1.2.

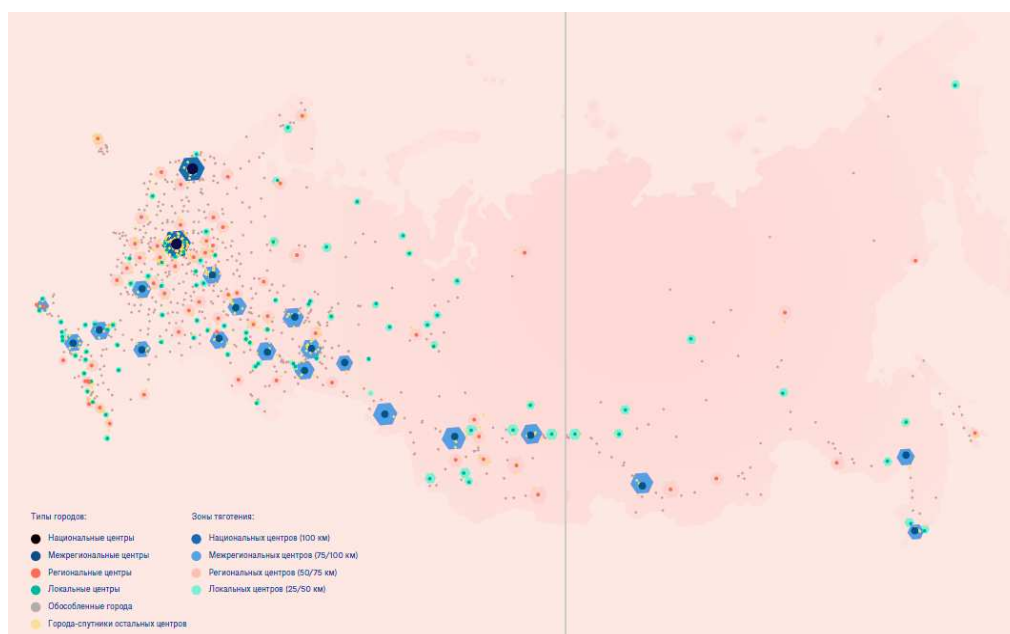


Рис. 1.2. Карта городов по типам и зонам тяготения

Более детально рассмотрим принципы распределения городов по типам в аспекте предлагаемых методикой показателей.

Центральность – комплексный показатель, который учитывает административный статус города, численность его населения и удаленность от более крупных городов.

Система расселения (или городская сеть) – это территориально-целостная и функционально-взаимосвязанная совокупность поселений, которая характеризуется как сходными параметрами входящих в нее поселений, так и составом и интенсивностью социально-экономических связей между ними.

Место города в системе расселения обуславливает специфику его внешних связей (социально-экономических, административных, транспортных) и тем самым может оказывать существенное влияние на развитие городских территорий, ускоряя или замедляя это развитие.

Центральность города напрямую зависит от количества жителей: чем больше город, тем больше объем и разнообразие производимых в нем товаров и услуг, тем выше его центральность. Важную роль имеет административный статус: столицы субъектов РФ обладают большей центральностью, чем нестоличные города такого же размера. В столичных городах размещаются органы государственной власти, ключевые транспортные объекты и крупнейшие в регионе объекты образования и здравоохранения. Спектр услуг, предоставляемых столицей субъекта РФ, как правило, шире, чем у нестоличного города.

На центральность города влияет также расстояние от него до ближайшего более крупного города. Даже большие города рядом с более крупными оказываются под их влиянием, и, как следствие, их центральность выражена слабее, например, по сравнению со сходными по численности населения городами, расположенными на большем удалении (основано на «Теории центральных мест» В. Кристаллера). Теория центральных мест В. Кристаллера вывела возможности пространственной экономики на новый уровень. Эта теория, ставшая впоследствии одной из самых известных в сфере пространственной организации, долгое время не пользовалась популярностью – она стала получать широкое распространение (в первую очередь в области социально-экономической географии, пространственной организации и территориального планирования) только в конце 1950-х – начале 1960-х гг. сначала в Германии, а затем и во всем мире [19].

В своем труде «Центральные места в южной Германии» («Die zentralen Orte in Süddeutschland») исследователь ввел понятие «центральных мест» – крупные города, которые способны покрыть потребности в товарах и услугах не только своих жителей, но и жителей соседних поселений (городов). Более того, такие логистические отношения с течением времени формируют шестиугольники без просветов, образуя сетку, похожую на пчелиные соты, оптимально удовлетворяя потребности жителей городов. Такая сеть получила название «Кристаллеровская решетка» (рис. 1.3) [19].

Данная теория обуславливает показатель «центричности» и «нецентричности». В каждом населенном пункте, включая деревни, доступны продукты первой необходимости. В средних поселениях, таких как райцентры, можно приобрести товары повседневного спроса (например, одежду), формируя тем самым показатель «потребительской» межпоселенческой миграции, которую следует учитывать при расчетах емкостей рынка потребительских услуг для центров экономической активности (товары, услуги, пассажирские перевозки). Предметы роскоши, к которым по данной теории относятся театры и музеи, дорогостоящие медицинские услуги, образовательные услуги, доступны только в крупных городах, таких как областные центры.

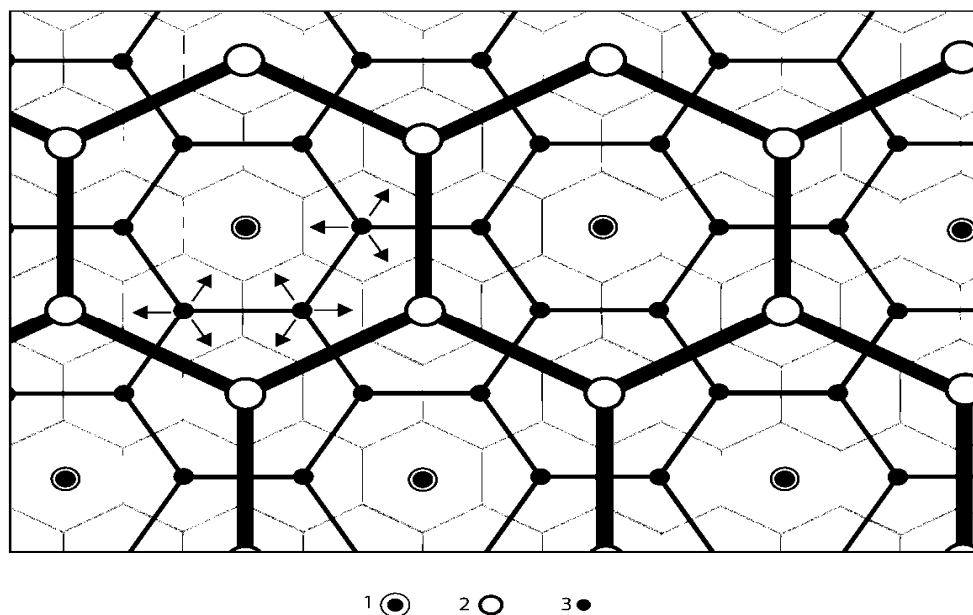


Рис. 1.3. Кристаллеровская решетка с $K = 3$. 1, 2, 3 – центральные места 1–3-го уровней иерархии

Центральность выражена тем сильнее, чем дальше один центральный город расположен от другого, более крупного города. Распределение городов по типам производится в соответствии с алгоритмом из пяти шагов (рис. 1.4) [17].

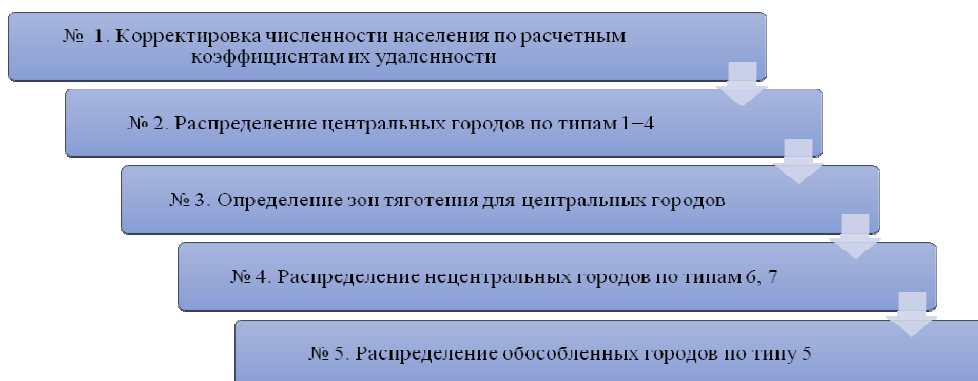


Рис. 1.4. Алгоритм распределения городов по типам

Положенный в основу типологии городов признак центральности даже с учетом своей комплексности позволяет определить только самые общие цели и задачи городского развития. Постановка более конкретных целей и задач требует уточнения типологии по ряду дополнительных к центральности характеристик, с помощью которых становится возможным определение ключевых факторов городского развития и, как следствие, формирование видения.

Следует отметить, что в рамках разработки типологии городов ВЭБ.РФ были использованы три группы характеристик:

- социально-экономические (структура экономики города, общая демографическая динамика);
- природно-климатические (климатические условия, природные риски);
- особая значимость (историческая, геостратегическая).

В соответствии с характеристиками были выделены 17 подтипов городов и для каждого сформированы отдельные задачи развития.

Социально-экономические характеристики города позволяют классифицировать города по структуре экономики на подтипы, представленные в табл. 1.10.

Таблица 1.10

Классификация подтипа по отраслевой категории

Категория отрасли	Описание
Торгуемые	Отрасли, в которых создается товар или услуга, востребованные для потребителей, проживающих постоянно вне города их производства, например добыча полезных ископаемых
Неторгуемые	Отрасли, в которых создается товар или услуга, востребованные у жителей, проживающих в городе или его ближайших окрестностях, а их объем и цена определяются на свободном рынке. К этому типу отраслей относится, например, сфера строительства
Бюджетные	Отрасли, в которых создаются услуги, преимущественно оплачиваемые из бюджетных источников или оказываемые бюджетными организациями, при этом ценообразование в них производится на основе регуляторных законов, например в сфере образования

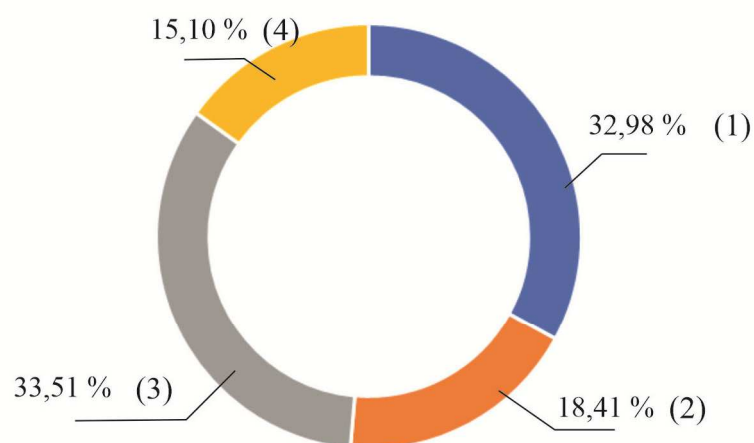
Источник: сост. автором.

Измерителем отраслевой структуры экономики города является фонд оплаты труда. Этот показатель в сравнении с другими (число занятых, объем отгруженной продукции) демонстрирует наилучшую взаимосвязь с объемом добавленной стоимости, создаваемой в отрасли.

По структуре экономики выделяются четыре подтипа городов:

- с преобладанием торгуемых секторов;
- с преобладанием неторгуемых секторов;
- с преобладанием бюджетных секторов;
- со сбалансированной структурой экономики.

Около трети российских городов имеют сбалансированную структуру экономики; в другой трети в ней преобладают торгуемые отрасли, в 15,1 % городов – бюджетные. На города с преобладанием неторгуемых отраслей приходится 18,4 % (рис. 1.5) [20].



- Города со сбалансированной экономикой (1)
- Города с преобладающими неторгуемыми отраслями (2)
- Города с преобладающими торгуемыми отраслями (3)
- Города с преобладающими бюджетными отраслями (4)

Рис. 1.5. Баланс российских городов по структуре экономики в 2021 г.

Распределение классов ОКВЭД осуществляется по видам экономической деятельности по трем видам отраслей (табл. 1.11) [20].

Таблица 1.11

Распределение классов ОКВЭД по трем видам отраслей

Вид отрасли	Наименование
Торгуемые и бюджетные отрасли	С. Добыча полезных ископаемых
	D. Обрабатывающие производства
Неторгуемые отрасли	F. Строительство
	G. Оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования
	H. Гостиницы и рестораны
	I. Транспорт и связь
	J. Финансовая деятельность
	K. Операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг
	O. Предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг

Вид отрасли	Наименование
Бюджетные отрасли	Е. Производство и распределение электроэнергии, газа и воды
	Л. Государственное управление и обеспечение военной безопасности, обязательное социальное обеспечение
	М. Образование
	Н. Здравоохранение и предоставление социальных услуг

Следующим показателем в шифре, определяющим тип города, значится демографическое состояние (рис. 1.6).

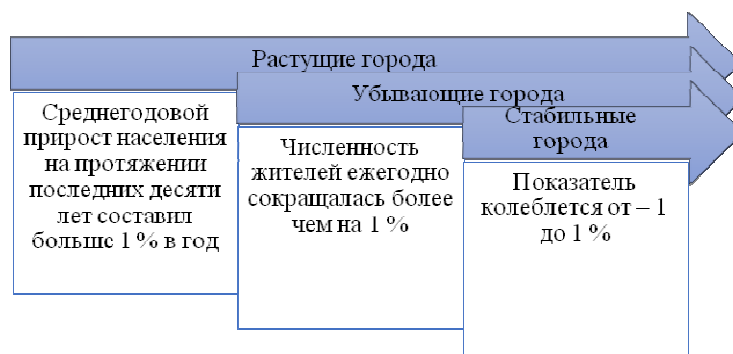


Рис. 1.6. Классификация городов по демографическим показателям

Разделение по этому показателю представлено по трем подтипам, а именно: растущие, убывающие и стабильные. Классификация данного подтипа представлена на рис. 1.6. Относительно данной классификации баланс российских городов продемонстрирован на рис. 1.7.

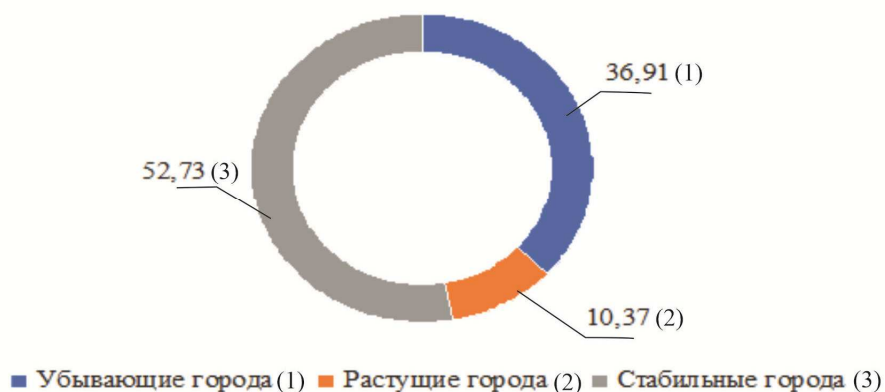


Рис. 1.7. Баланс российских городов по общей демографической динамике, %

Среди российских городов большинство составляют стабильные по численности населения (590), однако велико и число убывающих (413). Растущие города находятся в меньшинстве: их всего 116. Природно-климатические характеристики также влияют на подтипы городов в зависимости от климатических условий.

На территории России выделяются семь климатических зон по степени воздействия на жизнедеятельность человека (табл. 1.12).

Таблица 1.12

Характеристика климатических зон по степени воздействия

Степень воздействия	Географическая принадлежность
Абсолютно неблагоприятная	Самые северные части Сибири и Дальнего Востока, полуострова Таймыр и Чукотка
Очень неблагоприятная	Северные территории Урала, Сибири и Дальнего Востока
Неблагоприятная	Центральные части Дальнего Востока и Западной Сибири
Условно неблагоприятная	Территории Крайнего Севера Европейской части России, а также юг Сибири, северо-запад Европейской части России, юг Урала и Дальнего Востока
Условно благоприятная	Центральная часть Европейской территории России и регионы Кавказа
Благоприятная	Центральная часть Европейской территории России и регионы Кавказа
Наиболее благоприятная	Преимущественно регионы юга Европейской части России

Данные рис. 1.8 отражают подробную детализацию по климатическому подтипу долей городов в общем объеме.

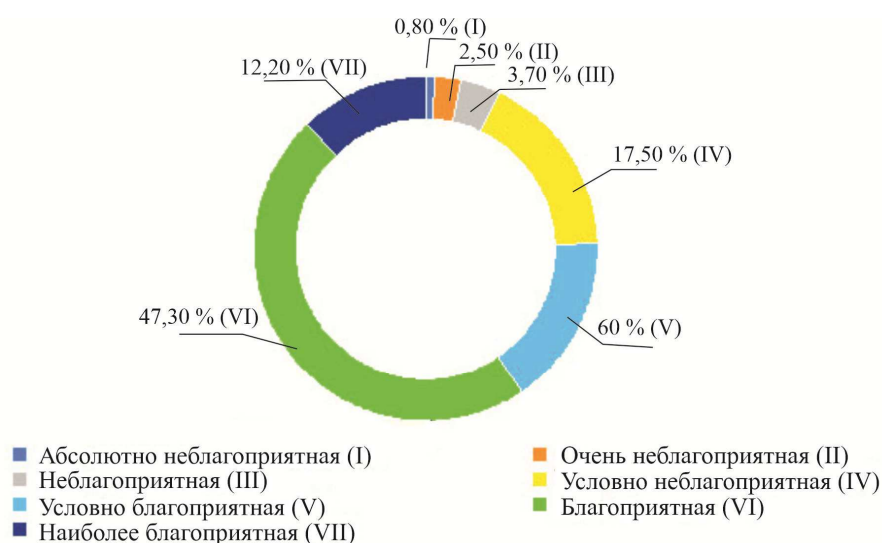


Рис. 1.8. Структура городов по климатическому подтипу

Однако, учитывая незначительные различия между показателями первых двух позиций, разработчикам Стандарта предложено решение об их группировке в единую подгруппу с категорией «крайне». Предложено также объединить следующие два подтипа в «с условно неблагоприятными» и три последние позиции в группу «с благоприятными условиями».

Таким образом, эти зоны предложено сгруппировать по общему характеру климатических условий, поэтому в типологии выделено всего три подтипа городов в соответствии с таким характером, а именно:

- с крайне неблагоприятными климатическими условиями;
- с условно неблагоприятными климатическими условиями;
- с благоприятными климатическими условиями.

Данные рис. 1.9 отражают колоссальную долю территорий в общем объеме территориально-экономического пространства РФ «с крайне неблагоприятными климатическими условиями» и «условно неблагоприятными климатическими условиями».



Рис. 1.9. Визуализация данных относительно территорий, классифицированных по климатическим подтипам

По сути, это более 70 % экономически условно непригодных территорий для устойчивого развития. Данные территории имеют высочайшие риски относительно стабильного развития и сохранения демографических показателей.

В рамках типологии рассматриваются только самые основные природные риски, с которыми чаще всего сталкиваются российские города: сейсмическая активность, опасность наводнений, опасность лесных пожаров, карстовая опасность и сильные ветра. В соответствии с этими рисками выделяются пять подти-

пов городов: с сейсмоопасностью, с риском наводнений, с риском лесных пожаров, с карстовой опасностью, с сильными ветрами.

Каждый город может быть отнесен одновременно к нескольким подтипам. Уровень сейсмической активности характеризует вероятность возникновения интенсивных землетрясений. Он определен на основе общего сейсмического районирования территории Российской Федерации, которое отражает максимальную интенсивность землетрясений в баллах (табл. 1.13).

Таблица 1.13

Классификация городов по основным природным рискам

Подтип	Характеристика	Количество городов
I. Высокий уровень сейсмической активности	Города, расположенные на территориях, где происходили подземные толчки с магнитудой 6 баллов и выше: юг Сибири, регионы Северного Кавказа, а также большая часть Дальнего Востока	273
II. Уровень опасности наводнений, характеризующий вероятность и масштаб возможного затопления города	Города в Центральной России, Северной Сибири и на Дальнем Востоке	806
III. Риск возникновения лесных пожаров, зависящий от степени пожарной опасности лесного фонда	Города, расположенные преимущественно в Сибири и на Дальнем Востоке	162
IV. Карстовая опасность, характеризующая возможность возникновения пустот в толще земли, вызванных взаимодействием воды и растворимых горных пород	Территории Урала, Центральной части России, а также Северного Кавказа	198
V. Повышенная ветровая нагрузка	Прибрежные территории Тихого и Северного Ледовитого океанов, а также территории, находящиеся в южных степных частях России	309
Итого		1748

Помимо представленных выше типов и подтипов городов, разработчиками Стандарта были выделены города с особой исторической значимостью. Историческая значимость города отражает его ценность с точки зрения культурного наследия – памятников культуры и истории. В России можно выделить 137 городов, официально признанных исторически значимыми. Из них 43 города входят в список исторических поселений федерального значения и 92 города – регионального значения. В 12 городах (10 из них включены в указанный список

исторических поселений) присутствуют объекты Всемирного наследия ЮНЕСКО.

Геостратегическая территория Российской Федерации – территория, имеющая существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности России и характеризующаяся специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности. Согласно Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., к геостратегическим территориям Российской Федерации относятся Арктическая зона, регионы Дальнего Востока и Северного Кавказа; к эксклавным территориям – Калининградская область, Республика Крым и Севастополь, а также приграничные регионы. На этих территориях находится почти половина российских городов – 538.

Многие российские города удалены от основной полосы расселения и находятся в регионах с неблагоприятными условиями для ведения хозяйственной деятельности. Эти города возникли в результате планового, в том числе принудительного, освоения труднодоступных территорий с богатым ресурсным потенциалом. Такое освоение, как и защита дальних пограничных рубежей, необходимо для стабильного функционирования обширного государства.

Исходя из вышесказанного можно сделать вывод о том, что результаты применения типологии для каждого города отражены в его уникальном шифре. Этот шифр состоит из символов, означающих тип города и его принадлежность к подтипам по трем группам характеристик, а также конкретные реалии, определяющие эти характеристики, например: доминирующая отрасль экономики, климатические условия, природные риски, статусы отдельных городских объектов и фрагментов среды и/или территорий, на которых он расположен (рис. 1.10).

1	2	3	4
4.	C+.	IIIсн.	И*
1. РОЛЬ В СИСТЕМЕ РАССЕЛЕНИЯ	2. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ	3. ПРИРОДНО-КЛИМАТИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ	4. ОСОБАЯ ЗНАЧИМОСТЬ
Центральность: 1 – Национальные центры 2 – Межрегиональные центры 3 – Региональные центры 4 – Локальные центры 5 – Обособленные города 6 – Города-спутники национальных центров 7 – Города-спутники межрегиональных, региональных и локальных центров	Структура экономики: Т – Города с преобладанием торгуемых отраслей Н – Города с преобладанием неторгуемых отраслей Б – Города с преобладанием бюджетных отраслей С – Города со сбалансированной экономикой Общая демографическая динамика изменения численности населения: + – Растущий город = – Стабильный город - – Убывающий город	Принадлежность к климатической зоне: I – Абсолютно неблагоприятная II – Очень неблагоприятная III – Неблагоприятная IV – Условно неблагоприятная V – Условно благоприятная VI – Благоприятная VII – Наиболее благоприятная Подверженность природным рискам: с – Сейсмика н – Наводнения п – Лесные пожары к – Карстовая опасность в – Сильные ветра	Историческая значимость: И – Города, официально признанные исторически значимыми Геостратегическая значимость: * – Геостратегически значимые города

Рис. 1.10. Обобщенные данные по обозначениям, представленные в шифре города

На рисунке 1.10 представлены обозначения по четырем блокам:

1. Роль в системе расселения: центральность.
2. Социально-экономические характеристики: структура экономики.
3. Природно-климатические характеристики: принадлежность к климатической зоне.
4. Особая значимость: историческая и геостратегическая значимость.

Обозначения по блокам приводят к общему знаменателю показатели по предложенным группам, но при этом сохраняют индивидуальность каждого города.

Таким образом, представленная типология, рекомендованная Стандартом ВЭБ.РФ, позволяет, применяя единые подходы к разработке документов такого свойства, уравнивать органы местного самоуправления в правах на получение дополнительных ресурсов и реализацию принятых ими мастер-планов. Каждый тип городов анализируется в соответствии с набором параметров, определенных в качестве ключевых для основных сфер городской жизни: общество, экономика и управление, природа, городская среда.

Оценка по предложенным параметрам определяет возможность выявить характерные для каждого из типов городов проблемы. В некоторых случаях проблемы уникальны, в других – общие для нескольких или даже для всех типов. Тем не менее с учетом типологических особенностей городов сходные проблемы в них проявляются по-разному и, как следствие, требуют особых подходов к их решению и определению задач развития.

1.3. Объемно-пространственный регламент города Спасска-Дальнего

Объемно-пространственный регламент (ОПР) Спасска-Дальнего регулирует требования к объемно-пространственным характеристикам и функциональному использованию застройки и земельных участков, входящих в границы города. Регулируемые параметры включают предельные границы застройки и виды разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства. Предельные параметры застройки делятся на четыре группы:

- 1) параметры земельных участков, определяющие габариты участков и баланс территорий в границах Спасска-Дальнего;
- 2) параметры пространственного конверта застройки, определяющие возможную объемно-пространственную конфигурацию новой застройки;
- 3) параметры уличного фронта, детализирующие решения первых этажей зданий, ограждений и элементов благоустройства между фасадами зданий и красными линиями;
- 4) архитектурные параметры фасадов, определяющие детализацию архитектурного решения фасадов зданий, выходящих на красные линии улиц, площадей, скверов.

Особенности объемно-пространственного регламента Спасска-Дальнего определяются факторами, представленными ниже.

Дефрагментация жилой застройки обусловлена привязкой к производственным предприятиям, рассечением железнодорожной линией города на две части

и наличием многочисленных карьеров и выработок. Полицентрическая компоновка как результат сложившейся структуры городского пространства будет и в дальнейшем оказывать влияние на развитие нескольких различных по площади и численности населения планировочных районов, примыкающих к участкам производственных объектов и инвестиционным площадкам. Наиболее интенсивное развитие застройки в период 2025–2030 гг. город получит в основном в районе ул. Краснознаменной в границах участков 9, 10, 10/1, где планируется строительство индивидуального и секционного жилья с интегрированными в застройку общественными пространствами.

Имеющиеся инвестиционные площадки, как правило, фронтально примыкают к красным линиям; их застройка с точки зрения объемно-пространственного развития становится важной доминантой в городской среде. Благодаря равномерному распределению инвестиционных площадок Спасск-Дальний получит систему «узлов развития» в границах планировочных участков 2, 3, 10.1, 11, объединенных транспортными и пешеходными маршрутами.

Код городской идентичности Спасска-Дальнего формируется небольшой сохранившейся частью исторического центра города со старыми малоэтажными зданиями, камерными масштабами городских пространств, объединяемыми пешеходными и велодорожками, оборудованными местами для занятий спортом и творчеством с удобными парковочными зонами. Наиболее привлекательной для общественной застройки (и формирования идентичности города) является фронт ул. Советской в планировочных зонах 3 и 4. Городские маркеры (характерные элементы эстетической среды города) будут представлены благоустройством скверов по улицам Борисова, Советской, Краснознаменной, связанными пешеходными линиями-маршрутами.

Малые масштабы городского пространства уровня «дом-сообщество» способствуют более глубокой степени комфортности и социализации жителей. Приоритет получит строительство нового жилья усадебного типа и малоэтажного блокированного жилья – 66 % площади застройки и новая секционная застройка – 34 % площади застройки интегрированного типа с общественными пространствами и учреждениями дошкольного образования.

Типология открытых общественных пространств Спасска-Дальнего

Типы открытых общественных пространств Спасска-Дальнего:

1. Главные улицы городского значения – Вокзальная, Советская, Красноармейская и Красногвардейская – связывают районы города между собой; характеризуются высокой интенсивностью транспортных и пешеходных потоков. Здесь проходят общегородские транспортные маршруты и расположены объекты общественно-деловой инфраструктуры городского значения.

2. Главные улицы районного значения – Комсомольская, Борисова, Приморская – связывают микрорайоны с соседними микрорайонами; характеризуются высокой интенсивностью транспортных и пешеходных потоков, имеют выход на трассу А370 «Усури» и с. Спасское. Здесь проходят локальные транспортные и пешеходные маршруты и расположены объекты общественно-деловой инфраструктуры и повседневного спроса.

3. Второстепенные улицы – Калинина, Парковая, Юбилейная, Олега Кошевого – связывают жилые кварталы с центром микрорайонов и между собой; характеризуются средней интенсивностью пешеходных и транспортных потоков. По второстепенным улицам перемещаются преимущественно местные жители. Здесь проходят локальные маршруты общественного транспорта и расположены объекты общественно-деловой инфраструктуры повседневного спроса и парковки для местных жителей.

4. Местные улицы, например Пограничная, Артиллерийская, связывают кварталы со второстепенными или главными улицами; характеризуются низкой интенсивностью транспортных потоков, в основном с жилой застройкой. На таких улицах нет транзитного движения автотранспорта, через них не проходят маршруты общественного транспорта. Нежилые здания и помещения представлены в основном школами и детскими садами. На пересечениях со второстепенными и главными улицами размещаются небольшие коммерческие объекты.

Пешеходная улица с высокой интенсивностью пешеходных потоков и низкой интенсивностью транспортного потока может быть предусмотрена на участке ул. Ленинской от пересечения с ул. Кустовиновской до ул. Покуса. Первые этажи зданий здесь занимают небольшие торговые центры, магазины, кафе, банки, расположенные равномерно на протяжении улицы.

Типология площадей Спасска-Дальнего:

1) главная площадь Спасска-Дальнего характеризуется высокой интенсивностью транспортных и пешеходных потоков, примыкает к главным улицам – Советской, Борисова и Ленинской. Здесь расположены объекты общественно-деловой инфраструктуры городского значения: кинотеатр «Аврора», гостиница «Лотос», административные здания, банки, магазины;

2) местная площадь – ул. Красногвардейская, 75/1 (пространство перед ГЦНК «Приморье») – предназначена преимущественно для местных жителей и ограничена жилой застройкой; рядом расположены остановки общественного транспорта и организованы ярмарки выходного дня;

3) транспортная площадь – Привокзальная (ул. Андреевская, 1) – предназначена для перераспределения транспортных и пешеходных потоков между западной и восточной частью Спасска-Дальнего.

Типология озелененных пространств Спасска-Дальнего:

1) городской парк отдыха им. Фадеева, парк культуры и отдыха им. Борисова – озелененные территории общего пользования площадью более 15 га для отдыха горожан. В городских парках размещаются элементы для кратковременного, продолжительного, активного и пассивного отдыха, а также сцены или площадки для крупных городских мероприятий;

2) районный парк (городской парк им. Лазо) – озелененная территория общего пользования размером 1,0–1,5 га для отдыха жителей района им. Лазо;

3) местный парк (Пушкинская 17, ДОСА) – озелененная территория общего пользования размером 1,0–1,5 га для отдыха жителей прилегающего микрорайона;

4) скверы и аллеи транзитного движения, примыкающие к главной ул. Советской, – озелененная территория общего пользования с соотношением сторон не менее 1:4.

В целом функционально-планировочную структуру общественных озелененных территорий Спасска-Дальнего определяют элементы планировочного каркаса: система улиц, пешеходных путей и функциональные зоны. Пути могут быть основными и второстепенными; их место и значение зависят от типа и расположения улиц, примыкающих к озелененной территории, открытых городских пространств, объектов общественно-деловой инфраструктуры и остановок общественного транспорта, составляющих окружение озелененной территории. Требования к размещению элементов общественной инфраструктуры определены «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр).

Градостроительное зонирование объемно-пространственного регламента

Схема градостроительного зонирования Спасска-Дальнего формируется с учетом функционального значения земельных участков. Территориальным зонам Спасска-Дальнего присваиваются короткие цифровые индексы для удобства обозначения на карте (табл. 1.14). Границы территориальных зон ОПР могут проходить по периметру или внутри квартала. По периметру квартала границы зон проходят по осям улиц; внутри квартала границы зон могут проходить по тыльным границам участков, примыкающих к одной из улиц квартала, или угловым участкам, формирующим перекресток.

Таблица 1.14

Функциональное зонирование территории Спасска-Дальнего

Наименование района	Описание границ	Индекс зоны, входящей в район	Перечень зон по функциональному назначению
Район им. С. Лазо	Граничит с севера и северо-запада с технологической дорогой АО «Востокцемент» и ул. Спортивной, с северо-востока и востока – с ул. Чкалова (ГП им. С. Лазо), с юго-востока – с ул. Коммунаров, с запада – с ул. Дальней	1	Ж-1 Ж-2 Ж-3 ОД-1 ОД-2 ОД-4 ОД-5 П-1 П-2 ИТ-1 ИТ-2 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 Р-1 Р-2 Р-3 Р-4 СХ-3 РежТ И-1
Район Шиферный	Граничит с северо-востока с ул. Фадеева, с северо-запада – с ул. Грибоедова и Хрустальной, с юго-запада – с ул. Сопочной, с юго-востока – с ул. Репина	2	Ж-1 Ж-2 Ж-3 ОД-1 ОД-3 ОД-5 П-2 П-1 ИТ-1 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 Р-1 СХ-3 С-1 И-1
Район АТП	Граничит с северо-востока с пер. Крестьянский, с северо-запада – с ул. Набережной и Юбилейной, с юго-востока – с ул. Советской, с юго-запада – с ул. 3-я Загородная	3	Ж-1 Ж-3 ОД-1 ОД-2 ОД-3 ОД-5 ИТ-1 ИТ-2 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 П-2 Р-1 Р-2 Р-3 СХ-2 И-1

Наименование района	Описание границ	Индекс зоны, входящей в район	Перечень зон по функциональному назначению
Район Центр	Граничит с северо-востока с ул. Комсомольской, с северо-запада – с ул. Парковой, с юго-запада – с пер. Крестьянский, с юго-востока – с ул. Советской	4	Ж-1 Ж-2 Ж-3 ОД-1 ОД-2 П-1 ИТ-2 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 Р-1 Р-2 Р-3 РежТ
Район Заречный	Граничит с северо-востока с ул. 3-я Луговая, с северо-запада – с ул. Мельничной, с юга – с ул. Лазаренко, с юго-востока – с ул. Ипподромной и 1-я Гражданская	5	Ж-1 ОД-1 ОД-6 ИТ-1 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 П-2 Р-1 Р-3 И-1
Район Силикатный	Граничит с северо-востока с ул. Кулешовской, с северо-запада – с ул. Ершова, с юго-востока – с ул. Советской, с юго-запада – с ул. Советской	6	Ж-1 Ж-2 Ж-3 ОД-1 ОД-5 П-1 П-2 ИТ-1 ИТ-2 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 СХ-1 И-1 Р-1 Р-2 Р-4
Район ЦРМ	Граничит с севера с ул. Чапаевской, с северо-востока – с пер. Восточный, с юга – с ул. Береговой, с юго-запада – с ул. Колхозной	7	Ж-1 ОД-1 ОД-5 ИТ-4 П-2 ИТ-1 ИТ-2 ИТ-6 Р-1 П-1 И-1
Район Северный	Граничит с северо-востока с районом ТРЗ, с востока – с ул. Подсобной, с юго-востока – с ул. Хабаровской, с юго-запада – с ул. Борисова, с запада – с ул. Артиллерийской и 9 Октября	8	Ж-1 Ж-2 ОД-1 ОД-5 П-1 П-2 ИТ-1 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-5 Р-1 СХ-2 И-1
Район ДОСА	Граничит с севера с ул. Заводской, с юга – с ул. Борисова, с юго-востока – с ул. 9 Октября, с запада – с ж/д путями Транссибирской магистрали, с востока – с ул. Артиллерийской	9	Ж-1 Ж-2 Ж-3 ОД-1 ОД-2 ОД-1 П-1 П-2 ИТ-1 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 Р-1 Р-3 РежТ И-1
Район Тракторный	Граничит с севера с ул. Борисова, с юго-запада – с ул. Красногвардейской, с запада – с ул. Краснознаменной, с востока – с ул. Аэродромной	10	Ж-1 Ж-2 Ж-3 ОД-1 ОД-5 ОД-7 П-1 П-2 ИТ-1 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-5 ИТ-6 Р-1 Р-2 СХ-3 РежТ
Район Арматурный	Граничит с северо-востока с ул. Красногвардейской, с юго-востока – с ул. Хабаровской, с юго-запада – с ул. Красногвардейской	11	Ж-1 Ж-2 Ж-3 ОД-1 ОД-2 ОД-3 ОД-4 ОД-5 П-1 П-2 ИТ-1 ИТ-4 ИТ-5 ИТ-6 Р-1 Р-2 Р-3 СХ-2 РежТ

Наименование района	Описание границ	Индекс зоны, входящей в район	Перечень зон по функциональному назначению
Район Подстанции	Граничит с севера с ул. Красногвардейской, с северо-запада – с ж/д путями Транссибирской магистрали, с юго-запада – с ул. Фадеева, с юго-востока – с ул. Есенина	12	Ж-1 Ж-2 ОД-1 ОД-5 П-1 П-2 ИТ-1 ИТ-3 ИТ-4 ИТ-6 Р-1 РежТ

Участки, примыкающие к улицам и попавшие полностью или частично в установленную вдоль улицы 30-метровую зону, причисляются к этой улице; если примыкающий к улице участок попадает в границы сразу нескольких зон ОПР более чем на 25 % своей площади, его относят к зоне с наибольшей плотностью застройки. Все участки внутри кварталов, не имеющие общей границы с красной линией улиц, причисляют к наименее плотной зоне ОПР из присутствующих в квартале.

Для всех остальных случаев при разработке ОПР применяется «СП 42.13330.2016. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89*» (утв. приказом Минстроя России от 30.12.2016 № 1034/пр). После разработки проектов межевания территории границы зон уточняются в соответствии с правилами, приведенными выше.

Требования к застройке в границах выделенных территориальных зон ОПР

Регулируемые параметры застройки определены на городскую территорию Спасска-Дальнего с помощью зон ОПР – территорий с фиксированными границами, внутри которых установлены единые требования к застройке. По высоте застройки зоны подразделяются на:

- 1) зоны индивидуальной застройки усадебного типа до двух этажей;
- 2) зоны малоэтажной блокированной застройки до трех этажей;
- 3) зоны среднеэтажной застройки до девяти этажей (в Спасске-Дальнем до восьми этажей);
- 4) зоны многоэтажной застройки более девяти этажей (в Спасске-Дальнем не представлены).

Усадебная застройка и блокированная застройка представлены индивидуальными жилыми домами со свободным расположением на участке. Ширина участка максимальная должна составлять 30 м; при площади участка 0,1 га застроенность участка должна быть 40 % (табл. 1.15). Отступы построек от боковых и тыльных границ участка диктуются действующими нормативами технического регулирования. Линия застройки может располагаться свободно относительно красной линии или регулироваться с целью формирования уличного фронта.

Таблица 1.15

Требования к габаритам и площади усадебной застройки

Параметры земельных участков	
Ширина участка (макс.)	30 м
Глубина участка (макс.)	Определяется индивидуально
Площадь участка (мин. / макс.)	0,1 га
Застроенность участка	40 %
Параметры пространственного конверта	
Высота застройки	3 эт.
Застроенность участка по красной линии (мин. / макс.)	30–60 %
Глубина застройки (макс.)	Определяется индивидуально
Угол наклонной плоскости пространственного конверта	Определяется индивидуально
Процент застройки участка по красной линии	30–60 %
Элементы здания, для которых допускается выступание за границы конверта	Эркеры, балконы, лоджии, слуховые окна
Общие параметры уличного фронта	
Отступ застройки от красной линии (мин. / макс.)	Главная улица районного значения и второстепенная улица – 0–1,5 м; местная улица – 0–3 м
Отступ объектов вспомогательного использования от красной линии (мин.)	6 м
Высота ограждений (макс.) – 1,8 м; непросматриваемая часть – 0,9 м	

Применение блокированного типа может быть рекомендовано в качестве основного вида малоэтажной застройки в г. Спасск-Дальний, так как он формирует наиболее плотную, компактную и экономически рациональную застройку. Дома располагаются на отдельных участках и имеют одну (и более) общую стену. Фронт застройки формируется единой линией фасадов, которые могут располагаться как на красной линии, так и с отступом от нее. При площади земельных участков 0,05 га застроенность должна составлять 80 % (табл. 1.16).

Таблица 1.16

Требования к габаритам и площади блокированной застройки

Параметры земельных участков	
Ширина участка (макс.)	30 м
Глубина участка (макс.)	Определяется индивидуально
Площадь участка (мин. / макс.)	0,05 га
Застроенность участка	80 %

Параметры пространственного конверта	
Высота застройки	3 эт.
Застроенность участка по красной линии (мин. / макс.)	80–100 %
Глубина застройки (макс.)	Определяется индивидуально
Угол наклонной плоскости пространственного конверта	Определяется индивидуально
Процент застройки участка по красной линии	30–60 %
Элементы здания, для которых допускается выступание за границы конверта	Эркеры, балконы, лоджии, слуховые окна
Общие параметры уличного фронта	
Отступ застройки от красной линии (мин. / макс.)	Главная улица районного значения и второстепенная улица – 0–1,5 м; местная улица – 0–3 м
Отступ объектов вспомогательного использования от красной линии (мин.)	6 м
Высота ограждений (макс.) – 1,8 м; непросматриваемая часть – 0,9 м	

Плотная застройка формируется среднеэтажными многоквартирными жилыми домами с центральным, коридорным или галерейным типом доступа. Здания располагаются на отдельных участках и имеют одну или две общие стены. Сплошная застройка целесообразна для территорий вблизи центров городской жизни. Фасады зданий располагаются на красной линии, формируя сплошной фронт застройки (табл. 1.17).

Таблица 1.17

Требования к габаритам и площади среднеэтажной застройки

Параметры земельных участков	
Ширина участка (макс.)	30 м
Глубина участка (макс.)	Определяется индивидуально
Площадь участка (мин. / макс.)	0,15 га
Застроенность участка	80 %
Доля зеленых насаждений	15
Доля незастроенных площадей (под парковку)	30
Параметры пространственного конверта	
Высота застройки	8 эт.
Застроенность участка по красной линии (мин. / макс.)	80–100 %

Параметры пространственного конверта	
Глубина застройки (макс.)	Определяется индивидуально
Угол наклонной плоскости пространственного конверта	Определяется индивидуально
Процент застройки участка по красной линии	30–60 %
Элементы здания, для которых допускается выступание за границы конверта	Эркеры, балконы, лоджии, слуховые окна
Общие параметры уличного фронта	
Отступ застройки от красной линии (мин. / макс.)	Главная улица районного значения и второстепенная улица – 0–1,5 м; местная улица – 0–3 м
Отступ объектов вспомогательного использования от красной линии (мин.)	25 м
Высота ограждений (макс.) – 1,8 м; непросматриваемая часть – 0,9 м	

При средней площади застройки 0,015 га и застроенности участков 80 % многоэтажная, высокоплотная секционная застройка является наиболее рациональной с точки зрения экономики использования коммунальных сетей и инвестиций.

С принятием в 2025 г. Думой ГО Спасск-Дальний и Думой Спасского муниципального района решения о преобразовании городского округа и муниципального района в муниципальный округ путем объединения по итогам референдума граждан, а также с учетом планов газификации и освоения земельных участков под размещение инвестиционных проектов потребуется:

1) внесение изменений в Схему территориального планирования Приморского края в части уточнения границы вновь образуемого городского округа с учетом маятниковой миграции, формирующей Спасскую групповую систему расселения в зоне тяготения населенных пунктов к г. Спасску-Дальнему;

2) внесение изменений в Комплексную программу социально-экономического городского округа Спасск-Дальний до 2030 г. в части уточнения списка и периода реализации реализуемых и планируемых к реализации муниципальных программ, а также итоговых ожидаемых показателей социально-экономического развития вновь образуемой территории;

3) внесение изменений в Генеральный план Спасска-Дальнего в части уточнения границ функциональных зон города в связи образованием инвестиционных площадок и перспективными планами размещения в их границах объектов инвестиционной деятельности;

4) внесение изменений в Правила землепользования и застройки Спасска-Дальнего в связи с отводом земель для устройства сооружений по хранению и транспортировке природного газа по трубопроводным сетям с созданием охраняемых зон сооружений.

В Правилах землепользования и застройки Спасска-Дальнего также может быть рекомендовано применение групповой (несколько групп домов, объединенных единым планировочным принципом) блокированной малоэтажной застройки как наиболее рациональной жилой застройки с точки зрения экономики градостроительства.

1.4. Методические аспекты внедрения процесса мастер-планирования в систему муниципального управления

Расширение инструментального блока за счет мастер-планирования в системе стратегического планирования основано на применении отдельных положений экономической теории, определяющей степень влияния и погружения государственной управленческой «машины» как механизма воздействия на социально-экономические процессы с учетом отдельных концепций, предложенных российскими учеными, для включения в управленческие процессы относительно социально-экономического развития государства и его отдельных регионов. В основе данного метода максимально использованы «кейнсианские» принципы, в основу которых заложена главенствующая роль государства.

В современной экономической теории доминирует достаточно однородное течение (экономический мейнстрим), ядром которого является неоклассическая школа, но это не синонимы. Границы мейнстрима постепенно меняются, охватывая как старые элементы (классическая политическая экономия, кейнсианство, монетаризм), так и новые (теория игр, теория рациональных ожиданий, новый институционализм) направления [21].

В современных условиях геополитической и экономической нестабильности государству отводится роль основного благоприобретателя всех производимых товаров и услуг, заказчика для всех сфер, обеспечивающих жизнедеятельность человека. От его роли в системе стратегического планирования всех социально-экономических процессов зависит не только государственная безопасность, но и сохранение основного ресурса государства – населения.

Основная роль отводится процессу оценки экономических, социальных и иных факторов, включающих риски и угрозы, обуславливающие экономические и, как следствие, социальные проблемы общества [22].

При разработке мастер-планов используется целый спектр традиционных методов, таких как:

- методы социологических исследований (анкетный опрос и наблюдение, описательное исследование);
- аналитическое исследование – самый углубленный вид социологического анализа, ставящего своей целью не только описание структурных элементов изучаемого явления, но и выяснение причин, которые лежат в его основе и обуславливают характер, распространенность, устойчивость или изменчивость и другие свойственные ему черты;
- сравнительно-географический метод, используемый для сопоставления социально-экономических систем во времени и пространстве, анализа результатов хозяйственной деятельности, развития населения, сферы обслуживания и др.;

- геоинформационные методы – обеспечение принятия решений по оптимальному управлению природными ресурсами, организации промышленности, сельского хозяйства, транспорта, розничной торговли и других пространственных объектов;
- методические приемы систематизации – классификация, таксономия, типология и районирование;
- количественные методы – дисперсионный, корреляционный, регрессионный и ковариационный анализы.

Оценка текущего состояния социально-экономического развития регионов и муниципальных образований в РФ является результатом труда многочисленных практиков и ученых в данных вопросах, ориентированных на разработку и внедрение концепции теоретической экономики, относящейся к модели, используемой для объяснения общих экономических свойств на основе предположений и вычислений, позволяющей разрабатывать операционные модели в области экономики, в том числе с использованием искусственного интеллекта.

Применение данных теорий и концепций при разработке государственной социально-экономической политики позволяет сформировать набор принципов, на основе которых следует разрабатывать политику будущей экономики в аспекте модернизации, социального государства, солидарности и сплоченности, социального партнерства, общественного здоровья, экономики счастья, справедливости, доверия в обществе и др. [21].

В России на сегодняшний день сформировались различные методологические подходы к разработке мастер-планов, основанные на современных принципах устойчивого развития. Эти подходы активно применяются в рамках национального проекта «Жильё и городская среда»¹. Основная цель таких методологий заключается в создании комфортных и функциональных городских пространств, удовлетворяющих потребности населения и способствующих устойчивому развитию территорий. Методологии включают элементы комплексного анализа, прогнозирования и проектирования, что позволяет учитывать широкий спектр факторов, включая социальные, экономические и экологические аспекты.

Практическое применение новых методологических подходов к разработке мастер-планов демонстрирует их высокую эффективность. Это связано с тем, что современные методологии обеспечивают более точное планирование, учёт потребностей различных групп населения и интеграцию инновационных решений. Однако, несмотря на достигнутые успехи, остаются вызовы, связанные с необходимостью разработки методологических подходов к специфике различных регионов и повышения квалификации специалистов в данной области.

Как было отмечено выше, среди методов регулирования пространственного развития выделяют прямые и косвенные. Мастер-планирование ориентировано на прямое государственное вмешательство, осуществляемое путем использования административных средств, которые базируются на силе государственной власти и включают меры разрешения, запрета и принуждения.

¹ URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/natsionalnye-proekty/natsionalnyy-proekt-zhilye-i-gorodskaya-sreda/>

Методологическая основа этому предопределена применением системы бюджетирования, ориентированной на результат, посредством использования программно-проектного управления как основного принципа ресурсного обеспечения всех отраслей экономики в целом и его отдельных регионов и муниципалитетов в частности.

Косвенное регулирование осуществляется с помощью различных мер экономической политики. Основная роль в этом процессе отведена системе стратегического планирования, основанной на системе целеполагания в рамках межбюджетного взаимодействия между бюджетами бюджетной системы РФ. Реализация принципов сбалансированности и равенства бюджетных прав между участниками бюджетного процесса обеспечивает защиту дотационных бюджетов от недопустимости сокращения бюджетного финансирования по обеспечению населения государственными гарантиями и государственными и муниципальными услугами, которые регулируются на основе подушевого финансирования по отраслям, особенно социальной сферы.

В рамках мастер-планирования косвенному регулированию отводится существенная роль, в том числе и в форме принятия управленческих решений, направленных на улучшение качества жизни населения городов, а также повышение экономической активности хозяйствующих субъектов в границах муниципалитетов за счет использования ресурсов, находящихся за пределами бюджетных обязательств. Это, как правило, использование ресурсов социально-ответственного бизнеса, некоммерческих организаций, частногосударственного партнерства и т.д. При этом государству также отводится роль опосредованного участника в этом взаимодействии.

Организационный аспект практической реализации данного процесса должен обрести системный характер. Как было отмечено выше, присвоение городу шифра как диагноза – это первый шаг к его преобразованию путем «исцеления».

Решение органов власти в части расширения инструментальной базы территориального развития должно начинаться с глубокого погружения всей системы управления в этот процесс. Ключевым моментом в переходе в режим исполнительной власти города является четкое намерение в готовности зайти в совершенно новую конфигурацию взаимоотношений и взаимодействия со всеми участниками экономических отношений, вплоть до федеральных структур государственного управления. Опираясь на уже полученный опыт мастер-планирования в Приморском крае, следует отметить, что первые документы такого рода обсуждались на платформе ВЭФа, в присутствии Президента РФ и Правительства РФ. Тем самым, как было отмечено выше, сразу была установлена планка относительно статуса данного документа.

Участие Президента РФ в обсуждении отдельных деталей мастер-плана г. Владивостока показало его простоту, понятность и доступность для восприятия, а самое главное, его доступность для обозрения, анализа, руководства. Однако, учитывая новизну организации самого процесса мастер-планирования, следует отметить, что принятие мастер-плана и его реализация – совершенно разные траектории в этом процессе. Как правило, документы такого свойства разрабатываются научными коллективами, обладающими компетенциями анализа, обобщения, формирования пула предложений для реализации сформулирован-

ных выводов. Но при этом данные компетенции не всегда соответствуют степени подготовки специалистов, на чьи плечи ложится ответственность за их реализацию. А вот от степени готовности реализации основных положений мастер-плана, оперативного реагирования на современные вызовы и текущие корректировки зависит эффективность его реализации. Ключевым звеном в этом процессе, прежде всего, следует рассматривать тесное взаимодействие органов местного самоуправления с населением, общественными формированиями и гражданскими институтами. Не случайно отдельным блоком в Национальном стандарте мастер-плана предложены различные формы этого взаимодействия. Рекомендованы как минимум четыре активные фазы до момента разработки и в ходе реализации мастер-плана (табл. 1.18).

Таблица 1.18

Формы взаимодействия, включенные в процесс мастер-планирования

Форма	Содержание
Опросы населения	Проводятся с целью определения готовности горожан жить в городе, сохранять его и развивать посредством инициативного бюджетирования, участия в региональном проекте «Твой проект», муниципальном проекте «Молодежный проект», в работе территориального общественного самоуправления
Цифровая антропология	Постоянно проводимый мониторинг открытых диалоговых площадок главы города с населением, представляющий самый короткий канал обратной связи и эффективный инструмент взаимодействия
Краудсорсинг	Социально-экономическая диалоговая платформа органов власти и активного населения, площадка общественной инициативы населения города на принципах открытости и поощряемости
Круглые столы	Рабочие форматы взаимодействия стейкхолдеров по вопросам отраслевого развития, социальной проблематики и др.

Особая роль в данном процессе отводится наиболее эффективному формату взаимодействия, таким как стратегическая сессия и форсайт-сессия. Проведение данных дискуссионных площадок, как правило, предполагает участие в них представителей экспертного сообщества, успешных модераторов, должностных лиц государственных органов власти региона, депутатов все уровней законодательной и представительной власти. Результаты данных мероприятий ложатся в основу решений, нуждающихся в их оперативной реализации.

По мнению разработчиков мастер-планов городов Артема, Спасска-Дальнего, важным моментом в этом процессе следует считать непосредственное участие на стадии разработки представителей отраслевых структур органов исполнительной власти. Способность четко формулировать задачи в рамках стратегических горизонтов, изложенных в текущих документах стратегического планирования, обеспечит реализацию функции оперативного контроля за ходом исполнения намеченных мероприятий, а также сформирует способность к их оперативной корректировке, что существенным образом благоприятно будет влиять на регулирование ключевых показателей, особенно финансового спектра.

Способность оперативного реагирования обусловлена активной подвижкой как правового поля в условиях экономической и политической нестабильности, так и отдельных организационно-институциональных преобразований. Примером тому является объединение ГО Спасск-Дальний со Спасским городским округом, что, в свою очередь, потребует внесения изменений в отдельные направления социально-экономического развития ввиду изменения ресурсной базы, что ранее было обозначено как межмуниципальное взаимодействие.

Рассмотрим рекомендации по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Нижегородской области.

Исходя из российской практики разработки мастер-планов на отдельных территориях, процесс мастер-планирования начинается с принятия методических рекомендаций по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Нижегородской области. Документ носит рекомендательный характер, но при этом предлагает единые подходы к включению муниципалитетов в этот процесс [22]. Методические рекомендации разработаны с учетом действующего законодательства в области комплексного развития территорий Нижегородской области [23].

Структура рекомендаций представлена в виде алгоритма последовательных действий для всех участников, вовлеченных в этот процесс (табл. 1.19).

Таблица 1.19

Структура рекомендаций по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Нижегородской области

Раздел	Краткое описание
Общие положения	
Задачи методических рекомендаций	Обеспечить разработку мастер-плана на основе комплексного градостроительного анализа территории комплексного развития со сбором необходимых и достаточных исходных данных, позволяющих оценить текущую градостроительную ситуацию рассматриваемой территории, ее возможного редевелопмента и смежной с нею площадок
	Сформировать состав и содержание мастер-плана, позволяющие разработать проектные решения застройки рассматриваемой территории с учетом ее сбалансированного и устойчивого развития с созданием комфортных условий среды и обеспечением объектами необходимой инфраструктуры
	Сформировать перечень технико-экономических показателей, достаточных для обоснования проектных решений мастер-плана
	Описать содержание схем, необходимых для раскрытия сложившейся градостроительной ситуации рассматриваемой территории, а также обоснования предлагаемых проектных и объемно-пространственных решений для комплексного развития территории с учетом их влияния на экономику дальнейшей реализации проекта

Раздел	Краткое описание
	<p>В рамках подготовки мастер-плана на основании исходных данных произвести комплексный градостроительный анализ территории</p> <p>Проектные предложения, применяемые при разработке, мастер-плана, должны основываться на следующих ключевых принципах:</p> <ul style="list-style-type: none"> – функциональная насыщенность жилой среды: совмещение жилых, общественных и сервисных функций, в том числе стрит-ритейла, а также рекреационных территорий качественного благоустройства и озеленения; – баланс параметров интенсивности использования территории, в том числе высотности застройки, соотношения застроенных и открытых пространств с учетом необходимой интеграции проектируемых жилых комплексов в структуру существующей городской ткани; – безопасность и здоровье: оптимальное решение проблемы размещения мест парковки, хранения автотранспорта, в том числе создание «дворов без машин»; обеспечение соблюдения количественных и качественных показателей озеленения дворовых и общественных территорий; создание безбарьерной среды для маломобильных групп населения; – комфорт перемещений: обеспечение доступности территории, а также баланса всех видов перемещений путем определения эффективного состава, иерархии и трассировки улично-дорожной сети, в том числе пешеходных маршрутов, остановок общественного транспорта; – гибкость и автономность: вариативность использования объектов капитального строительства и земельных участков за счет конструктивных и планировочных решений; – комфортное и разнообразное жилье: сочетание на территории проектирования жилья различной типологии, параметров, технологий строительства, используемых строительных и отделочных материалов, способствующее формированию эстетически ценной и потребительски качественной жилой среды, где возможно совместное и гармоничное проживание граждан разного возраста и достатка, а также увеличению количества предложений экономически выгодного, в том числе доступного жилья; <p>инфраструктурная обеспеченность социальными и инженерными объектами</p>
Требования к подготовке, составу и содержанию мастер-плана	
Структура графической части	Аннотация
	Схема существующего функционального использования территории
	Схема расселяемых и сносимых объектов
	Перечень объектов капитального строительства
	Перечень объектов культурного наследия

Раздел	Краткое описание
	Схема границ территории, подлежащей комплексному развитию
	Схема объемно-пространственного решения территории комплексного развития с технико-экономическими показателями
	Схема проектного решения
	Основные виды разрешенного использования
	Схема этапов реализации строительства территории комплексного развития
	Презентационные материалы
Содержание пояснительной записки	Существующее положение
	Проектное предложение
	Описание территории комплексного развития
	Расширенный перечень существующих объектов капитального строительства
	Расчет финансово-экономической модели территории комплексного развития
Состав материалов по обоснованию. Блок анализа рассматриваемой территории	
Схема расположения территории в планировочной структуре	Фотофиксация территории
	Краткое описание территории
	Ценные элементы территории
	Историческая справка
	Поэлементная фотофиксация
	Схема природно-экологического каркаса
	Схема связанности территории
	Схема обеспеченности объектами обслуживания
	Схема пешеходной доступности
	Схема существующей парцелляции территории
	Схема существующего функционального использования территории
	Схема физического состояния существующих объектов
	Схема расселяемых и сносимых объектов
	Схема обеспечения территории инженерной инфраструктурой
	Схема, отображающая градостроительные регламенты и ограничения, действующие на момент разработки мастер-плана
	SWOT-анализ по рассматриваемой территории

Раздел	Краткое описание
Схема планировочного решения	Границы рассматриваемой территории, границы территории развития застроенных территорий (при наличии), существующие красные линии, красные линии перспективные, планировочная структура территории, проектируемые здания и сооружения, существующие здания и сооружения, дороги и проезды, тротуары, проектируемые площадки, озеленение
Схема, содержащая демонстрационные материалы планируемой застройки (визуализация объемно-пространственных решений, видовых точек)	Демонстрационные материалы по объемно-пространственному решению, схемы аксонометрии территории, фотомонтаж планируемого строительства и иные графические материалы с информацией по объемно-планировочному решению планируемой застройки, с обязательным отображением планировочной структуры территории, основными технико-экономическими показателями: <i>по территории</i> : площадь территории, площадь общая, площадь нежилая, площадь жилая, площадь застройки, площадь озеленения; <i>по населению</i> : количество квартир, количество машиномест, потребность в местах садиках, потребность в местах в школах, общее количество жителей; коэффициент плотности застройки
Схема высотности планируемой застройки	Этажность (высота) существующих и планируемых к размещению объектов капитального строительства в границах рассматриваемой территории в виде тепловой карты
Схема необходимых мероприятий по обеспечению инженерной инфраструктурой	Отображаются требуемые нагрузки по водоснабжению, водоотведению, теплоснабжению, сетям электроснабжения, газоснабжению, ливневой канализации, радиофикации, телефонизации, существующие ТП, проектируемые ТП, ГРП, существующие и проектируемые котельные с мощностью ввода при наличии
Схема обеспечения территории инженерной инфраструктурой	
Схема планируемого обеспечения территории объектами обслуживания	
Схема планируемого транспортного обслуживания территории	Отображаются решения по транспортному обслуживанию территории, в том числе решения по развитию улично-дорожной сети с указанием этапности реализации отдельных участков улично-дорожной сети и их протяженности в масштабе, обеспечивающем читаемость графической информации, а также организация парковочных пространств на прилегающих территориях, предполагаемые к строительству или существующие участки, пригодные для организации хранения автотранспорта
Схема с предложениями по изменению зонирования территории (при наличии таких предложений)	Отображаются предложения по изменению зонирования территории в Правилах землепользования и застройки и (или) генеральном плане соответствующего муниципального образования
Схема, отображающая иные графические материалы	Иные схемы, необходимые для обоснования принятых проектных решений и мероприятий для реализации проектного предложения

Раздел	Краткое описание
Блок решений для территорий комплексного развития (КРТ)	
Подходы к определению границ территорий комплексного развития	Граница комплексного развития территории определяется на основании проведенного анализа существующей территории, критериев, установленных законодательством РФ в зависимости от вида КРТ и предлагаемого проектного объемно-пространственного решения. Территория комплексного развития может состоять из нескольких участков, не связанных между собой
Схема территории комплексного развития	Подходы, принятые при определении границ комплексного развития территории, проецируются на рассматриваемую территорию с учетом ранее представленных проектных предложений застройки
Схема объемно-пространственного решения территории комплексного развития	Отображается проектное решение территории комплексного развития с указанием основных технико-экономических показателей каждого предполагаемого объекта (при рассматриваемых территориях более 200 га возможно определение технико-экономических показателей согласно планировочным элементам рассматриваемой территории)
Схема возможных зон размещения парковочных мест/паркинга	Отображается проектное решение территории комплексного развития с изображением основных транспортных потоков автомобильного транспорта, зон размещения парковочного пространства на территории комплексного развития с указанием подземных и надземных паркингов, зон на территории комплексного развития
Схема межевания территории комплексного развития	Отображается проектное решение территории комплексного развития с образованием предполагаемых земельных участков под объекты капитального строительства с последующим анализом баланса территории и сравнением с существующей парцелляцией
Схема этапов реализации строительства территории комплексного развития	Отображается проектное решение территории комплексного развития с очередями и этапами освоения территории, с указанием баланса реализации и определением стартовой площадки освоения территории, определенной с учетом сбалансированного градостроительного развития площадки, а также с учетом расселения и сноса существующих многоквартирных домов
Схема ликвидности	Отображается рыночная стоимость недвижимости на прилегающих территориях
Финансово-экономическая модель территории комплексного развития	Указываются финансовые затраты, необходимые для реализации проекта

Данные методические рекомендации рассматривают этапы согласования мастер-плана КРТ жилой застройки. По итогам проведенного SWOT-анализа в материалах обоснования разрабатывается ряд вариантов комплексного развития территории жилой застройки, включающих материалы с разработанными проектными решениями с предварительным расчетом их основных технико-экономических показателей и финансово-экономических моделей.

Проведенный анализ включенного в управление городским развитием процесса мастер-планирования в отдельных регионах РФ позволяет сделать выводы о достаточно свободной трактовке этого процесса. О возможности креативного подхода к разработке мастер-планов нет жесткой привязки к Национальному стан-

дарту мастер-планов ВЭБ.РФ, что обуславливает и стадию разработки мастер-плана, и процесс его реализации рассматривать как творческий процесс, допускающий применение собственных решений и подходов со стороны как заказчиков данного документа, так и его исполнителей. Единственным объединяющим началом в этом процессе остается тесная связь органов региональной и муниципальной власти с населением города посредством всех используемых форм коммуникаций.

Таким образом, для реализации алгоритма вхождения в процесс мастер-планирования рекомендуется:

- при принятии органами местного самоуправления решения о разработке мастер-плана и вследствие внедрения процесса мастер-планирования в систему управления городским развитием рассмотреть возможные варианты создания проектного офиса в структуре администрации или включение в действующую структуру подразделения, отвечающего за реализацию данного документа. Как показывает практика, увеличение нагрузки на уже действующую структуру без дополнительных кадровых ресурсов не обеспечит надлежащего качества выполнения задач всего мастер-плана;

- на этапах подготовки к вхождению в процесс разработки мастер-плана и, как следствие, в процесс мастер-планирования необходимо провести подготовительные мероприятия, предложенные Национальным стандартом разработки мастер-плана, разработанного ВЭБ.РФ, а именно: опрос населения по наиболее важным вопросам жизнедеятельности города; организация круглых столов с отраслевыми сообществами; проведение стратегической и форсайт-сессии. Активно использовать такие инструменты, как краудсорсинг и цифровая антропология;

- отраслевым структурам администраций и разработчикам самого мастер-плана в тестовых режимах провести мероприятия мастер-плана в формате решения кейсов и тактических задач с включенными в них переменными вводными. Особенно это важно для планирования количественных показателей за горизонтом плановых значений, представленных в муниципальных документах стратегического планирования, в том числе с корреляцией их с документами регионального развития. От фактора включения мероприятий мастер-плана в региональную повестку существенно зависит эффективность его реализации. Это обусловлено прежде всего тем, что ограниченные бюджетные муниципальные ресурсы могут существенно сдерживать решение стратегически важных задач. Например, в рамках реализации мастер-плана ГО Спасск-Дальний проведение защитных мероприятий по усилению береговой линии рек, пересекающих город, и восстановление жизненно важных транспортных артерий ввиду закрытия трех мостов и мостовых переходов невозможно из-за отсутствия необходимого объема бюджетных ассигнований, что влечет за собой некачественную реализацию других мероприятий, встроенных в единое архитектурно-планировочное пространство с аварийной инженерной инфраструктурой. Возникает вопрос, можно ли эффективно осваивать бюджетные ассигнования в обстоятельствах повышенных рисков природного характера. И в этом случае такой документ, как мастер-план, выполняет качественную индикативную функцию в этом процессе;

- ОМСУ ежегодно проводить публичные слушания по отчету за реализацией мероприятий мастер-плана по заданным периодам, а также обеспечить функциональность диалоговой площадки, содержанием которой является сам документ – мастер-план. Данное мероприятие может служить инструментом брендинга муниципалитета, что является обязательным условием сути самого мастер-плана.

Глава 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АЛГОРИТМЫ РАЗРАБОТКИ МАСТЕР-ПЛАНОВ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ

2.1. Российская и зарубежная практика разработки мастер-планов городских поселений

Повышение качества жизни людей, развитие перспективных отраслей экономики, создание новых рабочих мест и дополнительных возможностей для самореализации, раскрытие уникального культурно-исторического наследия, строительство жилья и объектов общественного назначения являются целью мастер-планов дальневосточных городов. Мастер-планы разрабатываются для: комплексного развития территорий под жилую, общественную застройку; обустройства рекреационных территорий; ревитализации промышленной застройки в городской черте под коммерческое использование, реновацию жилых кварталов, и иные градостроительные решения.

Практика разработки мастер-планов для городов Владивостока, Уссурийска, Артема, Спасска-Дальнего, Находки, Арсеньева показала, что перспективы возникновения и развития систем расселения тесно связаны с производственно-экономическими факторами и наличием деловых связей, вернее, с внутрирегиональной связанностью территорий и интенсивностью экономических связей, что способствует наиболее рациональной организации экономической деятельности и обеспечивает доступ предприятиям к региональным рынкам. Наличие якорных предприятий, способствующих концентрации деловой активности и определяющих параметры отраслевого развития территории, а также кластерных или линейных связей является важным фактором, способствующим устойчивому экономическому развитию и препятствующему дефрагментации экономического пространства в самоизолированные анклавы.

Типы мастер-планов:

- территориальный – разрабатывается под промышленно-хозяйственные агломерации, муниципальные и межмуниципальные системы расселения, отдельные территории (историческая часть городов, КРТ);

- отраслевой – разрабатывается под объекты туризма, промышленного производства, энергетики и иные объекты.

Проектные решения, закладываемые в мастер-планы, согласуются с документами территориального планирования и содержат решения по транспортному, инженерному и энергетическому обеспечению систем расселения и производственных зон. В состав документации, направляемой заказчику, включаются основные пла-

нировочные решения для жилой, общественной и производственной застройки, объемно-пространственный регламент застройки, проектные решения по устройству инженерной и энергетической инфраструктуры, решения по организации общественного транспорта, а также мероприятия по устойчивому развитию территории, в российской практике – социально-экономическому развитию (СЭР) территории.

Важные характеристики мастер-плана:

- план может являться составной частью Стратегии СЭР муниципального образования;
- план должен согласовываться со схемой территориального планирования другими документами градостроительного планирования;
- план включает набор количественных и качественных показателей, синхронизированных с документами высшего порядка – Указами Президента, отраслевыми стратегиями, государственными программами Российской Федерации;
- план содержит определение целей и задач пространственного планирования;
- план содержит нескольких сценариев развития;
- план раскрывает миссию муниципального образования;
- план содержит перечень инвестиционных проектов, распределенных по приоритетности в группу первого пускового комплекса и последующие группы.

Объемно-пространственный регламент содержит схему границ и типы открытых общественных пространств; определяет требования к застройке в границах выделенных территориальных зон ОПР, включая требования к размеру и/или габаритам земельных участков, к объемно-пространственным характеристикам застройки, высоте, расположению относительно уличного фронта, к фасадам первых этажей зданий, выходящих на улицы, к ограждениям земельных участков объектов капитального строительства.

Основные планировочные решения включают схемы планировочных ограничений и функционального зонирования, проекты детальной планировки, опорные планы (в ряде случаев), схемы инженерного и транспортного обеспечения, иные градостроительные документы. В большинстве стран, как правило, применяются унифицированные решения, подчиненные национальным стандартам и правилам градостроительного планирования (табл. 2.1).

Таблица 2.1

**Национальные стандарты мастер-планов за рубежом
и в Российской Федерации**

Страна	Стандарт (свод правил)	Сферы регулирования
Великобритания	The national planning policy framework (NPPF) / Рамочные рекомендации по вопросам планирования	NPPF рекомендации охватывают территориальное планирование, планирование городской застройки, сельских общин, мастер-планы систем расселения с выделением разделов транспортной, инженерной, энергетической инфраструктуры, правил аллокации общественной и жилой застройки и иных сфер

Страна	Стандарт (свод правил)	Сферы регулирования
Канада	Canadian standards of general planning / Канадские стандарты градостроительного планирования	Устанавливаются Канадским институтом планировщиков (CIP) и Советом по профессиональным стандартам (PSB). Стандарты устанавливают квалификацию специалистов по планированию и требования на соответствие генеральных планов установленным принципам устойчивого и эффективного развития городов и сообществ
США	The United States National CAD (Computer Aided Design) standards / Национальный стандарт САПР США	В целом существуют требования, чтобы архитекторы следовали Национальному стандарту САПР США или Национальному стандарту BIM-технологий США. Многие архитектурные бюро имеют свои собственные стандарты в отношении комплектности строительной документации
Австралия	The Building Code of Australia / Строительный кодекс Австралии	Детальный свод правил и требований к осуществлению проектирования жилых и общественных зданий и развитию пространств, обязательный к применению
Российская Федерация	Национальный стандарт мастер-планов	Состоит из трех книг и дает рекомендации по составу стратегического мастер-плана, порядку его разработки, принятия и применения с учетом индивидуальных особенностей городов России

В Великобритании Рамочные рекомендации по вопросам планирования (NPPF) служат национальным стандартом для градостроительного планирования. Рекомендации обязательны для исполнения органами местного самоуправления и, по сути, являются сводом лучшей практики градостроительного планирования и развития территорий. Стандарт объясняет требования к проектируемым объектам и содержит решения по градостроительному планированию. Местные органы самоуправления обязаны подготовить планы развития, которые соответствуют Рамочным рекомендациям NPPF.

Канадские стандарты градостроительного планирования устанавливаются Канадским институтом планировщиков (CIP) и Советом по профессиональным стандартам (PSB). Эти стандарты гарантируют квалификацию специалистов по планированию и соответствие генеральных планов установленным принципам устойчивого и эффективного развития городов и сообществ.

В США многие архитектурные бюро имеют свои собственные правила в отношении комплектности и полноты градостроительной документации. Однако клиенты требуют, чтобы архитекторы следовали Национальному стандарту САПР США или Национальному стандарту BIM-технологий США для синхронизации проектной документации с принятыми системами автоматизации.

Отдельные своды правил разработаны и применяются при проектировании застройки для гражданских и оборонных объектов.

В Австралии Строительный Кодекс (The Building Code of Australia) является детальным сводом правил и требований к осуществлению проектирования жилых и общественных зданий и развитию общественных пространств, а также обязательным к применению всеми заинтересованными сторонами.

Национальный стандарт мастер-планов

В Российской Федерации применяется Национальный стандарт мастер-планов, призванный унифицировать подходы к разработке мастер-планов и повысить качество планировочных и управленческих решений. Стандарт мастер-планов включает рекомендации по структуре, содержательному наполнению и оформлению стратегического мастер-плана, а также детальные рекомендации по алгоритму разработки и внедрению мастер-плана, включая механизмы вовлечения заинтересованных сторон в эти процессы.

При разработке мастер-планов городов в качестве ключевых элементов системы расселения необходимо учитывать выгоды и преимущества, связанные с их положением в системе, и требования к масштабам и темпам их роста, которые вытекают из условий устойчивого социально-экономического развития региона и Российской Федерации в целом.

Разработка мастер-планов российских городов, как правило, сводится к следующим основным этапам:

1. Анализ состояния линейной, физической инфраструктуры, объектов жилой, социальной и общественной застройки. Исследование внутренних и внешних факторов развития и обоснование основных направлений социально-экономического развития города. Этап включает анализ состояния «как есть» и прогноз состояния городской среды «как должно быть». На данном этапе формируются целевой и альтернативные прогнозные сценарии развития города; оценивается ресурсный, трудовой, интеллектуальный потенциал городского поселения; определяется прогнозная численность населения; формируются основные требования к безопасности граждан на территории проживания и меры по устранению угроз природного и техногенного характера. Этап может включать социологические и антропологические исследования для выявления запросов и законных требований горожан, уточнение социально-демографических показателей, анализ экономики города, выявление ключевых экономических показателей и их динамики, государственных и муниципальных программы. Проводятся пространственно-функциональные исследования городской среды, сбор данных об основных показателях состояния социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, общественных пространств и застройки города. Уточняются границы территории разработки мастер-плана, выявляются различные факторы развития города с использованием аналитических моделей, производится формирование общего перечня инициатив по развитию города.

2. Разработка рамочной концепции развития города, в том числе определение факторов, влияющих на долгосрочное социально-экономическое и пространственное развитие, подготовка предложений по формированию принципов, миссии, образа будущего, описывающего желаемые результаты реализации мастер-

плана, а также по целям и задачам развития, предложения по ключевым проектам и направлениям городского развития, организация и проведение обсуждений с участием представителей местного и регионального экспертного сообщества, органов публичной власти, а также представителей бизнеса; место проведения, формат, программа, количество и состав экспертов подлежат согласованию с заказчиком, как и в целом все в рамках проведения работ. Формирование детальной структуры мастер-плана, подготовка предложений по количественным значениям целевых показателей мастер-плана. Следует определить необходимость привлечения экспертов, обозначить условия и сформировать график обязательных мероприятий по вовлечению представителей заинтересованных сторон для обсуждения видения городского развития, ключевых проектов и направлений развития.

3. Определение функциональной (деловой) роли города в системе расселения региона и обоснование специальных планировочных решений, учитывающих функциональную роль и отраслевую особенность предприятий городского поселения. Например, могут быть определены инвестиционные площадки для застройки производственными или складскими зданиями. Определяется система транспортных, коммунальных и энергетических коридоров. Рассчитывается примерная численность населения города и объемы потребляемых коммунальных услуг на прогнозный период. Горизонт планирования мастер-планов – 10–20 лет.

На данном этапе происходит уточнение составляющих видения развития города: принципов, миссии, образа будущего, а также целей и задач, реализация которых обеспечит достижение этого образа, в том числе с учетом взаимодействия с соседними муниципалитетами и субъектами Российской Федерации. Детализация рамочной концепции происходит посредством определения проектов и (или) мероприятий социально-экономического и пространственного развития территории по направлениям, определенным на этапе 1, в привязке к прогнозируемым значениям целевых показателей и с учетом возможных корректировок и уточнения.

Задача разработчика на третьем этапе – детализировать ключевые проекты и направления городского развития. Следует определить работы, которые необходимы в рамках третьего этапа, такие как расчет параметров для приоритизации инициатив, определение ключевых проектов и необходимых к реализации мероприятий в рамках направлений пространственного развития, определение целевых показателей и ТЭП ключевых проектов и мероприятий по направлениям, определение сроков реализации ключевых проектов и мероприятий по направлениям, индикативная оценка стоимости реализации ключевых проектов и мероприятий по направлениям, оценка инвестиционных параметров проектов и мероприятий по направлениям, определение потенциальных источников финансирования.

4. Обоснование объемных и/или планировочных элементов городского поселения, имеющих внутригородское и межселенное значение. Трассируются улицы квартального и магистрального уровней, уточняются красные линии существующих улиц, уточняются кварталы и функциональные зоны под ревитализацию, перспективное развитие с учетом градостроительного зонирования. Определяются типы перспективной застройки. Уточняется размещение межселенных объектов, например предприятий по переработке ТКО, водохранилищ, мест

захоронений. Производится расчет укрупненной стоимости реализации проектов и мероприятий мастер-плана, оценка ожидаемых экономических, социальных и бюджетных эффектов для всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, расчет количества создаваемых рабочих мест, оценка стоимости реализации проектов и мероприятий мастер-плана, инструменты реализации проектов и (или) мероприятий мастер-плана.

5. Обоснование маршрутов транспортных связей города, включая общественный транспорт, с элементами системы расселения, производственными и рекреационными объектами. Проектируются схемы движения общественного транспорта внутри города и межселенные, уточняются пассажиропотоки и интервалы движения общественного транспорта магистрального и внутрирайонного движения. Обоснование схем обеспечения инженерной и энергетической инфраструктурой города с учетом прогнозной численности населения и потребляемой промышленными объектами мощностью.

6. Разработка основных архитектурно-планировочных решений мастер-плана с учетом планировочных ограничений, требований по организации застройки, определенных генеральным планом и правилами землепользования и застройки городского поселения. Разработка объемно-пространственного регламента городского поселения и решений городской айдентики.

7. Обоснование объемов и источников инвестиций. На этапе инвестиционного обоснования мастер-плана производится расчет по укрупненным показателям стоимости объектов коммунального, энергетического обеспечения, оценка стоимости по аналогам объектов жилищного и общественного назначения. Далее уточняется стоимость инвестиционных проектов первого пускового комплекса, суммируются расчетные показатели объемов инвестиций первого этапа.

Обязательным условием при разработке разделов мастер-плана является опрос мнений населения, предпринимателей и инвесторов и проведение публичных обсуждений с целью учета предложений по развитию социальной, транспортной, социальной, инженерной инфраструктуры, благоустройства территорий поселений. Следует определить необходимость привлечения экспертов, обозначить условия проведения мероприятий по их вовлечению и сформировать график. Эти мероприятия на данном этапе служат для проработки проектов с представителями различных заинтересованных сторон. К рекомендуемым форматам проведения таких мероприятий относятся: экспертные обсуждения, фокус-группы, круглые столы, проектные семинары для горожан, городских активистов и представителей городских сообществ.

Результатами работ вышеуказанных этапов могут быть следующие материалы:

- отчет о выполнении экспертно-аналитических и прогнозных работ по разделу «Диагностика и видение», содержание которого отражает выполнение всех работ, предусмотренных в рамках этапа 1: результаты сбора и анализа данных, сценарии городского развития, видение городского развития;
- отчет о разработке документа стратегического планирования «Рамочная концепция», содержание которого отражает выполнение всех работ, предусмотренных в рамках этапа 2: видение городского развития, ключевые проекты и основные направления городского развития;

- отчет о разработке документа стратегического планирования «Мастер-план», содержание которого отражает выполнение всех работ, предусмотренных в рамках этапа 3, с учетом целей и задач работы и обосновывает достижение целевых показателей, согласованных заказчиком в рамках этапов 1 и 2;
- отчет «План реализации проектов и мероприятий мастер-плана» (в случае если разработка плана реализации вынесена в отдельный этап);
- протоколы проведения стратегических сессий и сессий по вовлечению с участием представителей населения, местного (регионального) экспертного сообщества и бизнеса;
- презентационные материалы по итогам каждого этапа.

Стратегическое целеполагание в разработке мастер-плана на примере Спасска-Дальнего

Видение, в наибольшей степени отвечающее представлению жителей о внутреннем образе города, определяет пять приоритетных направлений социально-экономического развития Спасска-Дальнего. Приоритетные направления, цели, задачи и показатели развития городского округа Спасск-Дальний на период 2025–2030 гг. соответствуют показателям, характеризующим достижение национальных целей, и основным положениям документов стратегического планирования, определяемым:

- Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;
- Указом Президента Российской Федерации от 26 июня 2020 г. № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока»;
- Стратегией национальной безопасности Российской Федерации¹;
- Стратегией экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года².

Проектом бюджета городского округа Спасск-Дальний на 2025 г. и плановый период 2026 и 2027 годы предусмотрено распределение бюджетных ассигнований на 34 муниципальные программы в сумме 736,020 млн руб. (в 2025г.), 656,777 млн руб. (в 2026 г.), 677,020 млн руб. (в 2027 г.).

Мероприятиями муниципальных программ и Комплексной программой социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний на период 2024–2030 гг. определены четыре приоритетных направления социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний до 2030 г.

Пятое направление – сохранение исторической памяти, развитие событийного и иных видов гостевых посещений, развитие инфраструктуры гостеприимства – является новым, требующим программной проработки направлением.

Приоритетные направления социально-экономического развития городского округа Спасск-Дальний до 2030 г.:

- 1) «Сохранение населения, здоровье и благополучие жителей Спасска-Дальнего»;

¹ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400.

² Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2017 г. № 208.

- 2) «Создание комфортной и безопасной городской среды Спасска-Дальнего»;
- 3) «Развитие экономики и предпринимательства Спасска-Дальнего»;
- 4) «Закрепление и поддержка молодежи Спасска-Дальнего»;
- 5) «Сохранение исторической памяти и культурного наследия Спасска-Дальнего».

Список ключевых инвестиционных проектов (объектов) на территории городского округа Спасск-Дальний формируется на период 2025–2030 гг. с указанием этапов и сроков реализации, источников финансирования и ожидаемого социального и экономического эффекта с включением:

- 1) объектов на территории городского округа Спасск-Дальний, предусмотренных действующей адресной инвестиционной программой Приморского края;
- 2) объектов и проектов на территории городского округа Спасск-Дальний, предусмотренных действующими муниципальными программами городского округа Спасск-Дальний и государственными программами Приморского края, Российской Федерации;
- 3) проектов и мероприятий социальной инициативы населения Спасска-Дальнего, финансируемых в рамках инициативного бюджетирования, а также за счет субсидии из федерального бюджета на поддержку некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества согласно Указу Президента РФ от 30 января 2019 г. № 30 О грантах Президента Российской Федерации, предоставляемых на развитие гражданского общества;
- 4) инвестиционных проектов, иницируемых российскими коммерческими организациями, получающими бюджетные субсидии на развитие инфраструктуры в рамках федерального проекта «Новые возможности для Дальнего Востока» и за счет иных мер государственной поддержки инвестиционной деятельности, направленных на производственную кооперацию, создание условий для импортозамещения и производство инновационной продукции и услуг.

Основанием для включения в Список ключевых инвестиционных проектов городского округа Спасск-Дальний являются следующие критерии:

- 1) направленность на производственную кооперацию, создание условий для импортозамещения и производства инновационной продукции и услуг;
- 2) наличие обоснования инвестиций проекта¹;
- 3) наличие у заявителя (инициатора проект) действующего статуса «резидент СПВ» или «резидент ТОР», или «арендатор инвестиционной площадки»;
- 4) одобрение (решение) органов местного самоуправления городского округа Спасск-Дальний об отводе земельного участка под проектирование;
- 5) решение о выделении бюджетных ассигнований для данного проекта (объекта) в утвержденных программах городского округа Спасск-Дальний, государственных программах и планах Приморского края, Российской Федерации.

¹ Постановление Правительства РФ от 12.05.2017 № 563 (ред. от 30.05.2024) «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства...».

Приоритетные проекты Спасска-Дальнего

Проекты и объекты со значимым ожидаемым эффектом для экономики городского округа и достаточной степенью проработанности включаются в Список приоритетных инвестиционных проектов городского округа Спасск-Дальний.

Основанием для признания проекта (объекта) приоритетным являются следующие критерии:

- 1) количество вновь создаваемых для спассчан рабочих мест с заработной платой не ниже средней в экономике Приморского края;
- 2) объем капитальных инвестиций от 100,0 млн руб.;
- 3) мультипликативный эффект, положительное влияние на развитие смежных отраслей и/или социальную сферу Спасска-Дальнего;
- 4) кластерный эффект, способствующий производственной кооперации с предприятиями Приморского края.

Для включения в Список приоритетных проектов инициатор проекта направляет в уполномоченный орган местного самоуправления обоснование инвестиций, ходатайство об отводе земельного участка под проектирование или строительство и/или ходатайство о выделении бюджетных ассигнований для финансирования объекта при наличии проектно-сметной документации и положительного заключения экспертизы, результатов инженерных изысканий.

Проекты сгруппированы по приоритетным направлениям развития Спасска-Дальнего списком из 10 проектов (short list) и расширенным списком (long list) с указанием цифровых индексов планировочных районов, где планируется реализация проекта.

Целевые показатели, характеризующие качество реализации мероприятий мастер-плана:

- рост инвестиций в основной капитал не менее 70 % по сравнению с показателем базового года;
- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства до 3480 чел. в 2030 г.¹;
- улучшение качества городской среды в 1,5 раза;
- рост уровня комфортности городской среды с 182 баллов (слабо благоприятная среда) до 220–225 баллов (сравнительно благоприятная среда).

2.2. Практика внедрения процесса мастер-планирования в систему муниципального управления в Российской Федерации

Как было отмечено в подразд. 2.1, Национальный стандарт мастер-планов является лишь ориентиром для разработки данного документа, но, как показывает практика, каждый такой план имеет свои особенности, прежде всего связанные с его типологией.

Учитывая, что определению типа города предшествует глубокая проработка документов градостроительного свойства, социально-экономического развития

¹ Среднесписочная численность работников на предприятиях МСП (без внешних совместителей).

каждого муниципального образования, от открытости и актуальности используемых для этих целей документов зависит постановка «диагноза» муниципальному образованию в виде присвоенного ему шифра.

Типологизация городов позволяет определять им первоочередные задачи устойчивого пространственного развития, в том числе с целью реализации всех документов стратегического планирования.

Мастер-план – это новый механизм территориального развития муниципалитетов, уровня городского округа, а процесс мастер-планирования – дополнительная опция в системе муниципального управления, причем имеющая специфические для этого процесса особенности. Мастер-план – не только функциональный инструмент, а диалоговая площадка для всех участников стратегического планирования и социально-экономического развития, прежде всего, для городов с непростой экономической, демографической ситуацией.

Данная опция в системе стратегического планирования активно включилась лишь в 2023 г. в связи с поручением Президента для апробации этого инструмента на площадке Восточного экономического форума. Однако сам процесс мастер-планирования был запущен намного раньше – в 2010 г.; второе дыхание он получил с разработки и утверждения стандартов к данному виду документов. Завершающим звеном в этом процессе стало принятие Национального стандарта мастер-планов, инициатором и разработчиком которого стал ВЭБ.РФ. Рекомендации, представленные в Стандарте, легли в основу разработки первых мастер-планов, в том числе и на территории Приморского края. На примере мастер-планов муниципальных образований Приморского края рассмотрим функциональные свойства данного документа в системе управления территориальным развитием городов, где уже они приняты, а где только разрабатываются и утверждаются.

Мастер-планирование – это прежде всего выверенность, обоснованность принимаемых управленческих решений в части социально-экономического развития города; максимальная визуализация этих решений, ориентированная не только на осмысление ожидаемого результата, но и на максимальное включение в этот процесс органов власти всех уровней, представителей бизнес-сообщества, некоммерческих организаций как в роли исполнителей, так и в качестве независимых экспертов, оценивающих его результативность.

Первый российский мастер-план был создан в 2010 г. для Перми. Его разработало голландское бюро KCAP Architects & planners при активном участии горожан и экспертов. Мастер-план апеллировал к мировой практике и предлагал нестандартные для России подходы к развитию города [24]. Например, в нем предлагалось ограничить высотность зданий, отказаться от расширения городских границ и сосредоточиться на развитии неиспользованного потенциала застроенных территорий. Он стал документом, у которого до этого в России не было аналогов, поэтому термин был заимствован голландскими разработчиками из американской и европейской практики градостроительства.

Пермский мастер-план вызвал множество дискуссий в профессиональной среде и в результате не был реализован. Но он сыграл огромную роль в изменении подхода к развитию территорий, став основой для внедрения многоуровневой системы планирования, при которой сначала разрабатывается комплексное

стратегическое видение, а затем в соответствии с ним градостроительные документы.

Предпосылкой для появления мастер-плана стало понимание того, что город нуждается в преобразованиях, направленных на повышение качества жизни, создание современной комфортной среды и устойчивое развитие.

Как было отмечено выше, термин «качество жизни» устойчиво вошел в жизнь муниципалитетов лишь в 2018 г. в связи с указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 [25], а система измерения этого качества и институциональное развитие данного процесса были разработаны годом позже [15, 26–28].

В активную фазу мастер-планирования муниципалитеты вновь вошли относительно недавно, в контексте оптимизации процесса стратегического планирования территориальным развитием. Сложность и «громоздкость» системы градоустройства, работы с генеральными планами, особенно в части внесения изменений в документы такого свойства, предопределили необходимость поиска более гибкого и адаптивного к быстроизменяющимся условиям экономического, экологического, геополитического характера документа.

Особенно важно было создать условия для вовлечения в процесс территориального планирования максимального количества стейкхолдеров, и мастер-планирование по своей природе оказалось наиболее удобным в практическом применении механизмом.

Несмотря на то, что оно пока никак не закреплено в системе градостроительной документации, в отечественной практике уже разработано более ста таких документов для городов, агломераций и отдельных территорий. По мнению генерального директора бюро Atlas Александры Сытниковой, без развивающейся системы мастер-планирования в современных реалиях невозможно обойтись [24].

Сравнительные характеристики мастер-плана и генерального плана представлены на рис. 2.1

Мастер-план
<ul style="list-style-type: none"> рекомендательный документ – инструмент долгосрочного стратегического планирования, который определяет концепцию будущего развития территории. Он предполагает комплексный подход, поскольку включает в себя не только архитектурные решения, но и социальные, экономические, экологические аспекты.
Генеральный план
<ul style="list-style-type: none"> директивный документ, который ориентирован на вопросы землепользования, застройки и планировки территорий. Он выполняет регулирующую функцию, служит базой для разработки градостроительной документации и отвечает на вопросы, что, где и в каком объеме будет построено в течение определенного периода. При его разработке также учитываются экономические, природные и экологические аспекты.

Рис. 2.1. Отличительные свойства мастер-плана и генерального плана

Мастер-план и генеральный план – документы, которые находятся на разных уровнях и выполняют разные функции, при этом они взаимосвязаны. Жесткий правовой формат генерального плана не дает возможность сравнивать различные сценарии развития территории и устанавливать приоритетность задач, а процедуры согласования и утверждения не позволяют ему быть гибким и адаптивным. Еще одна особенность документа – узкопрофессиональный характер, из-за которого его сложно воспринимать обычным жителям.

Мастер-план – инструмент планирования, имеющий все признаки стратегического свойства, но который носит декларативный характер. Он позволяет выбрать желаемое направление развития и отличается от генерального плана меньшей формализацией.

Мастер-план отвечает на более общие вопросы: по каким принципам будет развиваться территория, как она изменится через определенное количество лет и какие мероприятия понадобятся для внедрения этих изменений.

Основной обоснование для практической реализации данного документа – выверенность потенциальных возможностей городского округа, прежде всего, на наличие энергоресурсов, экологической безопасности и инвестиционной привлекательности, чему способствует, в первую очередь, открытость и доступность данной информации для заинтересованных сторон-стейкхолдеров. При этом мастер-план содержит большой объем наглядной информации, которая делает документ понятным для всех стейкхолдеров, а не только для специалистов.

По мнению А. Сытниковой, гибкость и адаптивность документа позволяют актуализировать действующие документы стратегического планирования пространственного развития муниципалитетов с учетом меняющихся внешних факторов и потребностей заинтересованных сторон на принципах «здесь и сейчас», т.е. в краткосрочном периоде, внося корректировки в документы, отражающие ресурсное обеспечение в текущем периоде [24].

На основе мастер-плана также корректируется градостроительная документация. Национальный стандарт мастер-планов рекомендует разрабатывать дорожные карты реализации данного документа в долгосрочной перспективе с определенным набором показателей, измеряющих его результативность.

Следует отметить, что мастер-план в своей структуре систематизирует эти показатели по всем ключевым и, как правило, приоритетным направлениям территориального (пространственного) развития города, в том числе в рамках межмуниципального взаимодействия в целях формирования синергетического эффекта, особенно в таких отраслях, как водо-, тепло-, энергоснабжение, и в вопросах утилизации ТКО и ТБО. Кроме того, существенная роль в мастер-плане отводится вопросам экологии и природопользования в аспекте межмуниципального взаимодействия (защиты от паводков, ветровой, химической сейсмической, пожарной нагрузки).

Экономическая эффективность мастер-плана достигается за счет создания комфортной среды и может оцениваться с точки зрения роста туристического потока, развития на территории бизнес-проектов и увеличения налоговых поступлений в бюджет.

Для Дальнего Востока мастер-планированию отводится очень важная роль; обусловлено это существующим трендом пространственного развития Российской Федерации в части усиления роли данного федерального округа в геополитической стабильности России в Азиатско-Тихоокеанском регионе.

По словам Президента РФ, «Для России развитие Дальнего Востока является приоритетом на весь XXI век, без всякого преувеличения». В связи с этим реализация мастер-планов будет осуществляться за счёт средств государственной программы социально-экономического развития Дальнего Востока, использования дальневосточной концессии, а также выделения специальных казначей-

ских кредитов, средств президентской субсидии. Это еще раз подчеркивает роль государства в реализации региональной политики субъектов РФ, расположенных в границах Сибирского и Дальневосточного федеральных округов.

Президент РФ в ходе оглашения послания Федеральному собранию в 2023 г. предложил определить перечень из 200 российских городов, для которых будут разработаны специальные мастер-планы. Он отметил принятие 22 дальневосточными городами и агломерациями мастер-планов развития. Такая же работа идет по населенным пунктам в Арктике. Было предложено определить перечень еще более 200 крупных и малых городов, в которых необходимо разработать и принять документы такого формата. При этом рекомендовано осуществлять их разработку с учетом региональных и муниципальных специфик и особенностей, как в аспекте типологии городов, так и в аспекте межмуниципального взаимодействия и взаимопроникновения (энергоресурсы, транспортное обслуживание, дорожная и инженерная инфраструктуры, экология и др.). Для каждого из них должен быть разработан и реализован свой индивидуальный мастер-план [29].

Мастер-планы восьми городов Дальнего Востока были представлены на Восточном экономическом форуме, который прошел в сентябре 2023 г. во Владивостоке.

Часть мастер-планов была принята и утверждена на уровне Правительства: Анадыря, Якутска, Нерюнгри, Белогорска, Свободного, Магадана и Краснокаменска.

Мастер-планы Владивостока, Хабаровска, Арсеньева, Артема, Благовещенска, Комсомольска-на-Амуре, Находки, Биробиджана были представлены в рамках ВЭФ. Далее этот процесс был продолжен разработкой мастер-планов агломераций Петропавловска-Камчатского, Южно-Сахалинска, Читы, Тынды, Северобайкальска.

По поручению Президента РФ реализуются проекты по реновации городов Дальнего Востока; регионы продолжают работу по разработке мастер-планов городов. На реализацию мастер-планов предусмотрены дополнительные лимиты финансирования: 5 млрд руб. в год на благоустройство городов и 100 млрд руб. – отдельный дальневосточный лимит в программу инфраструктурных бюджетных кредитов на 2023–2024 гг. [30].

В список городов, для которых разработаны эти документы, вошли все столицы субъектов Российской Федерации, расположенные в Дальневосточном федеральном округе, а также города с численностью населения более 50 тыс. чел. Таких городов в Приморском крае пять – Уссурийск, Находка, Артём, Арсеньев и Владивосток. Разработан и реализуется мастер-план г. Большой Камень.

В декабре 2024 г. разработан мастер-план для моногорода Спасск-Дальний. Ключевая задача данного документа стратегического планирования – остановить отток населения из стратегически важного центра строительной индустрии Приморского края. Численность населения города, работающего на градообразующем предприятии АО «Спасскцемент», составляет более 1,2 тыс. чел., что обуславливает необходимость формирования квалифицированного рынка труда для данной отрасли за счет коренных спассчан. При этом разработанный мастер-план предусматривает реализацию ряда инвестиционных проектов, обеспечивающих диверсификацию отраслей экономики города, как за счет расширения

производственных мощностей предприятий по переработке древесины и перехода их на производство и сборку модулей малоэтажного домостроения, так и за счет размещения импортозамещающих производств, в частности кабельной продукции, а также размещения производств для нефтегазовой отрасли – производство газогенераторов, строительство модулей для сжижения газа для нужд промышленности и населения региона. Тем самым формируются предпосылки к сокращению отраслевой зависимости и переход на диверсифицированную экономическую модель. Развитие рынка образовательных услуг для отраслей на базе образовательных организаций системы среднего профессионального звена также способствует закреплению молодежи в городе. Наглядность и обоснованность предложенных в мастер-плане г. Спасска-Дальнего мероприятий усиливают действующие документы стратегического планирования, что позволяет ОМСУ заявлять о важности стоящих перед городом задач на всех публичных площадках и форумах, имея обоснованные и выверенные решения с позиции возможности их внедрения на базе имеющегося ресурсного потенциала территории.

По прогнозам к 2030 г. в шести крупных городах Приморья будет проживать около 1,3 млн чел.

Реализация планов комплексного развития – движущая сила для привлечения инвестиций, стимулирования предпринимательской активности, создания новых рабочих мест и общего экономического роста Владивостока и прилегающих регионов Приморского края.

Мастер-план развития Владивостокской городской агломерации предусматривает становление столицы Дальнего Востока как научного, финансового и логистического центра Азиатского макрорегиона. Определены самые болевые точки агломерации: плотный трафик, потеря исторического центра (реставрация фасадов исторического центра города, благоустройство пешеходных улиц и набережных).

Принятый мастер-план обусловил не только актуализацию всего пакета документов стратегического планирования, но и увеличил ресурсные возможности региона за счет отдельных источников финансирования не только бюджетного формата, но и внебюджетных средств.

Представленные в мастер-плане Владивостокской агломерации мероприятия создали мощнейший синергетический эффект в экономиках муниципальных образований и городских округов, входящих в нее. Агломерационный эффект позволил включить в экономический оборот ресурсы Надеждинского муниципального района в части смещения оси нагрузки в строительной отрасли – жилая застройка, объекты социально-культурного назначения, промышленные объекты ТОР «Приморье», обеспечив в первую очередь снижение нагрузки на энергосетевое хозяйство г. Владивостока.

Смещение экономической активности в г. Артеме в сторону аэропорта и населенных пунктов Кневичи и Ясное также позволили перенести колоссальную энергонагрузку электрических сетей из центральной части города, страдающей от дефицита данного ресурса. Формирование новой траектории электроснабжения и включение в экономический оборот земель сельскохозяйственного назна-

чения позволят выйти экономике города на новый диверсификационный виток экономического развития.

Важно отметить, что в рамках реализации мастер-плана Артемовского городского округа из федерального бюджета была предоставлена финансовая помощь за счет средств федеральной программы «Комплексное развитие сельских территорий» [31] на формирование площадок под инвестиционные проекты крупным инвесторам. Развитие энергосетевого хозяйства города позволило приступить к реализации мощнейшего проекта транспортно-логистического центра «Артем».

ТЛЦ «Артём» станет крупнейшим «сухим портом» на территории Российской Федерации с современной железнодорожной, терминальной, складской и таможенной инфраструктурой, способной предоставлять грузовладельцам качественный логистический сервис, соответствующий мировым стандартам. На терминале будет применяться уникальная технология ускоренной обработки контейнерных поездов.

Для экономики города это колоссальный прорыв. При этом уже сейчас получен мощный импульс как для смежных отраслей, так и для сферы потребительского рынка, энергосетевого хозяйства, сферы автомобильных и пассажирских перевозок. Всем этим направлениям территориального развития в мастер-плане представлено не только экономическое обоснование, но и яркая визуализация каждого проекта. Связующими элементами в данном документе являются блоки энергетической и транспортной инфраструктур; центральным элементом – строительство новых мощностей Артемовской ГРЭС с переводом технологий генерации электроэнергии на газ.

На рынке строительства жилья мастер-план Артемовского городского округа является эффективным маркетинговым решением. Мощная реклама и строительство новых жилых кварталов носят информационный характер на множественных городских рекламных баннерах, визуализируя данные самого мастер-плана.

Вышеописанное касается городов по типологии, относящихся к центрам экономического роста (кроме ГО Спасск-Дальний). В частности, шифры городов Владивостока (2.Н=Vснпв.*) и Артема (7.Н=Vснпв.*) отражают их встроенность в экономически активные траектории, но со своими специфическими особенностями.

Результаты применения типологии для каждого города отражены в его уникальном шифре. Этот шифр состоит из символов, означающих тип города и его принадлежность к подтипам по трем группам характеристик, а также конкретные реалии, определяющие эти характеристики, например доминирующую отрасль экономики, климатические условия и природные риски, статусы отдельных городских объектов и фрагментов среды и/или территорий, на которых он расположен.

Сгруппированная система литеров шифра города представлена в табл. 2.2.

Таблица 2.2

Описание символов относительно заявленной типологии

Отличительные особенности городов	Символ	Описание
1. Роль в системе расселения		
Центральность	1	Национальные центры
	2	Межрегиональные центры
	3	Региональные центры
	4	Локальные центры
	5	Обособленные города
	6	Города-спутники национальных центров
	7	Города-спутники межрегиональных, региональных и локальных центров
2. Социально-экономические характеристики		
Структура экономики	Т	Города с преобладанием торгуемых отраслей
	Н	Города с преобладанием неторгуемых отраслей
	Б	Города с преобладанием бюджетных отраслей
	С	Города со сбалансированной экономикой
Общая демографическая динамика изменения численности населения	+	Растущий город
	=	Стабильный город
	–	Убывающий город
3. Природно-климатические характеристики		
Принадлежность к климатической зоне	I	Абсолютно неблагоприятная
	II	Очень неблагоприятная
	III	Неблагоприятная
	IV	Условно неблагоприятная
	V	Условно благоприятная
	VI	Благоприятная
	VII	Наиболее благоприятная
Подверженность природным рискам	с	Сейсмика
	н	Наводнения
	п	Лесные пожары
	к	Карстовая опасность
	в	Сильные ветра

Отличительные особенности городов	Символ	Описание
4. Особая значимость		
Историческая значимость	И	Города, официально признанные исторически значимыми
Геостратегическая значимость	*	Геостратегически значимые города

Владивосток на протяжении многих десятилетий имел исторически морскую специализацию, а также, будучи закрытым городом, являлся городом-крепостью. Артем развивался как город шахтеров, предприятий пищевой и легкой промышленности. Градообразующие отрасли угольной промышленности изначально определяли его как город с моноспециализированной экономикой.

Города типа 2.Н=, V_{снпв}.* – межрегиональные центры; характеризуются положительной демографической динамикой, развитой социальной сферой (особенно образованием) и диверсифицированной экономикой. Однако они значительно отстают от национальных центров по уровню подушевого валового продукта, заработным платам, развитию постиндустриальных секторов. Кроме того, города типа 2 испытывают заметный дефицит инвестиций в основной капитал.

Артем относится к городам-спутникам иных центров. Города типа 7 расположены в зонах тяготения центров в радиусе от 25 до 100 км (размер зоны зависит от типа центра и его расположения). Близость к центрам, с одной стороны, позволяет жителям этих городов совершать ежедневные поездки туда и обратно (как правило, маятниковая трудовая миграция), а с другой – тормозит развитие местного рынка услуг. В городах типа 7 наблюдается тенденция к моноспециализации: среди них много моногородов или городов с ограниченно диверсифицированной экономикой.

Города Приморского края, успешно разработавшие мастер-планы, активно приступили к их реализации [32].

В таблице 2.3 представлены данные о типологии городов Приморского края, реализующих мероприятия мастер-планов с 2024 г.

Таблица 2.3

Типология городов Приморского края, имеющих мастер-планы

Наименование МО	Тип города	Шифр
Находка	4	Н-.V _{снпв} .*
Уссурийск	4	Н-.V _{снпв} .*
Большой Камень	7	Н=, V _{снпв} .*
Арсеньев	5	С-, V _{сп} .*
Спасск-Дальний	5	Н-, V _{сп} .*

По представленной в табл. 2.3 информации лишь Арсеньев представлен как город со сбалансированной структурой экономики, имеющий градообразующее предприятие ОПК – завод «Прогресс», обеспечивающий выпуск вертолетов для Министерства обороны. При этом город по решению Правительства РФ имеет статус моногорода, так же как и Спасск-Дальний.

Остальные города, реализующие мастер-планы, имеют статус неторгуемых городов с условно благоприятными природно-климатическими характеристиками. Обобщая типологию приморских городов, следует отметить, что по своим характеристикам они имеют лишь отличительные особенности в части центральности относительно экономически активных зон.

В основном региональные особенности распространяются на все вышеперечисленные муниципальные образования и отличаются лишь потенциальными возможностями и, соответственно, инвестиционной привлекательностью, что в мастер-плане представлено наглядно и доступно для восприятия как населением, бизнесом, так и самими управленческими структурами в системе органов местного самоуправления.

Для полноты понимания, как встраивается процесс мастер-планирования в систему муниципального управления, рассмотрим практику его реализации на примере ГО Спасск-Дальний.

Определение типа г. Спасска-Дальнего осуществляется по методике, предложенной ВЭБ.РФ. Город относится к 5-му типу городов. Тип 5 – обособленные города (например, Мышкин, Надым, Старая Русса), расположенные вне зоны тяготения центральных городов и не формирующие собственной зоны влияния. Однако присвоение шифра данному населенному пункту расширяет его потенциальные характеристики и особенности территориального развития.

Так, городу присвоен шифр 5.Н. Vсп.*:

- 5 – обособленные города (центральность);
- Н – города с преобладанием неторгуемых отраслей (структура экономики);
- V – условно благоприятная зона (принадлежность к климатической зоне);
- СП – сейсмика; лесные пожары (подверженность природным рискам);
- * – геостратегически значимые города (геостратегическая значимость).

При этом следует отметить, что присвоенный шифр не в полной мере отражает такие факторы, как «подверженность природным рискам».

В методике, предложенной ВЭБ.РФ, предусмотрены также риски наводнения и затопления. Однако литер Н не включен в шифр г. Спасск-Дальний, при том что данные риски существенно влияют на экономику и социальную сферу города, что обусловлено наводнениями. В частности в 2023 г. из-за тайфуна «Ханун» уровень воды в р. Кулешовка, которая затопила г. Спасск-Дальний и с. Спасское, поднимался до рекордно высокой отметки, более чем в 2 м. При разработке мастер-плана города следует учесть данное упущение и при привязке инвестиционных проектов к сформированным инвестиционным площадкам и проектам социально-культурного назначения учесть эти риски. В первую очередь необходимо выполнить комплекс мероприятий по уличению береговой линии за счет наращивания габионами существующей линии защиты, тем самым снизив риски затопления центральной части города, а особенно улицы им. А. Борисова. Вследствие этого будет сохранен уже реконструированный парк

(в заречной части) от угроз затопления и приведения в нерабочее и непригодное для эксплуатации оборудование, размещенное в местах, обеспечивающих отдых, развлечения и занятия спортом спассчан.

На основании п. 3.2 Методических рекомендаций по разработке (корректировке) планов развития муниципальных образований (мастер-планов), утвержденных протоколом заседания штаба по вопросам развития городов Дальневосточного федерального округа, следует отметить, что при разработке мастер-плана целесообразно учитывать положения документов стратегического планирования, мастер-планов и документов территориального планирования соседних муниципальных образований, в частности Спасского муниципального района, имеющего теснейшее прилегание отдельными населенными пунктами, в частности с. Спасское, с большим потенциалом социальной инфраструктуры, имеющей существенное значение для городского населения (образовательные, лечебные организации), которые могут оказать непосредственное влияние на перспективы социально-экономического и пространственного развития муниципального образования, а также отдельных положений, представленных в Стратегии социально-экономического развития Приморского края до 2030 г. (разд. 9.6 «Развитие моногородов Приморского края»).

С момента принятия мастер-плана ГО Спасск-Дальний в рамках процедуры объединения со Спасским муниципальным районом получил статус муниципального округа, тем самым подтвердил актуальность действующего мастер-плана на предмет его практической реализации в рамках межмуниципального взаимодействия до момента объединения. Рекомендованные в данном документе мероприятия межмуниципального характера гармонично встраиваются в систему управления муниципальным округом. Относительно самого города следует отметить, что статус моногорода Спасск-Дальний получил на основании решения Минэкономразвития [33]. Ключевым оператором и центральным звеном в системе государственного и муниципального взаимодействия по вопросам финансовой поддержки моногородов до 2022 г. являлся Фонд развития моногородов [34].

С 2022 г. полномочия Фонда переданы ВЭБ.РФ. Портфель проектов ВЭБ.РФ на 2024 г. по поддержке моногородов составляет 11,7 млрд руб. в инфраструктуру и 17,6 млрд руб. в займы (все займы обеспечены твердыми залогами и / или гарантиями банков и / или Корпорации МСП и / или поручительствами) [35]. На сайте данного финансового института размещены данные о реализуемых проектах и кейсы, что позволяет менеджменту моногородов инициировать реализацию собственных муниципальных проектов.

Возвращаясь к задачам региональной стратегии социально-экономического развития (см. разд. 9.6 «Развитие моногородов Приморского края»), деятельность ОМСУ моногородов должна быть направлена на создание максимально благоприятных условий для ведения бизнеса в аспекте диверсификации местной экономической системы. Включение Спасска-Дальнего в список территорий, на которых реализуется режим свободного порта Владивосток (далее – СПВ), СПВ подтверждает намерение руководства региона в поддержке города. Но, как показала практика применения специальных режимов, режим СПВ является менее эффективным по сравнению с режимом территорий опережающего развития.

Режим ТОРа на территориях отдельных моногородов продемонстрировал более высокие показатели СЭР. Не случайно такой город, как Дальнегорск Приморского края, вошел в границы ТОР «Находка». По аналогии с этим опытом считаем возможным оформить инициативу о включении Спасска-Дальнего в ТОР «Приморский», в границах которого реализуются инвестиционные проекты, направленные на увеличение промышленного потенциала строительной индустрии Приморского края и смежных с ним регионов. Подготовка инженерной инфраструктуры для данной отрасли в режиме ТОР существенно снизит затраты резидентов СПВ на реализацию полного цикла технологического развития таких сфер экономики, как производство строительных материалов, лесопереработка и др.

Вторым вариантом, с акцентом на специализацию в агропромышленном комплексе Приморского края, можно рассматривать включение Спасска-Дальнего в границы ТОР «Михайловский» с максимальной ориентацией на глубокую переработку сельскохозяйственной продукции, производимой на территории Спасского муниципального района и прилегающих иных сельскохозяйственных территорий.

Обобщая данные о вышеперечисленных инструментах территориального развития, следует отметить их избыточность в аспекте возможного внешнего воздействия с ожидаемыми мерами поддержки. Присвоенный шифр городскому округу Спасск-Дальний дает исчерпывающую информацию об обосновании в части принятия управленческих решений относительно данного шифра. Однако, прежде чем обосновывать любое решение относительно городского развития, проанализируем основные проблемы города 5-го типа в разрезе показателей, представленных в Стандарте ВЭБ.РФ как уполномоченного финансового института по взаимодействию с городами с моноспециализированной экономикой.

В таблице 2.4 представлены основные показатели, оценивающие проблемы 5-го типа городов.

Таблица 2.4

Анализ проблем городов 5-го типа в 2020–2022 гг.

Показатель	ГО Спасск-Дальний	По городам РФ	Классификация показателя
Общество			
Высокий уровень общей смертности (случаев на 1000 чел. в год в среднем)	17,9	18,9	Общая проблема для всех типов городов
Отрицательная демографическая динамика (средний миграционный отток)	0,04	0,22	Уникальная проблема для типа
Малая доля людей с высшим образованием, %	12,8	–	Уникальная проблема для типа

Показатель	ГО Спасск-Дальний	По городам РФ	Классификация показателя
Экономика и управление			
Недостаточный объем инвестиций (средний уровень инвестиций в отношении к ВГП и ВВП по РФ), %	н/д		Общая проблема для всех типов городов
Низкий темп роста ВГП (рост объема ВГП в 2021 г. к объему ВГП в 2010 г.), %	н/д	23	Общая проблема для всех типов городов
Слабо диверсифицированная экономика. Наличие перекосов в отраслевой структуре (видов деятельности представлено в среднем в городской экономике)	Моногород	161	Уникальная проблема для типа
Природа			
Выраженный эффект «теплового острова» (средняя разница температур между самым жарким сектором города и окружающим его загородным пространством), °С	0	0	Общая проблема для всех типов городов
Недостаточная доля урбанизированной территории города, покрытой древесной растительностью, %	+	15–20	Общая проблема для всех типов городов
Городская среда			
Нехватка социально-досуговых функций (средняя плотность), ед./га	+	0,15	Общая проблема для всех типов городов
Недостаточная жилищная обеспеченность (средний показатель), м²/чел.	н/д	35	Общая проблема для всех типов городов
Низкое качество улично-дорожной сети (доля автомобильных дорог, не отвечающих нормативным требованиям, в общей протяженности автомобильных дорог общего пользования), %	н/д	<15	Общая проблема для всех типов городов
Высокая доля инженерных сетей, нуждающихся в замене, %	Свыше 40	3–5	Общая проблема для всех типов городов

На основании данных, представленных в табл. 2.4, можно сделать следующие выводы:

– в обособленных городах один из самых высоких показателей доли населения старше трудоспособного возраста, что вносит вклад в повышение показателя общей смертности;

– среднегодовая убыль населения в городах типа 5 составляет 1,03 %. Треть (0,36 %) приходится на миграционный отток. Это самый высокий показатель такого оттока среди всех городов России. Ограниченные возможности для самореализации и скудный по сравнению с центрами набор услуг вынуждают жителей уезжать из обособленных городов;

– в городах типа 5 в целом есть возможность получения высшего образования – существуют филиалы вузов и местные учреждения, однако выбор профессий ограничен. Низкий уровень заработных плат вынуждает людей, получивших высшее образование, переезжать, и те, кто уехал учиться в другой город, редко возвращаются назад;

– недостаточный объем инвестиций в обособленных городах частично связан с неопределенной конъюнктурой рынка;

– в обособленных городах рост экономики сдерживается как факторами общенационального масштаба, так и специфическими локальными факторами, такими как узость рынка и вымывание человеческого капитала;

– недостаточная доля МСП в структуре экономики обособленных городов обусловлена низкой покупательной способностью жителей. Это ведет к сокращению объемов рынка для ведения бизнеса;

– для ряда городов типа 5 характерно слабое развитие сервисных (ориентированных на внутренний спрос) секторов, в то время как для других – низкая доля торгуемых (ориентированных на внешний спрос) секторов. Кроме того, из 523 городов 5-го типа 118 обладают статусом моногорода, что также снижает уровень диверсификации городской экономики;

– выраженный эффект «теплового острова». Эта проблема в обособленных городах выражена менее остро, чем в центральных. Однако наличие любой положительной разницы температур оказывает негативное влияние на качество жизни;

– в городах типа 5 проблема недостатка урбанизированных территорий, покрытых древесной растительностью, стоит не так остро, как в центральных городах. И хотя текущее значение параметра здесь тоже ниже рекомендуемого, в случае обособленных городов важнее говорить о недостатке благоустроенных озелененных территорий – парков и скверов;

– показатель плотности социально-досуговых функций в городах типа 5 ниже, чем в городах всех иных типов. Здесь остро не хватает развлекательных и культурно-досуговых центров, а также кафе, ресторанов, непродовольственных магазинов;

– низкое значение индекса в городах типа 5 в 2022 г. связано с отсутствием базового благоустройства – тротуаров, уличного освещения, урн. Сказываются также низкое качество дорожного покрытия, высокая доля ветхого и аварийного жилья;

– в большинстве обособленных городов не ведется строительство нового жилья, соответственно, у жителей нет возможности улучшить жилищные условия за счет льготного ипотечного кредитования, так как льгота распространяется только на новостройки и альтернатив, например цивилизованного рынка арендного жилья, нет;

– отсутствие качественного и своевременного ремонта приводит к тому, что половина дорог в городах типа 5 не отвечает нормативным требованиям. Заде-

лывание ям происходит с опозданием, что приводит к еще более сильному разрушению дороги;

– в обособленных городах нуждаются в замене: 49,5 % канализационных сетей, 46,5 % водопроводных и 30 % тепловых сетей. Как отмечают эксперты, ежегодно в России заменяется только 1 % инженерных сетей. Такая скорость недостаточна для стабилизации доли изношенных сетей. Относительно сравнения данных показателей по ГО Спасск-Дальний следует отметить, что ряд показателей, представленных в табл. 2.4, имеют более привлекательные значения, чем средние по городам такого типа. Однако есть показатели, которые в муниципальной статистике не учитываются. Их отсутствие существенно не меняет подходов к применению методических рекомендаций для разработки инструментов территориального развития. Следует отметить, что для городов такого типа малая доля людей с высшим образованием (12,8 %) существенно не скажется на качестве рабочей силы в моногороде.

Спрос на уровень квалификации удовлетворен за счет специалистов со средним профессиональным образованием в промышленном и перерабатывающем секторе.

Решение задач, возложенных на ОМСУ, по развитию обособленных городов в рамках представленного Стандарта имеет аналогичную с проблемами структуру и классификацию.

В таблице 2.5 представлены основные требования к формированию ключевых направлений в деятельности органов местного самоуправления, единой системы измерения результативности этой деятельности и единых механизмов реализации социально-экономической политики муниципалитета, основанной на применении программного механизма в рамках программно-целевого бюджетирования.

Таблица 2.5

Ключевые задачи развития обособленных городов

Наименование показателя	Значение показателя	Классификация показателя
Общество		
Снижение показателя смертности (на 1000 чел. к 2030 г.), случаев	8	Общая задача для всех типов городов
Приостановка миграционного оттока	Города типа 5 могут ориентироваться на стабилизацию численности населения к 2030 г.	Уникальная задача для типа
Повышение доли людей с высшим образованием, %	25	Уникальная задача для типа
Экономика и управление		
Увеличение объема инвестиций, %	22	Общая задача для всех типов городов
Повышение темпов роста экономики, %	66	Общая задача для всех типов городов

Наименование показателя	Значение показателя	Классификация показателя
Повышение доли МСП в экономике, %	33	Общая задача для всех типов городов
Выравнивание дисбаланса в структуре экономики	Опережающий рост в группах секторов городской экономики	Уникальная задача для типа
Природа		
Предотвращение возникновения эффекта «теплового острова», °С (насколько актуально для Спасска-Дальний)	0	Общая задача для всех типов городов
Увеличение доли территории города, покрытой древесной растительностью, %	15–20	Общая задача для всех типов городов
Городская среда		
Увеличение числа социально-досуговых объектов (плотность социально-досуговых функций к 2030 г.), ед./га	0,1	Общая задача для всех типов городов
Улучшение качества городской среды (к текущему показателю индекса качества городской среды к 2030 г.), %	+ 40	Общая задача для всех типов городов
Повышение уровня жилищной обеспеченности к 2030 г., м²/чел.	35	Общая задача для всех типов городов
Повышение качества улично-дорожной сети (дорог, отвечающих нормативным требованиям, к 2030 г.), %	> 95	Общая задача для всех типов городов
Повышение качества инфраструктуры (изношенных сетей заменять в год к 2030 г.), %	6	Общая задача для всех типов городов

Относительно показателя «приостановка миграционного оттока» следует отметить, что при массовом переходе на удаленную работу необходимость переезда теряет свою остроту, и если город может предложить качественную среду, хорошую экологию и разнообразные сервисы, то существует вероятность перераспределения населения из мегаполисов в небольшие, в том числе обособленные города.

В таких условиях вполне реально приостановить отток. При разработке мастер-планов городов с присвоенными им шифрами в Стандарте ВЭБ.РФ следует учитывать и подтипы, представленные в табл. 2.6, на основании данных приложения, представленного в т. 1 Стандарта [20].

Таблица 2.6

Классификация задач развития городов по подтипам

Классификация подтипов	Задачи территориального развития
По структуре экономики	
Задачи для подтипа «Города с преобладанием неторгуемых секторов» в шифре «Н»	Создание условий для появления новых компаний и наращивание объемов производства в торгуемых секторах, ориентированных на внешнее потребление
	Увеличение разнообразия неторгуемых секторов
По демографической динамике	
Задачи для подтипа «Убывающие города» («-» в шифре)	Уточнение демографического прогноза и причин убыли населения
	Оценка рисков депопуляции для городской среды, экономики и рынка недвижимости
	Новое строительство в существующих границах города (например, при необходимости расселения ветхого и аварийного жилья)
По характеру климатических условий	
Задачи для подтипа «Города с благоприятными климатическими условиями» (в шифре «V»)	Создание затененных общественных пространств
	Увеличение доли озелененных территорий для повышения уровня акустического и микроклиматического комфорта горожан и расширения возможностей рекреации на открытом воздухе
По характеру подверженности природным рискам	
Задачи для подтипа «Города с сейсмоопасностью» (в шифре «с»)	Проведение мониторинга существующих зданий на предмет их сейсмостойчивости
	Создание жизнестойкой инженерной системы путем диверсификации и децентрализации источников энергии и водоснабжения, укрепления линий электропередач
	Создание жизнестойкой системы транспортной инфраструктуры путем повышения плотности УДС и обеспечение возможности альтернативных транспортных связей в масштабе города и с соседними городами
	Подготовка жителей и местного бизнеса к действиям в случае землетрясения через разъяснение порядка действий в случае ЧС
Задачи для подтипа «Города с риском лесных пожаров» (в шифре «п»)	Создание зон пожарной поддержки (локализации пожара)
	Создание пожарных разрывов на границе города, где можно эффективнее локализовать огонь

Классификация подтипов	Задачи территориального развития
По геостратегической значимости	
Задачи для подтипа «Города, находящиеся на территориях, обладающих геостратегическим значением» («*» в шифре)	Обеспечение стабильной численности населения или ее устойчивого роста
	Создание условий для эффективной занятости, обеспечивающей достойный доход, рост образовательного и профессионального уровня трудоспособных граждан на основе роста общественной производительности труда и сохраняющей здоровье занятых
	Развитие человеческого капитала как главного фактора формирования и развития инновационной экономики и экономики знаний
*Предложение авторов о расширении шифра	
Задачи для подтипа «Города с риском наводнений» (в шифре «Н»)	Укрепление береговой линии в качестве первой защиты от наводнения
	Развитие «зеленой инфраструктуры» – отвод земель и создание заболоченных пространств, работающих как буфер между городом и водоемами
	Восстановление / поддержание зеленого каркаса города
	Развитие жизнестойкой системы инженерной инфраструктуры через укрепление линий электропередач и инфраструктуры распределения энергии, подземную прокладку сетей, энергосбережение и диверсификацию источников энергии
	Подготовка жителей и местного бизнеса к действиям в случае наводнения через разъяснение порядка действий в случае ЧС
«Города с сейсмоопасностью» (в шифре «С»)	Обоснование необходимости включения данных значений в шифр города, раскрывающий особенности территориального развития города 5-го типа
«Города с риском лесных пожаров» (в шифре «П»)	

Относительно подтипа города по демографической динамике следует отметить, что при стабильной численности населения формирование видения развития города и, как следствие, постановка целей и задач этого развития требуют особенно тщательного планирования, исходя из так называемых сценарных условий, в том числе природных рисков (кн. 3 Стандарта мастер-планов) [36].

Таким образом, городской округ Спасск-Дальний в системе расселения Приморского края имеет геостратегическое значение как для экономики региона, так и для социально-экономического развития самого города. Экономика города признана моноспециализированной.

Город включен в реестр российских моногородов. В стратегии социально-экономического развития Приморского края определены направления поддержки такого типа территорий с предоставлением возможности развития в особенных экономических режимах. Город включен в список территорий с режимом СПВ. Как показывает российская практика, в части использования различных преференциальных режимов более действенным следует рассматривать режим территорий с опережающим социально-экономическим развитием (ТОСЭР). Как показывает российская и региональная практика использования таких режимов, более действенным для развития экономики г. Спасска-Дальнего является включение данного округа в границы ТОР «Приморье» на основе его стратегической специализации (производство строительных материалов и лесопереработка) или ТОР «Михайловский» в разрезе его специализации (переработка сельскохозяйственной продукции).

Относительно типологии данного населенного пункта следует отметить, что при классификации г. Спасска-Дальнего не были учтены факторы подверженности природным рискам, таким как наводнение и затопление. Учитывая особенности водного бассейна, географическое расположение и рельеф города (слабо всхолмленная равнина Приханкайской низменности), следует отметить высокие риски наводнений и затоплений всей его территории. Город заложен в месте слияния р. Спассовки (длина – 83 км, площадь водосбора – 1260 км², скорость течения – 0,1 м/с) и ее притока – р. Кулешовки (длина – 42 км, площадь водосбора – 324 км², скорость течения – 0,4–0,7 м/с). Основная часть застроек Спасска-Дальнего расположена в пределах озерной террасы с абсолютной отметкой 85–94 м. Озеро Ханка – 20 км, хребет Синий – 30 км.

При разработке мастер-плана необходимо обосновать необходимость внесения дополнений в шифр города и, соответственно, расширить перечень задач в части создания безопасной и комфортной среды проживания для населения г. Спасска-Дальнего и включить эти задачи в направления деятельности ОМСУ на период до 2030 г., а при согласовании инвестиционных проектов учитывать эти риски в первую очередь.

Анализ мероприятий по разработке и реализации мастер-планов шести Приморских городов позволил сделать выводы о необходимости принятия единых подходов к организации самого процесса мастер-планирования.

2.3. Организационно-правовые основы разработки мастер-планов

Впервые о мастер-планах как о документах территориального развития городов Дальнего Востока было заявлено в рамках Восточного экономического форума в 2023 г. Представление данного формата документов на уровень публичного обсуждения при Президенте РФ сразу же придало весомый статус данному документу, при этом полемика по его легитимности как документа стратегического планирования продолжается и в настоящее время. Отсутствие правового статуса не позволяет сделать однозначных выводов о его значении в совершенствовании механизма территориального развития. Мастер-план – инструмент планирования развития территорий, который не имеет законодательно

утвержденных требований к составу, содержанию и границам проектирования, что делает его гибким и открывает широкие возможности для применения самых разнообразных механизмов его реализации. Самым главным и ценным при этом является весь спектр инструментов, применяемых при его разработке.

Стандартами рекомендовано использовать такие формы общественного включения в его разработку, как опросы населения, цифровая антропология, краудсорсинг, экспертные мнения, круглые столы, стратегические сессии [17, 37], т.е. все виды публичных площадок, отражающих мнения всех заинтересованных сторон – стейкхолдеров, вовлеченных в процесс планирования пространственного развития территории городского округа. С целью интеграции понятия «мастер-план» в федеральное законодательство в рамках исполнения поручения Президента РФ Минстроем России подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации». Востребованность мастер-планов для регионов России связана с потребностью расширения действующих документов о градостроительной деятельности в части территориального планирования.

Законодательное закрепление понятия «мастер-план» необходимо для реализации нового национального проекта «Инфраструктура для жизни», направленного на достижение национальных целей, обозначенных Президентом России в Майском указе, по которому разработаны 200 мастер-планов городов, агломераций и населенных пунктов.

Минстрой провел общественные обсуждения законопроекта по интеграции понятия «мастер-план» в градостроительное законодательство. Было много дискуссий, несколько подходов «к снаряду» с участием профессионального сообщества, представителей региональных и муниципальных органов исполнительной власти. Законопроект видится в качестве инструмента, способного «перезагрузить» развитие населенных пунктов и исключить сценарий, когда мастер-план – лишь набор красивых проектов с визуализацией, не имеющих ничего общего с реальностью и, главное, реальными, финансово подкрепленными возможностями по реализации таких мероприятий [38].

По мнению разработчиков данного законопроекта, мастер-план предлагается рассматривать в качестве единого документа, в котором оптимизированы состав, содержание и порядок подготовки. Требования унифицированы и облегчены для сокращения сроков и процедур его подготовки.

Таким образом, мастер-план представляет собой оптимизированный генеральный план, содержащий три элемента: стратегическое планирование, территориальное планирование, градостроительное зонирование. Ожидается, что документ позволит учесть в том числе необходимость детальной проработки отдельных мероприятий, например, для реконструкции центра города, его отдельных районов, а также развития общественных пространств.

В настоящее время законопроект, опубликованный на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов, находится на этапе общественных обсуждений. Его окончательная редакция будет сформирована по результатам прохождения регламентных процедур.

На платформе правовой документации в рамках «Стандарта освоения свободных территорий» мастер-план рекомендовано рассматривать как инструмент их освоения [39].

Следует отметить, что в условиях современного развития России, характеризующегося интенсивными процессами урбанизации и необходимостью устойчивого территориального развития, разработка мастер-планов приобретает особую значимость. Мастер-план, не являясь де-юре документом стратегического планирования, при этом определяет направления пространственного развития территорий, способствуют их эффективному использованию и адаптации к современным вызовам.

Как было отмечено выше, формат мастер-плана, определяющий долгосрочное развитие территории, задает общие направления, ключевые цели и принципы градостроительного и регионального развития. Роль мастер-плана заключается в систематизации плановых решений по развитию инфраструктуры, социальной, экономической и экологической составляющих, обеспечивая скоординированное развитие территории в условиях ограниченных ресурсов и правовых рамок при обязательном условии закрепления в нем ресурсных источников, их объемов и показателей измерения результатов. Их создание требует четкого, выверенного комплексного подхода, включающего не только правовые аспекты, но и социальные, экономические и экологические. Это делает исследование организационно-правовых основ разработки мастер-планов крайне актуальным и отражающим процессные свойства.

Вместе с тем следует заметить, нормативно-правовая база, регулирующая разработку мастер-планов в России, включает федеральные законы, подзаконные акты и стратегические документы, что создает условия для комплексного подхода к планированию территорий или, иначе говоря, для внедрения процесса мастер-планирования в систему муниципального управления. Этот подход учитывает различные аспекты его внедрения.

До настоящего времени существуют задачи и формулировки, которые содержат юридико-лингвистические неопределённости. Такие понятия, как «планы развития городов», «мастер-планы развития городов», «стратегии развития городов», не имеют пока нормативно-правового определения. Отсутствие четких определений может затруднять реализацию планов и стратегий на практике.

Для разработки мастер-планов, которые представляют собой стратегические документы, определяющие долгосрочные цели и направления развития территорий, важно учитывать организационно-правовые основы, регулирующие использование земель. Мастер-планы могут включать использование земель сельскохозяйственного назначения, а также должны учитывать зоны с особыми условиями использования территории. При их разработке необходимо учитывать правовые ограничения и требования, связанные с указанными категориями земель. В данном случае применяются нормы права Земельного кодекса РФ и Гражданского кодекса РФ. В таблице 2.7 представлены примеры нормотворчества относительно определенных активов муниципалитетов.

Примеры правовых актов, регулирующих процесс мастер-планирования

№ п/п	Правовая норма
Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ [40]	
Статья 78	Регулирует использование земель сельскохозяйственного назначения, которые могут использоваться для сельскохозяйственного производства и других связанных целей. Важно учитывать ограничения, касающиеся использования таких земель для несельскохозяйственных целей, особенно вблизи сельских населенных пунктов
Статья 107	Описывает последствия установления зон с особыми условиями использования территории, что может ограничивать использование земельных участков и требовать их приведение в соответствие с установленными условиями
Гражданский кодекс Российской Федерации [41]	
Статья 67	Устанавливает права и обязанности участников хозяйственных товариществ и обществ, что может быть важно для участия юридических лиц в разработке и реализации мастер-планов, если они касаются корпоративной собственности

Таким образом, при разработке мастер-планов необходимо учитывать следующее:

1) земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться в строго определенных целях, и любое их использование должно соответствовать ст. 78 Земельного кодекса. Это означает, что проектирование любых объектов, не связанных с сельским хозяйством, должно быть тщательно обосновано и соответствовать установленным ограничениям;

2) если мастер-план предусматривает изменение использования земель, которые попадают в зоны с особыми условиями использования территории, необходимо учитывать ст. 107 Земельного кодекса. Это подразумевает соблюдение требований по ограничению использования земель и возможную необходимость приведения существующих объектов в соответствие с новыми условиями;

3) разработка мастер-планов должна учитывать права юридических лиц на участие в проекте, их обязанности по вкладам в уставный капитал и возможные изменения в организационно-правовой структуре, что регулируется ст. 67 Гражданского кодекса.

При разработке мастер-планов важно учитывать законодательные ограничения и требования, касающиеся использования земель сельскохозяйственного назначения и зон с особыми условиями использования территорий. Это включает необходимость соответствия планов установленным правовым нормам, что может потребовать юридического сопровождения, чтобы избежать нарушения законодательства. Включение юридических лиц в процесс разработки и реализации мастер-планов должно соответствовать их правам и обязанностям, предусмотренным законодательством.

Представим ситуацию, когда муниципальное образование планирует обновление инфраструктуры в сельской зоне, где большая часть земель предназначена

для сельскохозяйственного использования. В разработанном мастер-плане необходимо учесть:

1) ограничения согласно ст. 78 Земельного кодекса относительно использования сельскохозяйственных земель. Например, если планируется строительство производственного центра или объектов социального обслуживания, проект должен предусматривать сохранение основной функции земель – их использование в аграрном секторе или обеспечивать компенсационные мероприятия;

2) согласование с местными органами власти, чтобы изменения использования земель (перевод земли из сельскохозяйственного назначения в иной тип) соответствовали законодательству и не нарушали права владельцев.

Что касается разработки мастер-плана для многоцелевой застройки в зоне с особыми условиями, то в данном случае муниципалитет разрабатывает мастер-план для городской территории, в которой определенные участки отмечены как зоны с особыми условиями использования (например, зоны охраны историко-культурного наследия или экологически чувствительные районы). При планировании необходимо учесть:

1) ограничения, установленные ст. 107 Земельного кодекса: строительство или переустройство объектов должно проводиться с учетом требований по сохранению исторического облика или природной среды;

2) разработку специальных положений и мер, направленных на защиту указанных зон. Например, использование материалов и технологий, минимизирующих нагрузку на окружающую среду, или соблюдение архитектурных стандартов, соответствующих характеру территории.

При реализации крупного инвестиционного ГЧП проекта в рамках мастер-плана (например, создание индустриального парка на пригородной территории), когда в проект вовлечены как государственные органы, так и юридические лица-подрядчики [42], важно:

1) учитывать нормы Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и Гражданского кодекса (например, ст. 67) при формировании партнерских отношений, распределении рисков и обязательств между участниками проекта [42];

2) оформить партнёрство таким образом (заключить соглашение), чтобы права и обязанности юридических лиц были надлежащим образом зафиксированы, а проект по изменению функционального назначения земель согласовывался с органами местного самоуправления в соответствии с требованиями законодательства.

Как было отмечено выше, неотъемлемым документом при планировании и управлении инвестициями в мастер-планах выступает Национальный стандарт мастер-планов ВЭБ.РФ. Он регулирует процессы разработки, реализации и оценки мастер-планов в рамках инвестиционных проектов. Документ освещает ключевые возможности и проблемы, с которыми сталкиваются города России, что помогает пользователям ставить четкие цели и задачи, а также определять важные показатели развития во время создания мастер-плана для муниципальных образований, групп муниципалитетов или агломераций. В Стандарте пред-

ставлена типология российских городов, включая основные характеристики каждого из них (см. подразд. 1.2).

Для полноты обзора правового регулирования процесса мастер-планирования необходимо описать роль различных уровней власти в этом процессе.

Распределение полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти в процессе мастер-планирования играет ключевую роль в обеспечении скоординированного подхода к разработке и реализации таких планов. Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. служит основным нормативным актом, определяющим принципы и полномочия органов власти в области стратегического и территориального планирования [43]. Этот закон устанавливает рамки взаимодействия между различными уровнями власти, направленные на достижение согласованности действий и учета интересов всех участников процесса. В частности, федеральные органы власти формируют общенациональную стратегию, тогда как региональные и муниципальные структуры занимаются детализированием и реализацией планов на местах.

Особая роль в организации процесса мастер-планирования в РФ отведена Президенту РФ, и не только в контексте определения стратегических направлений для всей страны. Он формулирует общенациональные приоритеты и стратегические цели, такие как модернизация инфраструктуры, развитие экономики, повышение качества жизни граждан. Это его личное поручение – обеспечить включение в систему муниципального управления этапа мастер-планирования. Определенные им приоритеты служат базой для формирования политики в различных регионах и градостроительных проектах.

Общий государственный курс, определённый Президентом, направляет органы исполнительной власти и региональные администрации при разработке комплексных планов развития территорий. Президент может инициировать реализацию крупных программ, например национальных проектов или межрегиональных инвестиционных программ, которые требуют детального территориального планирования. Его указания и заявления зачастую задают направление работы министерствам и ведомствам, участвующим в подготовке мастер-планов, что влияет на распределение ресурсов и цели планирования. Президент имеет право предлагать законодательные инициативы, которые могут касаться вопросов градостроительного регулирования, использования земель и развития инфраструктуры. Принятие соответствующих законов и нормативных актов задает правовые рамки для разработки и реализации мастер-планов.

Роль Президента в разработке мастер-планов заключается не в их детальной проработке, а в создании стратегических ориентиров, установлении политических и экономических приоритетов, а также в обеспечении условий для эффективного межведомственного взаимодействия, на основе которых региональные и муниципальные власти разрабатывают конкретные и детализированные планы развития территорий.

Роль Президента в разработке мастер-планов носит направляющий характер.

Региональные и муниципальные власти участвуют в разработке мастер-планов в рамках проекта изменений в Градостроительный кодекс РФ, который

в будущем вводит понятие «мастер-план» как единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования. Этот документ заменяет или дополняет генеральные планы поселений и городских округов, включая элементы стратегического, территориального планирования и градостроительного зонирования. Внесение изменений в ГрК РФ необходимо для координации с национальным проектом «Инфраструктура для жизни» [44, 45].

Региональные органы власти участвуют в согласовании мастер-планов, особенно если они затрагивают межмуниципальные территории или требуют изменений в схемах территориального планирования субъекта РФ; обеспечивают софинансирование инфраструктурных проектов, предусмотренных мастер-планами, и контролируют их выполнение [46].

Муниципальные образования могут инициировать создание мастер-планов для своих территорий или их частей (например, для реконструкции центра города). Они обязаны организовывать общественные обсуждения или публичные слушания по проектам мастер-планов в границах соответствующих территорий. Муниципалитеты часто не имеют достаточных ресурсов для реализации масштабных проектов, предложенных в мастер-планах, что требует поддержки регионов и федерального центра.

Тем не менее не всегда ясно, как коррелируются мастер-планы с документами стратегического планирования [47].

Все вышесказанное имеет отражение и в проблемном поле, представляя собой ряд ограничений в рамках правоприменительной практики.

Одной из ключевых проблем в правоприменении законодательства о мастер-планах в России является низкий уровень их внедрения. По данным Минстроя России на 2024 г., утверждено 74 (из 200 обозначенных Президентом) мастер-плана развития городов, что составляет не более чем 10 % от общей массы городов. Это указывает на недостаточную эффективность существующих правовых механизмов и возникающую «необязательность» [48], что может быть связано с отсутствием чётких требований и стандартов для разработки мастер-планов. В первую очередь их разработка сдерживается отсутствием целевого финансирования на данный документ, так как он не является обязательным для включения в пакет документов стратегического планирования в рамках 172-ФЗ.

Существенным фактором в процессе мастер-планирования следует рассматривать социальные, экономические и экологические аспекты в законодательстве о мастер-планах.

Социальная составляющая играет важную роль в законодательстве, регулирующем разработку мастер-планов. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» обязывает население участвовать в обсуждении и утверждении градостроительных планов, что позволяет учитывать интересы различных социальных групп и создает условия для их благополучия [49]. В 2022 г., согласно данным Минэкономразвития, около 60 % разработанных мастер-планов включали мероприятия, направленные на улучшение социальной инфраструктуры, такие как строительство школ, больниц и других объектов, повышающих качество жизни населения [50]. Национальный проект «Формирование комфортной городской среды» также предоставляет финансирование для проектов, ориентированных на создание

комфортных условий проживания, что подчеркивает социальную направленность мастер-планов [51].

Методические рекомендации для специалистов в области градостроительства должны основываться на законодательной базе, регулирующей данную сферу. В частности, Градостроительный кодекс Российской Федерации задает основные направления и требования к разработке градостроительных документов. Учет этих нормативных положений позволяет обеспечить правовую корректность и соответствие рекомендаций установленным стандартам. Одним из ключевых принципов разработки таких рекомендаций является междисциплинарный подход. Это означает, что в процессе разработки необходимо учитывать аспекты архитектуры, экологии, экономики и других смежных областей. Такой подход способствует созданию более сбалансированных и эффективных решений, которые учитывают разнообразные факторы и интересы. Важно отметить, что в 2024 г. Министерство строительства Российской Федерации утвердило новые стандарты по разработке градостроительных документов. Эти стандарты стали значительным шагом в унификации процесса планирования, что позволяет применять единые подходы и методы при разработке мастер-планов [52].

Современные технологии играют важную роль в градостроительном планировании. Одним из наиболее распространенных инструментов являются программные средства, такие как AutoCAD и ArchiCAD, которые используются для проектирования и визуализации объектов. Геоинформационные системы представляют собой еще один важный инструмент для анализа территорий и создания картографических данных. Они позволяют специалистам работать с пространственной информацией и принимать обоснованные решения.

В 2028 г. в России будет запущен проект по внедрению цифровых двойников городов [53]. Такие технологии предоставляют возможность моделировать различные сценарии развития территории, что значительно повышает точность планирования. Инструменты моделирования, такие как BIM, обеспечивают интеграцию данных на всех этапах проектирования. Это позволит улучшить взаимодействие между участниками процесса и повысить качество конечного результата.

Повышение квалификации специалистов является важным аспектом успешной реализации мастер-планов, способствует обеспечению устойчивого развития. В 2020 г. была запущена программа повышения квалификации для градостроителей от Минстроя РФ, которая помогает специалистам осваивать новые подходы и технологии [54].

Как было отмечено, в основе разработки мастер-планов лежат предложения с учётом интересов различных групп населения в вопросах качества городской среды, ее комфорта и безопасности.

Учет интересов различных групп населения является важным аспектом процесса разработки мастер-планов, так как он обеспечивает их соответствие реальным потребностям и ожиданиям жителей. Согласно исследованию Фонда «Общественное мнение» за 2022 г., 68 % россиян считают важным учитывать мнение местных жителей при планировании городской инфраструктуры. Это подчеркивает необходимость проведения анализа потребностей населения, что позволяет выявить приоритетные направления развития территорий.

Примером успешного учета интересов населения является проект «Инфраструктура для жизни» во Владивостоке, где активно использовались данные опросов и общественных обсуждений при голосовании за общественные территории, которые нужно благоустроить в городе в первоочередном порядке в 2026 г. [55]. Ранее «Озеро с черепахами» и «Орлиное гнездо» в Приморском крае вошли в перечень лучших практик по благоустройству. По данным агентства проектного управления региона, обе территории были отобраны жителями города во время голосования по национальному проекту «Жилье и городская среда». Такой подход способствует созданию комфортной и функциональной городской среды, учитывающей интересы различных социальных групп. Указанные проекты нашли яркое отражение в мастер-плане города. Аналогичный пример можно привести в рамках разработанного и включенного проекта «Спасская слобода» в мастер-плане ГО Спасск-Дальний. Проект ориентирован не только на благоустройство, но и на отражение историко-событийной платформы в рамках туристического кластера региона.

В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы власти обязаны учитывать запросы и предложения граждан при разработке программ развития территорий. Таким образом, внедрение механизмов анализа и учета общественного мнения в процесс мастер-планирования является важным шагом к созданию устойчивой и инклюзивной городской среды [49].

Отсутствие четких методологических рекомендаций и неполнота нормативно-правовой базы являются основными факторами, затрудняющими процесс мастер-планирования. Эти аспекты требуют пристального внимания и комплексного подхода к их решению. Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики выявил необходимость внесения изменений, направленных на устранение существующих пробелов. Важным шагом станет разработка унифицированных методических рекомендаций, которые будут учитывать специфику регионов и позволят стандартизировать процесс планирования. Особое внимание следует уделить учету социальных, экономических и экологических факторов в процессе разработки мастер-планов. Это позволит более эффективно учитывать интересы различных групп населения и обеспечит устойчивое развитие территорий.

2.4. Учёт культурно-исторического наследия городских поселений при разработке мастер-планов

Города историко-культурного значения, где сохранены объекты культурного наследия, такие как памятники, ансамбли, достопримечательные места, исторические поселения, объемно-планировочная и объемно-пространственная структура, обладающие признаками исторической и эстетической ценности, играют роль важных культурных маркеров. Позитивное прочтение российской истории, наследие исторических городов российского Дальнего Востока – Благовещенска, Хабаровска, Владивостока, Никольск-Уссурийского (Уссурийска), Спасска-Приморского (Спасска-Дальнего), продвигаемых через социальные сети, событийность и музейное дело, воспитание молодежи на традиционных рос-

сийских ценностях дают возможность сохранить уникальную историческую ткань городской среды и создать атмосферу «домашнего» города, комфортного для проживания и привлекательного для посещения.

Международная хартия по охране исторических городов ИКОМОС определила принципы, способы и методы деятельности, присущие делу охраны исторических городов. Согласно Хартии меры, необходимые для защиты, консервации и реставрации исторических городов, должны способствовать их непрерывному развитию и гармоничной адаптации к современной жизни, т.е. сохранение исторических городов характеризуется переходом от охраны единичных памятников, имеющих выдающуюся ценность, к охране исторической застройки, имеющей комплексный и в то же время доступный для людей характер.

Градостроительная деятельность в историческом поселении подлежит особому регулированию в соответствии с Градостроительным кодексом РФ, Федеральным законом № 73-ФЗ и законодательством субъектов Российской Федерации в сфере культуры, охраны памятников и градостроительной политики. Вместе с тем при включении населенного пункта в перечень «исторических поселений» не оговариваются экономические и социальные условия, способствующие как возрождению наследия исторического поселения, так и особому ведению на его территории хозяйственной деятельности. Статус исторического поселения не обеспечивает каких-либо налоговых льгот и преференций и не предоставляет возможности дополнительного финансирования.

Мероприятия мастер-планов и объемно-пространственные регламенты городской застройки должны быть направлены на сохранение аутентичности исторической застройки и реализацию на её базе проектов культурно-исторической направленности. Программа изменений городской среды, предусматривающая реконструктивные мероприятия по преобразованию исторической застройки, должна определяться степенью историко-архитектурной ценности города. По этому критерию российские города подразделяются на три группы:

1) города, где архитектурно-планировочное наследие имеет решающее значение в их территориальной структуре, композиции и архитектурном облике. В этих городах сохранились основа их исторической планировки, ведущие ансамбли и комплексы высокого качества и пространственные связи между ними, а также характерность и архитектурная ценность рядовой застройки и масштабное соответствие ее ведущим памятникам;

2) города, в которых фрагментарно сохранилась историческая застройка; ведущие ансамбли не играют значительной роли в облике города, частично нарушены пространственные связи между ними, нарушены соотношения рядовой застройки с историческими памятниками;

3) города, имеющие отдельные элементы исторической планировки, обособленные памятники, фрагментарно сохранившиеся композиционные связи. К сохраняемому наследию должны быть отнесены также здания и сооружения, не имеющие архитектурно-художественной ценности, но отражающие исторический характер данного города, служащие напоминанием об исторических событиях.

Потенциал исторических городов российского Дальнего Востока, особенно малых, ещё недостаточно изучен. К сохраняемому наследию здесь должны быть отнесены здания и сооружения, не имеющие архитектурно-художественной

ценности, но отражающие аутентичный характер города, служащие напоминанием об исторических событиях. Для мастер-плана важна культурно-историческая ткань города для создания здесь арт-пространств и общественных зон – потенциальных мест для проведения исторических реконструкций, праздников национальных культур и ярмарок, которые могут быть рекомендованы для включения в систему маршрутов регулярного посещения российскими туристами.

Целью реконструкции районов исторической застройки является сохранение и восстановление исторической городской среды как важнейшей составляющей историко-культурного наследия, обеспечивающей индивидуальность и архитектурно-художественное своеобразие города, эффективное использование заключенного в этой среде социально-культурного и градоформирующего потенциала, создание комфортных условий проживания и нормальной жизнедеятельности в районах исторической застройки при обеспечении технологичности и экономичности реконструктивных мероприятий.

Основной формой проведения реконструкции должно быть, как правило, комплексное осуществление взаимосвязанных мероприятий, обеспеченных скоординированными исследованиями, проектированием, планированием и финансированием. Эти мероприятия включают реставрацию и восстановление памятников истории и культуры и их приспособление для использования в современных условиях, реконструкцию, все виды ремонта жилых и общественных зданий и сооружений, их модернизацию, снос малоценных, диссонирующих с исторической средой зданий и сооружений, препятствующих созданию в ней благоприятных санитарно-гигиенических условий. Строительство новых зданий и сооружений, реконструкция и строительство инженерных сетей и сооружений, благоустройство и озеленение территории, реконструкция и строительство пешеходных и транспортных коммуникаций должны вестись с учетом технологий, не нарушающих ценную историческую среду. Использование подземного пространства, перепрофилирование предприятий и учреждений, оказывающих загрязняющее и разрушающее воздействие на историческую среду, отрицательно влияющих на здоровье населения, необходимо предусматривать на этапе инвестиционного обоснования.

Мастер-план такого города, как Спасск-Дальний, может предусматривать, помимо вышеперечисленных мероприятий, разработку уникального свода визуальных сигналов, отражающих культурно-исторический код города муралы, стилизованные вывески и аншлаги, цветовые решения фасадов исторических зданий. Айдентика в основе своей должна быть направлена на формирование устойчивого образа города как хранителя культурно-исторического наследия народов-переселенцев на Дальний Восток (мемотип «Среднероссийский город на Дальнем Востоке России»). Комфортный климат, живописный ландшафт и транспортная доступность делают город привлекательным для посещений выходного дня. Интерес представляют промышленный туризм, этнопросветительские и экологические образовательные программы.

Концепция брендинга Спасска-Дальнего заключается в создании уникального образа города, сочетающего в себе традиции и инновации, привлекательного для проживания, притяжения молодежи, творческого и профессионального развития, активной социализации. Ключ к пониманию миссии города

заключается в следующих тезисах: «Спасск-Дальний – это традиции», «Спасск-Дальний – это новое», «Спасск-Дальний – это мы». Город позиционируется как символ преобразований, нового и современного с учетом культурно-исторического наследия и традиционных российских ценностей.

Концепция брендинга и продвижения образа г. Спасска-Дальнего, включаемая в мастер-план, предусматривает:

– семантическое (смысловое) описание будущего образа города через систему связанных между собой мемов¹ для позиционирования на федеральном и региональном уровнях. Брендинг должен избегать штампов и ложных смысловых ассоциаций во избежание заблуждений у людей, не знакомых с городом. Формирование смыслового кода – айдентики – внутреннего языка городского пространства необходимо через систему маркеров² и доминант. Это исторические здания, муралы, памятные места, ландшафтные образования, в основе которых находятся памятные события, городские легенды и система визуальных сигналов;

– формирование позитивного имиджа и положительного восприятия территории у внешних пользователей (положительного стереотипа) через систему деловых коммуникаций, страницы в Интернете, социальное сетевое пространство. Тэг НОВОЕ, НОВЫЙ, НОВО может быть рекомендован для информации, размещаемой в сети Интернет о городском округе и для тизерного продвижения образа города.

Главные тезисы, для формирования образа будущего города, приведены в табл. 2.8.

Таблица 2.8

Тезисы и ассоциативные ряды образа Спасска-Дальнего

Главные тезисы	Связанные тезисы	Ассоциативные ряды (мемы)
Спасск-Дальний – это НОВОЕ Спасск – это МЫ	«Спасск – наш общий дом. Мы создаем НОВОЕ сообще и вместе ответсвенны за будущее...»	Уютный город парков и скверов с современным жильем и инфраструктурой, притяжение для молодежи – «Дом для молодежи»
	«Город-символ исторической памяти на Дальнем Востоке России»	Образ города как хранителя культурно-исторического наследия России на Дальнем Востоке – «Хранитель культурно-исторического наследия народов-переселенцев на Дальний Восток»
	«От моноспециализации к ИННОВАционной экономике»	Образ города инновационной экономики – «Город НОВОЙ экономики»

¹ Устойчивые образы города.

² Атрибутика городского пространства.

Тезис «Спасск – наш общий дом. Мы создаем новое сообщество и вместе ответственны за будущее...» предполагает развитие Спасска-Дальнего как уютного города парков и скверов с современным малоэтажным жильем и добрыми соседями с акцентом на инфраструктуру комфорта – пешеходные и велодорожки, уличное освещение, благоустройство дворов и прилегающих к застройке территорий. Такое видение в наибольшей степени отвечает представлению жителей о внутреннем образе города. На вопрос «Что больше всего Вы цените в Спасске-Дальнем?» жители города дали следующие ответы: это уютный городок и хорошие люди (34,0 и 18,6 % соответственно); комфортное проживание (14,8 %); доступность социальной инфраструктуры (12,9 %); чистота и озеленение (5,9 %). Маркетинговая политика в основе своей должна быть направлена на формирование образа Спасска-Дальнего на региональном и федеральном уровне как «Города-символа исторической памяти на Дальнем Востоке России» и как «Хранителя культурно-исторического наследия народов-переселенцев на Дальний Восток».

С точки зрения пространственного развития важными доминантами становятся инвестиционные площадки, на которых будут сконцентрированы новые объекты – производственные и общественные здания. Благодаря равномерному распределению инвестиционных площадок внутри города получит систему «узлов развития», объединенных транспортными и пешеходными маршрутами. Малые масштабы городского пространства уровня «дом-сообщество» способствуют более глубокой социализации жителей и развитию гражданских инициатив. Вместе с тем Спасску-Дальнему предстоит длительный переход от эстетики 60–70-х гг. XX в. к НОВОМУ городскому пространству, отвечающему самым взыскательным эстетическим и эмоционально-физиологическим требованиям жителей.

Код городской идентичности Спасска-Дальнего формируется небольшой сохранившейся тканью исторического города со старыми малоэтажными зданиями, малыми масштабами городских пространств, объединенных пешеходными и велодорожками, оборудованными местами для занятий спортом и творчеством с удобными парковочными зонами. Городские маркеры представлены 5–7 скверами исторической памяти, связанными пешеходными линиями-маршрутами с навигацией и выделенным велодорожками. Интерес представляют исторические события, связанные с заселением и хозяйственным освоением Приморья, гражданским противостоянием в России в начале XX в. и советский период, когда город стал центром строительной индустрии края. Перенести свидетельства этого наследия на современную ткань города является приоритетной задачей органов местного самоуправления и жителей города.

2.5. Учёт факторов межселенного взаимодействия при разработке мастер-планов городских поселений

Трансформация городских поселений, особенно небольших городов численностью населения 30–35 тыс. чел., в структурные элементы территориальной системы расселения предусматривает, с одной стороны, неизбежное встраивание их в сферу влияния крупного опорного города, выполняющего в системе расселения региона функции логистического, производственного, социально-

культурного и обслуживающего центра. С другой стороны, процессы трансформации активизируют развитие в малых городах отраслей сервисной экономики, включающей предоставление услуг образования, здравоохранения, социального обеспечения, общественной культуры для жителей прилегающих сельских населенных пунктов.

При разработке мастер-планов населенных мест различных типов и размеров в системах расселения задачу развития функциональных связей между ними (межселенных связей) следует рассматривать как одно из основных условий формирования систем расселения. Это допускает выравнивание возможностей для устойчивого социально-экономического развития населенных мест, ликвидации существенных различий между опорными и периферийными населенными пунктами и включения обособленных городов, поселков и сел в элементы систем расселения. При этом взаимосвязанное развитие населенных мест обеспечивается межселенными производственно-экономическими и социально-культурными связями.

Формирование и совершенствование функциональной и планировочной структуры малых городов в системах расселения связаны с развитием межселенных трудовых и культурно-бытовых связей. В масштабе системы расселения региона эти связи необходимо дифференцировать в зависимости от степени доступности крупного города-центра на два вида – непосредственные и опосредствованные.

К малым городам, устанавливающим непосредственные связи с крупным городом-центром системы, следует относить лишь города, находящиеся в ближайшем окружении этого центра, в основном в пределах радиуса трудового тяготения населения. На периферийной части малые города имеют опосредствованные связи с крупным городом-центром в пределах зоны его комплексного социально-экономического влияния (как правило, в границах субъекта федерации). Теми же закономерностями определяется и взаимодействие малого города-центра местной системы с сельскими населенными пунктами в пределах этой системы [4].

В соответствии с характером связей целесообразно определять формы взаимодействия населенных мест в системах расселения – центростремительную и центробежную. Центростремительная форма взаимодействия выражается в непосредственных регулярных трудовых и культурно-бытовых поездках населения малых городов в крупный город-центр системы расселения и сельского населения – в малый город-районный центр. Обоснование и полный учет этих связей должны стать при расчете масштабов развития малого города и формирования его планировочной структуры одной из основополагающих методологических предпосылок разработки мастер-плана. Центробежная же форма взаимодействия заключается в перемещении на места к потребителям услуг, предоставляемых городом-центром, что должно быть экономически оправдано.

При разработке транспортной схемы в составе мастер-плана необходимо предусматривать развитие трудовых маятниковых связей городов с другими поселениями, в том числе с крупным городом-центром и сельскими населенными местами, расположенными в радиусе приемлемых затрат времени на поездку в одном направлении до 45 мин, а в связях с крупным городом – до 60 мин. Целе-

сообразность таких связей определяется тем, что они расширяют для жителей малых населенных мест возможности: выбора профессий и мест приложения труда; повышения уровня их доходов, способствуя тем самым сокращению оттока населения из этих населенных мест. Вместе с тем восполняется дефицит рабочей силы в городе-центре трудового тяготения и в значительной мере сдерживается рост численности его населения (в ряде случаев нежелательный). При этом важно иметь в виду, чтобы затраты времени трудовыми маятниковыми мигрантами были практически сопоставимыми с затратами времени жителей крупных городов на внутригородские трудовые поездки.

Главными дифференцирующими признаками, определяющими степень и характер развития трудовых связей малых городов в региональной системе расселения, являются положение города в одном из трех поясов расселения и его функциональная роль. В первом поясе расселения близость крупного города и развитость трудовых и других связей с ним обуславливают целесообразность формирования малых населенных мест как формы развития данного крупного города и его дополнения. Закономерным является существование некоторых малых городов с относительно небольшой собственной экономической базой, значительная или даже большая часть населения которых работает в крупном городе, используя развитые транспортные коммуникации [4].

Для обеспечения эффективности межселенного взаимодействия в схеме территориального планирования на уровне муниципального образования и/или мастер-плане проектируемого городского поселения должны учитываться следующие факторы:

- 1) наличие транспортной связанности населенных пунктов, обеспечивающей регулярные, комфортные межмуниципальные пассажирские перевозки общественным транспортом (фактор транспортной доступности);

- 2) наличие устойчивых производственно-экономических и логистических связей городских и сельских поселений в пределах зоны тяготения системы расселения (экономический фактор);

- 3) наличие трудовых межселенных связей опорного города, малых городов и сельских населенных пунктов в системе расселения и использование трудовых ресурсов малых населенных пунктов для расширения возможности у населения в выборе мест приложения труда и профессиональной занятости (фактор маятниковой трудовой миграции)

По удаленности от относительно крупного города-центра в системе расселения малые города целесообразно дифференцировать по их принадлежности к одному из трех поясов расселения:

- 1-й пояс – радиус от 30 до 45 мтд (минут транспортной доступности);

- 2-й пояс – радиус от 45 до 90 мтд;

- 3-й пояс – радиус свыше 90 мтд.

Максимальный радиус транспортной доступности до центра системы расселения не должен превышать 90 мин (мтд). Чем меньше показатель транспортной доступности по времени, тем комфортнее и менее затратным является перемещение в пределах системы расселения. Например, в пределах радиуса 45 мтд «комфортной» зоны тяготения г. Спасск-Дальний является опорным пунктом, объединяющим звеном (ядром) агломерации сельских населенных пунктов

Спасского, Кировского, Черниговского районов с общей численностью населения свыше 65 тыс. чел.

Малые города, расположенные в 3-м поясе расселения, вследствие своего положения имеют ограниченные возможности для промышленного развития (за исключением тех городов, которые находятся на территории, располагающей значительными сырьевыми ресурсами, или на важных транспортных путях). Эти города характеризуются также весьма ограниченными связями с крупным городом-центром системы расселения и развитыми связями с сельской местностью. При разработке мастер-планов малых городов 3-го пояса расселения необходимо учитывать их исключительно важную роль в качестве центров местных систем расселения.

Модель развития экономики такого города, как Спасск-Дальний, основана на использовании преимущества двух факторов – удаленности от центральных городов (Хабаровск и Владивосток – свыше 90 мтд, Уссурийск – до 90 мтд) и равнодоступности для прилегающих сельских населенных пунктов. Это дает стимулы дистрибьюторам сельхозтехники, кормов, удобрений, упаковочных материалов, семян зерновых культур для складирования и складской обработки на территории городского округа, т.е. для перехвата и распределения товарных потоков.

Являясь моногородом, Спасск-Дальний, согласно мастер-плану, формируется как многопрофильный производственно-образовательный центр технологий в сфере малоэтажного строительства, складских распределительных услуг, складского хранения и переработки сельхозпродукции, дистрибуции сельхозтехники благодаря хозяйственной кооперации с предприятиями в составе территорий опережающего развития «Приморье» и «Михайловский».

Инициированное органами местного самоуправления в мае 2025 г. объединение Спасского муниципального района и городского округа Спасск-Дальний в муниципальный округ Спасск-Дальний позволило консолидировать бюджет и земельные ресурсы, расширило возможности финансирования муниципальных программ, позволило привлечь инвестиции для строительства комфортного жилья, модернизации и расширения инженерных сетей, объектов социального назначения, дорог. Объединение города и района не приведет к утрате статуса «моногорода», но потребует пересмотра ранее разработанных (действующих) документов территориального, стратегического планирования и муниципальных программ. Взаимодействие в рамках муниципального округа групп взаимосвязанных населенных пунктов, в центре которых расположен Спасск-Дальний, будет сопровождаться центростремительными процессами в непосредственных регулярных трудовых и культурно-бытовых поездках населения сельских населенных пунктов. Это должно стать важнейшим фактором интенсификации и рационализации производства, сконцентрированного в городе и на прилегающих территориях.

2.6. Влияние интеллектуального капитала на процессы экономического и агломерационного роста городов

В условиях цифровизации и возрастания конкуренции между территориями значимость интеллектуального капитала (ИК) как источника устойчивого развития возрастает. Особенно остро стоит вопрос на уровне городских поселений,

где сосредоточены ключевые драйверы роста – человеческий потенциал, инновационные организации и партнерские сети. Рассмотрим структурные особенности ИК, его роль в формировании экономического и агломерационного роста городов, а также предложим модель управления развитием на базе когнитивной активности и стратегических индикаторов.

Вопрос оценки интеллектуального капитала получил широкое распространение в управленческих и экономических исследованиях в конце XX в., в первую очередь, в контексте корпоративного менеджмента. В классических работах А. Brooking, Н. Saint-Onge, Т. Stewart, Р.Н. Ashton, N. Bontis, Е. Claver-Cortés, С. Daraio ИК рассматривался как сумма нематериальных активов, разделенных на человеческий, структурный (или организационный) и клиентский (или отношенческий) капитал [56–61]. Эти модели нашли применение в бизнес-среде и оценке стоимости компаний.

Однако в 2000-х гг. начался постепенный переход от оценки ИК как статичной совокупности активов к пониманию его как динамической, контекстуально обусловленной категории. В региональных исследованиях данная трансформация отразилась в расширении фокуса – от ресурсной модели к процессной, в которой ключевую роль начинает играть когнитивная активность как индикатор включенности агентов в процесс генерации, распространения и применения знаний. Эта тенденция особенно актуализировалась в условиях цифровизации и глобального распространения городской конкуренции за ресурсы, инвестиции и человеческий капитал.

В условиях городского развития ИК начал трактоваться как системный фактор, интегрирующий компетенции населения, институциональную среду, инновационные практики и градостроительные особенности. Так, появились работы, ориентированные на взаимосвязь ИК с концепциями «умного города», «устойчивого развития городской среды» и «локальной инновационной экосистемы». Они доказали необходимость локальной адаптации существующих моделей с учетом уникальности муниципального контекста и ограничений, накладываемых уровнем доступной инфраструктуры и локальной нормативной базой.

Разработанная в рамках данного подраздела модель вписывается именно в эту тенденцию: уход от универсального конструкта и движение к контекстно-чувствительной системе мониторинга и управления нематериальными ресурсами муниципального уровня.

Классическая структура ИК включает три компонента: человеческий, организационный и отношенческий капитал. Однако на уровне городских поселений эта структура требует модификации в силу особенностей пространственной организации, роли муниципального управления и плотности взаимодействий между агентами. Использование когнитивной активности как системообразующего признака позволяет выполнить декомпозицию ИК, релевантную именно для городских условий.

Города как точки притяжения экономической активности формируют агломерационные эффекты, в которых ИК выступает как катализатор. Человеческий капитал обеспечивает воспроизводство квалифицированной рабочей силы; организационный – инфраструктурные и управленческие решения, а отношенче-

ский – сетевые взаимодействия, включая горизонтальные связи между различными секторами.

ИК влияет на плотность контактов и качество кооперации внутри городской среды, тем самым усиливая агломерационные преимущества. Направленное развитие компонентов ИК способствует не только росту ВРП, но и росту качества городской среды, что, в свою очередь, усиливает миграционную привлекательность и способствует укрупнению агломераций.

В условиях усложнения социально-экономических процессов на уровне городских поселений одним из значимых ограничений существующих подходов к оценке интеллектуального капитала является недостаточная проработанность его внутренней структуры. Отсутствие детализированной декомпозиции компонентов ИК препятствует формированию обоснованного набора индикаторов для их комплексной оценки. Однако реализация такой декомпозиции исключительно на основе конечных количественных показателей сопряжена с методологическими трудностями. Проблема заключается в том, что многие показатели имеют межкомпонентный характер и не могут быть однозначно отнесены лишь к одному из компонентов ИК – человеческому, организационному или отношенческому. Это затрудняет формирование четкой системы индикаторов для мониторинга и оценки.

В этой связи представляется целесообразным введение промежуточных уровней иерархии, позволяющих уточнить позиционирование показателей в рамках общей модели. В исследованиях, выполненных на уровне организаций, была обоснована концепция когнитивной активности как универсальной характеристики интеллектуального капитала, отражающей его функциональные проявления. Каждый из компонентов ИК может быть соотнесен с определенным типом когнитивной активности, что обеспечивает более гибкий и содержательный подход к оценке.

С учетом того, что первичным носителем ИК на индивидуальном и организационном уровнях выступает человеческий субъект, представляется обоснованным распространение данной модели на уровень городских поселений. Это позволяет интерпретировать когнитивную активность как универсальный элемент, применимый к оценке и управлению интеллектуальным капиталом в условиях муниципальных образований и агломерационных образований.

Ранее в исследованиях предложено использовать виды когнитивной активности (обучение, вовлечение, рационализация, креативно-инновационная деятельность и др.) для оценки структуры ИК [62]. Эти виды могут быть адаптированы к городскому уровню, где они проявляются через образовательные инициативы, цифровые платформы взаимодействия с жителями, урбанистические проекты и партнерства между бизнесом, некоммерческими организациями и властью. Актуальным направлением развития теоретико-методологических оснований управления экономическим и агломерационным ростом городских поселений выступает модификация существующей модели применительно к городскому поселению с последующим уточнением состава показателей, отражающих развитие ключевых компонентов ИК, которое предполагает обязательный учет их динамического характера и взаимного влияния в контексте реализации муниципальных стратегий пространственного и социально-экономического развития. Сопоставление обоснованной ранее модели ИК организации с предла-

гаемым подходом, реализованным на уровне территориальных социально-экономических систем, в частности на уровне городского поселения, демонстрирует одновременно универсальность принципа когнитивной активности как операционального инструмента оценки ИК и необходимость его адаптации к условиям конкретного уровня управления и масштаба системы.

Ключевым направлением методологического развития является переход от укрупненных компонент, характерных для организации, к более функционально дифференцированным видам когнитивной активности, применимым к территориальному уровню анализа. В частности, человеческий капитал в организации соответствует таким видам когнитивной активности, как обучение и самосовершенствование; организационный капитал – рационализация и сервисная адаптация; отношенческий капитал – городская вовлеченность, сетевые связи, кооперационные практики.

Однако в отличие от модели для организации на уровне региона и особенно городского поселения возникают более специфичные виды когнитивной активности, связанные с пространственной средой, цифровыми сервисами и урбанистическими инициативами (например, «средовая рационализация», «инновационное предпринимательство», «градоориентированное проектное мышление»).

Такой переход объясняется действием ряда факторов:

1) различие в масштабе и степени агрегирования. Классическая модель ориентирована на внутренние ресурсы организации и может позволить себе обобщение. В условиях городского поселения необходимо учитывать многообразие локальных инициатив, практик и форматов участия, что требует более детализированной и гибкой декомпозиции;

2) различие в нормативной рамке. Для организаций существуют внутренние регламенты и стандарты корпоративной отчетности. В муниципальных образованиях источником регламентации служат муниципальные программы, стратегии пространственного развития, положения о бюджетировании, а также национальные проекты. Соответственно, показатели когнитивной активности должны быть соотнесены с этими документами, а не с корпоративными KPI;

3) различие в институциональной структуре. Организация обладает централизованной системой управления, тогда как в городском поселении взаимодействуют разнообразные акторы: органы власти, НКО, образовательные и культурные учреждения, активные жители. Это порождает иную конфигурацию носителей ИК, где преобладают горизонтальные и сетевые формы взаимодействия;

4) различие в доминирующих типах когнитивной активности. В организации доминируют рационализаторские, технико-экономические и управленческие практики. В городских поселениях фокус смещается в сторону участия населения, инициатив «снизу», цифровой вовлеченности, креативного взаимодействия. Это требует переопределения состава видов активности и акцентов в их оценке.

Таким образом, предложенная декомпозиционная модель видов когнитивной активности на уровне территориальной социально-экономической системы, в частности городского поселения, отражает одновременно преемственность с классическими подходами и необходимость их функциональной адаптации. Это позволяет выстраивать методологически обоснованную и управленчески применимую модель оценки интеллектуального капитала в условиях децентрализации, цифровизации и роста значимости нематериальных ресурсов на муниципальном уровне.

Вышеобозначенные факторы определяют ключевые направления модификации модели в сторону ее обратной детализации, а также модификации самих названий видов когнитивной активности в соответствии с изменением их содержания.

Результатом такой модификации становится декомпозиционная модель компонентов ИК применительно к городскому поселению (рис. 2.2).

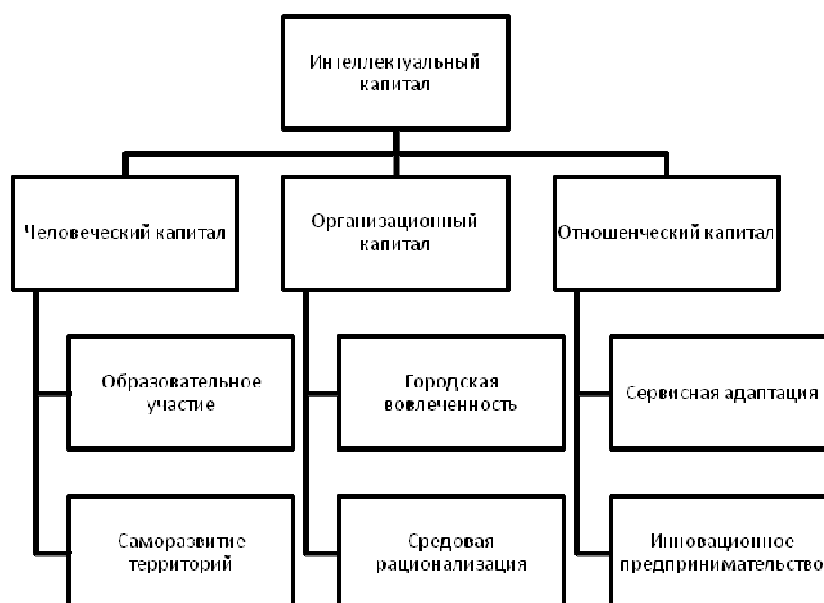


Рис. 2.2. Декомпозиционная модель компонентов ИК городского поселения

Источник: сост. автором.

Представленная модель позволяет, с одной стороны, учесть классическую трехкомпонентную структуру ИК, а с другой – отражает специфику реализуемых в рамках каждого компонента видов когнитивной активности применительно к городскому поселению.

Остановимся на каждом виде когнитивной активности в рамках модели более подробно (табл. 2.9).

Таблица 2.9

Виды когнитивной активности городского поселения и направления их реализации

Вид когнитивной активности	Содержание	Направления реализации
Образовательное участие	Развитие компетенций через обучение и просвещение	Курсы переподготовки, кружки, центры занятости; цифровое просвещение (например, «Госуслуги», «Цифровой гражданин»); участие в публичных лекциях, форумах, мастер-классах

Вид когнитивной активности	Содержание	Направления реализации
Городская вовлеченность	Участие граждан в решениях и инициативах на уровне города	Голосования за благоустройство, городские слушания, советы при мэрии; инициативное бюджетирование, волонтерство, дворовые объединения
Средовая рационализация	Инициативы по улучшению городской среды и инфраструктуры	Проекты по организации транспорта, зеленых зон, городской навигации; инициативы «умного города», урбанистические хакатоны
Саморазвитие территории	Личностное развитие через доступ к культуре, спорту, здоровью	Доступ к культурному, спортивному, экологическому и духовному развитию; программы по ЗОЖ, ментальному здоровью, семейной культуре
Сервисная адаптация	Повышение качества и доступности городских услуг	Цифровизация ЖКХ, запись в МФЦ онлайн, обратная связь по сервисам; внедрение пользовательских решений в школах, поликлиниках и т.д.
Инновационное предпринимательство	Создание и поддержка локального бизнеса, стартапов и инноваций	Молодежные акселераторы, гранты, социальное предпринимательство; хабы креативных индустрий (урбанистика, дизайн, IT)

Источник: сост. автором.

Таким образом, представленная декомпозиционная модель компонентов ИК городского поселения имеет выраженные отличия от региональной декомпозиционной модели в отношении следующих ее характеристик:

- структура и содержание видов когнитивной активности;
- набор индикаторов, имеющих более конкретный, менее агрегированный характер;
- уровень детализации, позволяющий учитывать локальный контекст;
- регуляторная привязка к муниципальным программам и проектам.

Последовательность этапов мониторинга ИК городского поселения представлена на рис. 2.3. Целью разработки данной методики является создание системы мониторинга развития ИК, опирающейся на специфику городской среды и локальные регистры данных.

Первоначальным этапом мониторинга выступает идентификация тех видов когнитивной активности, которые являются актуальными и реализуемыми в условиях конкретного городского поселения.



Рис. 2.3. Методика мониторинга ИК на уровне городского поселения

Это означает, что выбор видов активности должен производиться не исходя из универсального перечня, а с учетом:

- инфраструктурной обеспеченности;
- институциональной зрелости;
- уровня социально-экономического развития территории.

Так, например, реализация когнитивной активности в сфере инновационного предпринимательства требует наличия акселераторов, фондов поддержки или развитой среды стартапов, а такие условия обеспечены лишь в ограниченном числе муниципальных образований. В этой связи города без необходимой инфраструктуры могут временно исключить данный вид из мониторинга либо использовать его как целевой, но не оценочный параметр.

На следующем этапе осуществляется привязка к источникам данных, из которых будет формироваться информационная основа мониторинга. Эти источники включают:

- муниципальные и ведомственные отчеты;
- федеральные и региональные базы данных;
- платформы общественного участия;
- открытые статистические ресурсы.

Примеры источников информации для выбора показателей социально-экономического развития городского поселения, выступающих в качестве индикаторов в рамках осуществления мониторинга, представлены в табл. 2.10.

Таблица 2.10

Источники информации для выбора индикаторов мониторинга

Вид когнитивной активности	Источники данных
Образовательное участие	Муниципальные органы управления образованием, федеральный портал «Российское образование», Министерство просвещения Российской Федерации
Городская вовлеченность	Информационные порталы «Открытый бюджет», проект «Активный гражданин», соцопросы
Средовая рационализация	Индекс качества городской среды Минстроя РФ
Сервисная адаптация	Оценка МФЦ, мониторинг цифровых сервисов
Инновационное предпринимательство	Росстат, муниципальные статистические службы аналитические отчеты, базы данных и ресурсы по инновациям
Саморазвитие территории	Отчеты по исполнению муниципальных программ, отчеты глав поселений

Источник: сост. автором.

Данный подход обеспечивает достоверность и сопоставимость информации, а также позволяет интегрировать мониторинг ИК в существующие процедуры оценки результативности реализации муниципальных программ и инициатив.

После выбора источников данных формируется набор индикаторов по каждому виду когнитивной активности. Эти индикаторы могут включать:

- количественные показатели (например, число мероприятий, охват населения, объемы финансирования);
- качественные показатели (например, уровень удовлетворенности, степень вовлеченности, наличие условий).

Выбор индикаторов должен опираться на программные и стратегические документы развития городского поселения, что обеспечивает согласование мониторинга ИК с приоритетами и целями местной политики.

Затем каждому индикатору сопоставляется шкала оценки, отражающая особенности его измерения. В зависимости от типа показателя шкалы могут быть:

- процентные (0–100 %);
- балльные (например, 0–10 баллов по результатам опроса);
- категориальные (например, «есть / частично / нет»);

- динамические (например, «рост / стагнация / снижение»).

Завершающим этапом методики является агрегирование результатов в виде сводного индекса интеллектуального капитала городского поселения. Этот индекс позволяет:

- производить межтерриториальные сравнения;
- отслеживать динамику развития ИК во времени;
- использовать его как индикатор эффективности муниципального управления в части создания условий для формирования и использования интеллектуального капитала.

Предложенная методика мониторинга ИК городского поселения представляет собой гибкий и адаптивный инструмент, сочетающий концептуальную универсальность с возможностью локальной настройки. Ее основными преимуществами являются:

- встроенность в существующие регламенты и данные, что обеспечивает управленческую применимость;
- опора на стейкхолдерский подход, позволяющий ориентироваться на интересы как государственных структур, так и населения;
- структурная совместимость с программными документами, благодаря чему возможна институционализация мониторинга в рамках действующих стратегий;
- интеграция количественных и качественных оценок, что позволяет получить сбалансированную картину состояния ИК;
- возможность поэтапного внедрения и настройки под конкретные цели социально-экономического планирования на уровне муниципального образования.

Такая система мониторинга не только дополняет традиционные подходы к оценке муниципального развития, но и создает предпосылки для формирования новой парадигмы управления на основе знаний, в которой ИК рассматривается как стратегический ресурс города.

Следует отдельно остановиться на технологии подбора индикаторов, позволяющих выполнить оценку конкретных видов когнитивной активности применительно к городскому поселению.

В контексте формирования системы оценки интеллектуального капитала городского поселения особое значение приобретает обоснование выбора показателей, соотносимых с ключевыми видами когнитивной активности. Принципиальным методологическим основанием для такого выбора выступает стейкхолдерский подход к управлению развитием муниципальных территорий, в рамках которого эффективность городского развития оценивается через степень достижения целей и интересов основных заинтересованных сторон – государства (в лице муниципальных органов управления) и общества (в лице населения как совокупности целевых социальных групп).

Реализация данного подхода предполагает использование в системе мониторинга таких индикаторов, которые уже зафиксированы в нормативных документах и стратегических программных материалах, регламентирующих процессы социально-экономического и агломерационного роста городских поселений. Таким образом, выбор показателей обусловлен не только их релевантностью видам когнитивной активности, но и тем, что именно по ним оценивается результативность реализации муниципальных и федеральных программ, направ-

ленных на развитие городской среды, образования, предпринимательства, культурных практик и др.

Использование индикаторов, имеющих нормативную природу, позволяет обеспечивать:

- институциональную легитимность системы оценки ИК;
- сопоставимость с уже действующими формами муниципальной отчетности;
- оперативную применимость в рамках практик стратегического планирования.

Таким образом, представленная декомпозиционная модель компонентов интеллектуального капитала городского поселения существенно отличается от аналогичной модели, применяемой на региональном уровне, по следующим ключевым признакам:

- модифицированная структура и содержание видов когнитивной активности, отражающие локальные особенности городской среды;
- конкретизированный набор индикаторов, ориентированных на менее агрегированные и более наблюдаемые явления;
- высокий уровень детализации, позволяющий учитывать локальный контекст и специфику муниципального управления;
- четкая регуляторная привязка к действующим муниципальным программам и проектам.

На следующем этапе представляется целесообразным изложить технологию подбора индикаторов, позволяющую обеспечить соответствие между конкретными видами когнитивной активности и применимыми к ним формами оценки. Примерный перечень таких индикаторов, сгруппированных по видам когнитивной активности и сопровождаемых указанием на соответствующие нормативные основания (табл. 2.11).

Таблица 2.11

Перечень показателей, соотнесенных с видами когнитивной активности городского поселения

№ п/п	Вид когнитивной активности	Индикатор	Единицы измерения	Нормативная основа
1	Образовательное участие	Степень удовлетворенности населения качеством предоставления образовательных услуг	0–100 %	Муниципальные программы по развитию образования
		Доля муниципальных общеобразовательных учреждений, соответствующих современным требованиям обучения, в общем количестве муниципальных общеобразовательных учреждений	0–100 %	Муниципальные программы по развитию образования

№ п/п	Вид когнитивной активности	Индикатор	Единицы измерения	Нормативная основа
2	Городская вовлеченность	Вовлечение граждан в вопросы принятия решений по вопросам городского развития (процент от населения)	0–100 %	Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р [26]
		Количество инициатив по бюджетированию в год	Абсолютное значение	Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) [49]
3	Средовая рационализация	Изменение Индекса качества городской среды	Рост / Стагнация / Снижение	Распоряжение Правительства РФ от 23.03.2019 № 510-р
		Количество благоустроенных общественных территорий	Ед.	Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» [63]
4	Саморазвитие территории	Проведение конкурсов по пропаганде ЗОЖ среди населения	Шт.	Муниципальные программы по укреплению общественного здоровья
		Число посещений культурных мероприятий учреждений культурно-досугового типа	Тыс. ед.	Муниципальные программы по развитию культуры
5	Сервисная адаптация	Оценка удовлетворенности качеством муниципальных сервисов	0–100 % (опрос)	Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 28 февраля 2014 г. № 3939-ОФ/Д09и [64]
		Объем финансирования мероприятий по цифровизации современной городской среды	Млн руб.	Муниципальные программы по цифровизации городов
6	Инновационное предпринимательство	Количество субъектов малого и среднего инновационного предпринимательства, получивших поддержку	Ед.	Муниципальные программы по развитию малого и среднего предпринимательства
		Количество мероприятий, проведенных для содействия маркетингу продукции в целях содействия развитию инновационной сферы	Ед.	Муниципальные программы по развитию малого и среднего предпринимательства

Источник: сост. автором.

Представленный перечень индикаторов когнитивной активности на уровне городского поселения носит примерный и демонстрационный характер, отражая ключевые направления, в которых интеллектуальный капитал проявляется в условиях муниципальной среды. Каждый из включенных показателей соотнесен с конкретным видом когнитивной активности и опирается, по возможности, на действующую нормативную основу.

Следует подчеркнуть, что часть показателей имеет количественный характер (например, число инициатив, доля охвата, объемы финансирования), тогда как другие опираются на качественные оценки, в том числе шкалы удовлетворенности населения или оценки изменения состояния городской среды. Такое сочетание позволяет охватить как формализуемые результаты, так и ценностно-оценочные аспекты, отражающие субъективное восприятие граждан.

Для каждого конкретного городского поселения может быть сформирован индивидуальный набор индикаторов, отражающий специфику его социально-экономического и институционального контекста. При этом принципиально важным достоинством предложенного подхода является его универсальность на концептуальном уровне. Это означает, что логика выделения когнитивных активностей, их операционализация через индикаторы, а также возможность оценки по единой шкальной системе позволяют адаптировать модель к условиям любого муниципального образования, не теряя внутренней логики и сопоставимости результатов.

К числу основных достоинств предложенной модели можно отнести:

1) содержательную привязку к видам когнитивной активности, обеспечивающую логическую связь между индикаторами и элементами интеллектуального капитала;

2) нормативную обоснованность – большинство показателей базируется на действующих федеральных и муниципальных программах, приказах и методиках оценки;

3) комбинирование количественных и качественных показателей, что позволяет учитывать как формальные результаты, так и оценочные аспекты деятельности;

4) адаптивность к различным масштабам и типам городских поселений – модель может применяться как в малых городах, так и муниципальных округах с более сложной структурой;

5) возможность регулярного мониторинга и сравнительного анализа, что делает систему применимой как инструмент муниципального управления и оценки эффективности программ.

В отличие от классических моделей, предлагаемый подход:

- опирается на декомпозицию по когнитивным функциям, а не только активам;

- учитывает локальный управленческий контекст – стратегические и программные документы муниципалитета;

- использует гибкую систему оценки, ориентированную на возможности и потребности конкретного городского поселения.

Таким образом, модель демонстрирует методологическое обновление представлений об ИК, совмещая накопленные в корпоративных исследованиях принципы с требованиями территориального управления и устойчивого развития.

В условиях возрастающей значимости нематериальных активов и необходимости перехода к более гибким моделям территориального управления интеллектуальный капитал городских поселений приобретает не только концептуальную, но и прикладную значимость. Разработанная в рамках настоящего исследования декомпозиционная модель компонентов ИК, адаптированная к условиям муниципального управления, позволяет обеспечить институциональную привязку, содержательную релевантность и измеримость процессов накопления и использования ИК на локальном уровне.

Использование когнитивной активности как системообразующего признака обеспечивает динамическую интерпретацию ИК и дает возможность его гибкой операционализации на основе локальных программных документов и статистических регистров. Методика мониторинга, предложенная в работе, позволяет не только фиксировать текущее состояние ИК, но и использовать его как инструмент поддержки принятия решений на муниципальном уровне.

Применение подхода открывает перспективы для:

- развития локальных моделей управления на основе знаний;
- институционализации оценки ИК в стратегических планах;
- сопоставительного анализа развития городских поселений;
- формирования цифровых платформ мониторинга нематериальных активов территории.

Таким образом, интеллектуальный капитал городского поселения следует рассматривать как динамическую, институционально управляемую систему, формируемую в пространстве взаимодействия государства и общества и выступающую в качестве ключевого ресурса пространственного роста и устойчивости городской среды.

2.7. Учет влияния природных и техногенных рисков в процессе разработки мастер-плана

Современные урбанистические процессы характеризуются высокой сложностью и разнообразием факторов, влияющих на безопасность и устойчивость территорий. Природные и техногенные риски, такие как наводнения, землетрясения и аварии на промышленных объектах, представляют значительную угрозу для городской среды и требуют особого внимания при планировании и проектировании территорий.

В условиях глобальных изменений климата и увеличения антропогенной нагрузки учёт этих факторов становится неотъемлемой частью градостроительных процессов. Разработка мастер-планов, направленных на создание комфортной и безопасной среды для жизни, должна учитывать возможные природные и техногенные угрозы.

Существующие подходы к учету природных и техногенных рисков в градостроительном планировании можно классифицировать на несколько категорий. Аналитические методы, такие как сценарное моделирование, помогают прогнозировать возможные последствия различных событий и анализировать их влияние на территорию. Нормативные подходы основаны на соблюдении законодательных требований и стандартов, определяющих допустимые уровни риска

и меры по их минимизации. Интеграционные методы включают комплексный анализ, учитывающий как природные, так и техногенные факторы, что способствует созданию более сбалансированных и устойчивых решений в планировании.

В России основополагающим документом в этой области является Федеральный закон № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Этот закон устанавливает основные принципы и механизмы регулирования, но его реализация сталкивается с рядом проблем. Ключевой из них является недостаточная координация между региональными и федеральными органами власти, что приводит к несогласованности действий и снижению эффективности мер по предотвращению и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций.

Для повышения эффективности учета природных и техногенных рисков в нормативно-правовой базе необходимо внедрение ряда изменений. Одним из ключевых направлений является введение обязательных требований по учету рисков в градостроительных проектах. В рамках стандартов мастер-планов должны определяться как объективные внешние процессы, так и явления, которые могут усугубить существующие вызовы развития города и затруднить успешную реализацию его потенциалов.

Игнорирование природных и техногенных аспектов может привести к серьёзным последствиям, включая разрушение инфраструктуры, экономические потери и угрозы жизни населения. Таким образом, необходимость интеграции анализа рисков в процесс планирования территорий является неотъемлемым аспектом и основывается на уже существующих СНИП и Национальном стандарте для мастер-планов ВЭБ.РФ.

Для создания эффективного мастер-плана необходимо учитывать требования по инженерной защите СНИП, поскольку без этого планирование может оказаться неустойчивым в условиях экстремальных явлений.

Более детально для учета возможных угроз необходимо обратиться к СНИП «Инженерная защита территории от затопления и подтопления», которые направлены на описание технических приемов и мероприятий, позволяющих защитить объекты и территорию от негативного воздействия избыточных вод, предусмотреть системы отвода и регулирования стоков. Документ охватывает расчеты гидравлических нагрузок, проектирование инженерных сетей и сооружений, необходимых для предотвращения подтоплений. СНИП «Градостроительство» регламентируют общие принципы планирования застройки территорий, организацию пространства, нотариальное зонирование, расчет плотности застройки, обеспечение инфраструктурной доступности, а также правила взаимодействия различных отраслей при реализации градостроительных проектов.

Например, в контексте регулирования паводков и наводнений СНИП «Инженерная защита территории от затопления и подтопления» предусматривают выделение и картирование зон, подверженных паводковым и наводненным ситуациям. Это позволяет при планировании территории определить границы участков, где риск затопления является критическим, и осуществить расчет максимальной вероятной (пиковой) нормы паводка, определить высоту защитных сооружений и инженерных коммуникаций, а также необходимость применения методов предупреждения затопления, таких как дренажные системы и водоотводы.

Еще одним примером может послужить учет климатических факторов при проектировании. СНиП «Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны» устанавливают нормы, регулирующие воздействие снеговых и ветровых нагрузок на строительные конструкции. Эти требования обеспечивают безопасность и надежность объектов в условиях экстремальных погодных явлений, что особенно актуально для регионов с резкими климатическими изменениями.

Что касается Национального стандарта мастер-планов, он представляет собой комплексные рекомендации по разработке общих планов территориального развития; устанавливает единообразные методики и требования для формирования мастер-плана, который должен объединять вопросы инфраструктуры, экологии, удобства городской среды, а также вопросы инженерной защиты и устойчивости застройки.

Сравнивая подходы СНиП и стандартов ВЭБ.РФ, можно выделить их различия в минимизации рисков. СНиП акцентируют внимание на технических аспектах, таких как устойчивость конструкций и соблюдение норм безопасности. Стандарты ВЭБ.РФ охватывают более широкий спектр факторов, включая социальные и экологические аспекты.

При разработке мастер-планов необходимо учитывать как природные, так и техногенные риски, а также законодательные требования, касающиеся зон с особыми условиями использования территории (ЗООИТ), которые могут быть установлены для предотвращения или минимизации таких рисков [40].

Учет ЗООИТ при разработке мастер-планов касается:

1) установления зон. При разработке мастер-планов необходимо учитывать существующие и потенциальные ЗООИТ, которые могут быть установлены для защиты территории от затопления и подтопления (СНиП «Инженерная защита территории от затопления и подтопления»). Это критично для предотвращения строительных проектов в зонах, где они могут представлять опасность или быть подвержены опасностям [65];

2) ограничения использования. Согласно ст. 107 Земельного кодекса РФ, установление ЗООИТ может вводить ограничения на строительство и использование земельных участков и объектов. Это необходимо учитывать при планировании новых объектов в рамках мастер-плана, чтобы избежать нарушений законодательства и последующих административных санкций [66];

3) согласования с градостроительными нормами. СНиП «Градостроительство» и национальные стандарты должны быть интегрированы в процесс разработки мастер-планов, чтобы обеспечить соответствие проектируемых объектов требованиям безопасности и эффективности использования территории.

Административным немаловажным аспектом является контроль органов государственного контроля, указанных в ст. 23.23 и 23.25 Кодекса РФ об административных правонарушениях, осуществляющих надзор за соблюдением норм в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий, что предполагает необходимость строгого соблюдения установленных требований при разработке и реализации мастер-планов [67].

При разработке мастер-планов необходимо учитывать требования СНиП, Национальный стандарт мастер-планов и правовые нормы, касающиеся ЗООИТ, как это предусмотрено ст. 107 Земельного кодекса РФ. Это позволит минимизи-

ровать природные и техногенные риски, а также избежать правовых и административных последствий. Соблюдение данных норм и стандартов является условием безопасного градостроительного планирования.

Все документы учитывают необходимость обеспечения безопасности и жизнедеятельности населения: инженерная защита от подтоплений позволяет минимизировать риски для населения и объектов инфраструктуры, градостроительство направлено на создание комфортных и безопасных городских пространств, а мастер-планы регулируют стратегию развития с учетом современной урбанистической и инженерной практики. Междисциплинарный подход является ключевым моментом: инженерные решения для защиты от затоплений должны интегрироваться в общий градостроительный замысел, а мастер-план обеспечивает системное видение, где требования безопасности и устойчивого развития объединены. Вопрос учета гидрологических условий и изменения климата становится общим; именно через инженерную защиту и грамотное градостроительное планирование можно создавать города, устойчивые к природным катастрофам.

Природные и техногенные риски в градостроительстве представляют собой потенциальные угрозы, способные повлиять на безопасность, устойчивость и функциональность территорий. Природные риски включают явления, вызванные природными процессами, такие как землетрясения, наводнения, ураганы и оползни. Эти катастрофы могут причинить значительный ущерб инфраструктуре и населению. Например, согласно данным Всемирного банка, ежегодно природные катастрофы наносят ущерб мировой экономике на сумму свыше 200 млрд долл. США [68].

Техногенные риски связаны с деятельностью человека и охватывают аварии на промышленных предприятиях, транспортные инциденты, утечки опасных веществ и другие происшествия. Учет этих рисков в процессе разработки мастер-планов позволяет минимизировать их воздействие и повысить устойчивость городов. Техногенные факторы, такие как промышленные аварии, утечки химических веществ и разрушения инфраструктуры, составляют примерно 25 % от общего числа катастроф в мире, согласно информации Международной организации труда [69]. Эти угрозы оказывают серьезное влияние на жизнь людей, инфраструктуру и окружающую среду, что делает их учет критически важным при планировании территорий.

Примером природного риска, оказавшего значительное влияние на градостроительство, является землетрясение в Японии в 2011 г. Это событие вызвало мощное цунами, разрушившее значительную часть инфраструктуры и приведшее к катастрофе на АЭС Фукусима-1, что вызвало эвакуацию около 160 тыс. чел. и значительные экологические последствия. Природные явления могут стать причиной вторичных техногенных катастроф, что увеличивает масштабы ущерба. Анализ таких происшествий позволяет выявить уязвимости в существующих системах безопасности и разработать более надежные стратегии защиты.

Чернобыльская катастрофа 1986 г. привела к созданию зоны отчуждения площадью около 2600 км², которая до сих пор остается непригодной для проживания. История показывает, что значительные инциденты, вызванные природными и техногенными факторами, могут оказывать долговременное воздействие на развитие территорий.

Так, ранее Т.М. Скуратовой была разработана классификация для мониторинга эволюции геологической среды в пределах города, которая выделяет зоны с различными условиями протекания геологических процессов и техногенеза:

- 1) геодинамическая (тектоническая) обстановка;
- 2) гидродинамические условия (определяются глубинными и поверхностными гидрогеологическими факторами питания).

В разработанной классификации техногенных воздействий на геологическую среду выделены наиболее значимые:

- 1) статическая нагрузка (определяется плотностью застройки и этажности сооружений);
- 2) динамические воздействия (определяются характеристикой транспорта, промышленными воздействиями, наличием взрывных работ);
- 3) фактор подземных сооружений и их характеристики (в частности, конструкция, пространственные размеры);
- 4) фактор гео-, градостроительных работ;
- 5) наличие и масштаб гидротехнических (например, дамбы, плотины) и теплотехнических сооружений (ТЭС, ГРЭС);
- 6) наличие и характеристики техногенных месторождений, хранилищ вторичных ресурсов (терриконы, отвалы, хвостохранилища, шламонакопители) [70].

Данная классификация может обеспечить рост уровня планирования и системности в мастер-планировании развития территорий.

Учет рисков затопления при проектировании территорий является одним из ключевых аспектов устойчивого градостроительства. По данным МЧС РФ, в России в 2019 г. было зафиксировано около 200 случаев наводнений, затронувших более 50 тыс. чел. А по данным Министерства природы, ежегодный ущерб от наводнений оценивается в сумму свыше 75 млн руб. [71]. Таким образом, учет рисков затопления становится не только социально необходимым шагом для обеспечения безопасности и устойчивости территорий, но экономически обоснованным.

При адаптации успешных практик важно учитывать локальные климатические и географические условия. Ключевым фактором является интеграция современных технологий и междисциплинарного подхода. Применение цифровых моделей для прогнозирования затоплений и проектирования защитных сооружений позволяет учитывать как природные, так и техногенные риски, что обеспечивает высокую точность и эффективность принимаемых решений.

Одним из наиболее эффективных методов оценки рисков в градостроительном планировании является метод HAZID (Hazard Identification), который направлен на систематическое выявление потенциальных угроз и их классификацию по уровню опасности. Метод включает анализ возможных сценариев развития событий, оценку вероятности их возникновения и последствия для населения и инфраструктуры. Применение HAZID позволяет идентифицировать ключевые риски на ранних стадиях планирования и разработать меры по их снижению [72].

Примером успешного учета рисков затопления является проект «Дельта» в Нидерландах, который значительно снизил угрозу наводнений благодаря инновационным подходам, таким как регулируемые дамбы и системы оповещения [73].

Еще один успешный кейс – проект реконструкции г. Кобе в Японии после землетрясения 1995 г. В рамках этого проекта были проведены комплексные исследования природных рисков, что позволило выявить наиболее уязвимые участки городской инфраструктуры. На основе полученных данных разработали меры по повышению устойчивости зданий и сооружений, а также усовершенствовали систему экстренного реагирования. Эти действия значительно снизили потенциальные последствия аналогичных катастроф в будущем. Внедрение методов управления рисками в градостроительстве является важным шагом для обеспечения безопасности и устойчивости городских территорий.

В России примером управления рисками является «Стратегический мастер-план по комплексной утилизации объектов ядерного наследия на Северо-Западе России» [74]. Северо-Западный регион России, включающий Ленинградскую, Мурманскую и Архангельскую области, представляет собой зону сосредоточения значительного количества предприятий атомной отрасли, связанных с эксплуатацией и утилизацией объектов атомного флота. В этом регионе накоплены и продолжают образовываться большие объемы радиоактивных отходов (РАО), требующие комплексного подхода к управлению и создающие риски для населения. Стратегия обращения с РАО в данном регионе формировалась с учетом специфики атомного флота и необходимости ликвидации «ядерного наследия» времен холодной войны. Системное мышление и учет различных факторов могут способствовать более эффективному управлению рисками в различных сферах.

Примеры успешных проектов показали, что интеграция современных технологий и международного опыта способствует повышению устойчивости территорий. Внедрение таких методов, как аналитические модели, позволяет более точно прогнозировать и управлять рисками. Это подтверждает необходимость дальнейшего развития и совершенствования подходов к учету рисков в мастер-планировании.

Адаптация успешного опыта других стран и интеграция инновационных решений в российскую практику могут значительно повысить устойчивость территорий к различным угрозам.

Анализ теоретических основ, нормативно-правовой базы и практических примеров показывает важность интегративного подхода к анализу и управлению рисками. Учет природных и техногенных рисков в процессе градостроительного планирования является необходимым условием для обеспечения безопасности и устойчивости территорий. Это особенно важно в условиях увеличения техногенной нагрузки и изменения климата, что требует адаптации существующих норм и стандартов.

Для улучшения учета природных и техногенных рисков в градостроительстве рекомендуется адаптировать международные стандарты к российским условиям, а также разработать новые инструменты для оценки, управления рисками и изучения влияния климатических изменений на устойчивость территорий и разработку инновационных технологий для минимизации рисков.

2.8. Влияние миграционного оттока на реализацию мастер-планов дальневосточных городов

До 2036 г. на реализацию мастер-планов городов российского Дальнего Востока будут направлены масштабные инвестиции, в том числе в строительство жилья, объектов общественного и социального назначения. Ожидается, что реализация жилищных программ в границах городских поселений, где разработаны мастер-планы, создаст благоприятные условия для занятости и закрепления населения, обеспечит демографический рост. Тем не менее миграционный отток продолжается, что может стать сдерживающим фактором для реализации комплексных программ жилищного строительства. Причинами миграционной активности населения являются как экономические, так социальные факторы. Меры по реализации мастер-планов выполнимы при условии развития новых сфер деятельности, включая экономику знаний, креативные индустрии и развитие интеллектуального и человеческого капитала, наряду с новыми высокотехнологичными проектами в сфере материального производства [75].

Предположение, что отток населения из российских дальневосточных регионов замедляет темпы роста экономики в субъектах ДФО, пока не находит подтверждения. Дефицит специалистов существует, но компенсируется встречной миграцией и ростом производительности. Предприятия с массовой занятостью немногочисленны (ССК «Звезда», Амурский ГПЗ, Амурский ГХК) и при необходимости самостоятельно формируют политику удержания (или привлечения) специалистов, обладающих ключевыми отраслевыми компетенциями, и определяют квалификационные требования к ним. Одновременно усиливается значение маятниковой и внутрирегиональной трудовой миграции, что обеспечивает относительную сбалансированность спроса и предложения на рынке труда регионов ДФО. Основные факторы, влияющие на отток населения из субъектов ДФО, следующие:

- 1) рост расходов домашних хозяйств вследствие роста цен, опережающий рост доходов. Это ограничивает возможности населения для сбережений на приобретение жилья, инвестирования в образование и персональное здоровье;
- 2) отсутствие баланса между ценами предложения на новое жилье в городах ДФО и платежеспособностью населения. Например, стоимость 1 м² нового жилья во Владивостоке колебалась от 200 до 216 тыс. руб. (на конец 2025 г.) при средней зарплате 85–90 тыс. руб./мес., что резко ограничивает доступность жилья для молодежи;
- 3) несоответствие зарплатных предложений зарплатным ожиданиям квалифицированных специалистов и стремление молодежи обеспечить более перспективный карьерный рост и лучшие условия для самореализации в центральных городах России;
- 4) социальное «неравенство» населения, несоответствие предложения и качества социальных услуг и социальной инфраструктуры ожиданиям и финансовым возможностям населения.

Миграция населения и развитие экономики – взаимосвязанные процессы. Отток усиливается на фоне негативных процессов в экономике, и, наоборот, начало реализации масштабных проектов обуславливает встречные потоки мигра-

ции. Города Дальнего Востока характеризуются неоднородностью по численности населения, уровню развития и структуре экономики, степени вовлеченности во внутренние и внешние экономические связи. Данные особенности следует учитывать при определении отраслевой специализации, прогнозировании численности населения городов, расчете нагрузки на транспортную, энергетическую и коммунальную системы. Одни и те же меры проводимой государством политики могут в разной степени влиять на экономику отдельных дальневосточных городов с учетом их особенностей. Регионы ДФО также имеют свою специфику. Например, население Приморского края сокращается ациклично (миграционная убыль в 2021 г. – 310 чел., в 2022 г. – 10 512 чел., в 2023 г. – 3858 чел.). Основную часть отъезжающих за пределы края составляет население в трудоспособном возрасте (23–46 лет) с образованием и опытом работы; наибольшая миграционная активность отмечается в возрастной группе 18–23 года.

Приморский край является трудодефицитным регионом, в экономике которого задействовано значительное количество трудовых мигрантов: по оценке до 22 % в промышленности и до 60–80 % в строительстве¹. Попытки балансирования рынка труда за счет привлечения специалистов вахтовым методом в ряде отраслей промышленности, строительстве и сельском хозяйстве приводят к временному изменению количества рабочей силы, но не к качественным изменениям на региональном рынке труда.

В долгосрочном равновесном развитии регионов ДФО ключевые показатели изменяются постоянными темпами и определяются фундаментальными факторами – потребительским и инвестиционным спросом. Если потребительские цены будут расти темпами, соответствующими целевому уровню инфляции 4,0–4,8 %, то жилищное строительство в рамках мастер-планов может стать фактором акселерации роста экономики. Снижение стоимости и доступность заимствования – ключевые факторы, влияющие на активизацию инвестиций, а темпы роста экономики могут соответствовать прогнозируемому уровню 102,8 % (базовый вариант 2027 г.)².

Результаты реализации национальной программы развития Дальнего Востока с точки зрения количественных индикаторов, отражающих масштабы инвестиций и количество новых рабочих мест, выглядят внушительно. Макроэкономическая и демографическая динамика, кардинальные изменения которой являются целью предпринимаемых институциональных усилий, показывает отсутствие значимых изменений. Счетная Палата РФ отмечает, что, несмотря на ежегодное достижение планового значения показателя государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», отражающего количество созданных резидентами ТОСЭР в округе рабочих мест, проблемы на рынке труда полностью не решены [76]. В период 2020–2024 гг. миграционный отток населения из дальневосточ-

¹ Отчет «Исследование рынка труда (выборочное) по результатам анкетирования руководителей организаций и предпринимателей Приморского края». Март 2024 г. Владивостокский государственный университет.

² Прогнозные данные темпов роста экономики Российской Федерации и Приморского края сопоставимы.

ных регионов в среднем составлял примерно 20 тыс. чел. ежегодно. За этот же период численность рабочей силы сократилась примерно на 14 тыс. чел., а разрыв между оттоком и притоком только усилился. По результатам выборочных опросов предпринимателей и руководителей организаций, в Приморском крае нехватку квалифицированных специалистов с опытом работы отметили более 50 % респондентов.

В 2024 г. был проведен опрос населения промышленного моногорода Спасск-Дальний в рамках разработки мастер-плана, предусматривающего реализацию крупных инвестиционных проектов. Исследование показало, что факторы маятниковой миграции и внутрирегиональной трудовой миграции начинают приобретать большее значение для населения, чем внешняя миграция за пределы региона.

Сопоставление исторических данных и результатов опросов с прогнозными показателями развития ДФО до 2030 г. даёт неоднозначный результат. Прогноз социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа до 2030 г., разработанный в трех сценарных условиях (консервативном, базовом и оптимистическом), предполагает дальнейшее сокращение численности населения в Дальневосточном федеральном округе, в том числе в основных его городах. Согласно прогнозу, убыль будет наблюдаться во всех трех вариантах, при этом переход от миграционной убыли к росту содержится в каждом из сценариев. Такие сценарии трудно считать обоснованными, принимая во внимание устойчивую за последние два десятилетия тенденцию миграционного оттока. Зарегистрированный в ряде субъектов ДФО в 2019–2021 гг. миграционный прирост не сохранился и сменился убылью [4].

Согласно прогнозу социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа до 2030 г., численность трудовых ресурсов и численность занятых в экономике округа имеют положительную динамику на фоне сокращения численности населения дальневосточных регионов [77]. Аргументов в поддержку такого сценария не имеется, а прогнозные показатели трудно объяснить с точки зрения сложившихся тенденций миграционной и естественной убыли. Можно предположить, что рост численности занятых в экономике обеспечит канал встречной миграции, в том числе вахтовики. В этом случае их количество должно измеряться десятками тысяч ежегодно. Консервативный сценарий построен на ожидании ухудшения внешних экономических и геополитических условий, а также замедлении структурной трансформации экономики субъектов ДФО. При таком сценарии, темпы роста валового продукта составят 120,1 % до 2030 г., т.е. ежегодно +102,0–102,5 %, что может быть достигнуто ростом производительности (134,3 % до 2030 г.) [78]. В этом случае в структуре ВРП субъектов ДФО должна увеличиваться доля высокотехнологичных и инновационных отраслей.

Необходимость реализации мастер-планов требует концентрации на российском Дальнем Востоке значительных ресурсов, в том числе человеческих. Концентрация этих ресурсов практически не связана с критериями экономической эффективности, т.е. сравнительных затрат, окупаемости и внутренней нормы доходности. Экономика Дальневосточного федерального округа имеет низкую пространственную связанность с другими регионами страны, что обуславливает

незначительный вклад округа в экономику России. На округ приходится меньше 6 % общей численности населения России и объема ее валового продукта. Дальний Восток вносит незначительный вклад в общие денежные доходы населения – 4,3–4,5 %, оборот розничной торговли – около 6,0 % и объем платных услуг населения – 4,9–5,0 %, что свидетельствует об ограниченном влиянии экономики округа на формирование внутрирегионального потребительского спроса в России [79].

Структурной особенностью экономики ДФО является высокая доля добывающего сектора в ВРП. Если в среднем по РФ доля добывающего сектора составляет 13,5 %, то на Дальнем Востоке – 28,7 %. По отдельным регионам округа показатель колеблется от 40–51 % (Чукотский автономный округ, Магаданская область, Республика Саха (Якутия)) до 64 % (Сахалинская область). «Доковидный» период 2018–2019 гг. характеризовался активным ростом экономики, при этом темпы роста экономики в округе превышали среднероссийские. В этот период положительный разрыв выпуска в округе преимущественно был сформирован за счет сырьевого спроса в связи с наращиванием объемов добычи полезных ископаемых на фоне улучшения мировой конъюнктуры и высокого внешнего спроса. В этот же период отмечен незначительный миграционный прирост в большинстве регионов Дальнего Востока. Например, в Приморье рост составил 679 чел. В 2019 г. дополнительное значимое влияние оказало завершение отдельных этапов крупных инвестиционных проектов. Был введен в эксплуатацию участок газопровода «Сила Сибири», по которому осуществляется экспорт газа от месторождений в Республике Саха (Якутия) в Китай. Первые поставки газа в Китай по газопроводу начались в четвертом квартале 2019 г., что также стало фактором роста сырьевого спроса в этот период.

В 2020 г. темпы роста капитальных инвестиций замедлились в связи с завершением основных этапов строительства нефтепроводной системы ВСТО (Транснефть) и магистрального газопровода (Газпром) на юге Дальнего Востока России. В этот же период миграционный отток усилился (примерно на 5,0 % по отношению к 2017 г.), усилилась и внутрирегиональная трудовая миграция. В ряде регионов Дальнего Востока в 2019–2020 гг. началась активная фаза реализация крупных инвестиционных проектов в рамках территорий опережающего развития, что повлияло на сохранение темпов роста объемов строительства.

В результате значимый вклад в поддержание темпов роста экономики в Дальневосточном федеральном округе в последние годы вносил инвестиционный спрос. Кроме того, положительный вклад в экономику внес сырьевой спрос. В этот период на 5–6 % вырос объем добычи полезных ископаемых, основная часть продукции которой экспортировалась. Однако неблагоприятная конъюнктура на рынках отдельных видов экспортных товаров, введенные в 2022 г. санкции со стороны недружественных стран, включая ограничение поставок оборудования и технологий, доступ к зарубежным кредитам оказывали сдерживающее влияние на рост объемов добычи. В результате влияние данного фактора на экономику ДФО было непродолжительно и лишь частично компенсировало снижение потребительского спроса.

Причинами миграционной активности молодежи являются преимущественно экономические факторы. Например, из числа тех, кто не намерен остаться

и работать в Приморском крае, 7,7 % опрошенных объясняют свое решение низким уровнем доходов, а 20,8 % респондентов называют причиной отсутствие перспектив для развития экономики, несмотря на масштабные инвестиции. Экономические факторы отражают, прежде всего, состояние несбалансированности доходов и необходимых для жизни населения расходов. Значительная часть респондентов старше 41 года (63,2 %), по данным опроса, не могут позволить себе отпуск за пределами региона по причине того, что это слишком дорого для семьи.

Причинами миграционной активности могут быть риск ухудшения материального (имущественного) статуса или риск недостижения желаемого материального положения (рис. 2.4). Респонденты отмечают низкую доступность приобретения жилья в ипотеку. Можно спрогнозировать, что в этой ситуации отток населения, особенно молодого и квалифицированного, будет только нарастать.

Примерно 45 % респондентов указали, что взять ипотеку «дорого для семьи», только 16 % опрошенных могут позволить себе взять ипотеку в ближайшем будущем. Значительная часть респондентов указала на признаки социального дискомфорта и невозможность в полной мере обеспечить материально свои семьи, что усиливает социальную индифферентность населения. В 2020 г. около 60 % опрашиваемых были намерены уехать в ближайшее время или рассматривали такой вариант. Опросы 2024 г. показали, что эта доля снизилась до 55,0–55,5 % в основном за счет уменьшения финансовых возможностей у домохозяйств для отъезда за пределы региона.

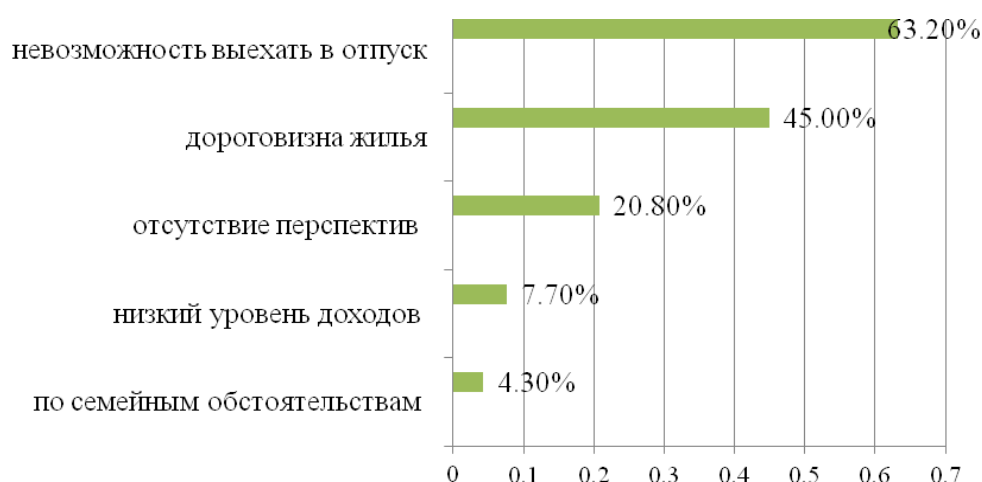


Рис. 2.4. Мотивы миграционной активности населения Приморского края

Исследование миграционных процессов в регионах российского Дальнего Востока указывает на общность причин миграционного поведения населения. Экономические причины отражают угрозу утраты или ухудшения материального (имущественного) статуса или риск недостижения желаемого материального положения. В данном случае склонность к миграции связана с физическим ощущением невозможности обеспечить достойное материальное положение

вследствие ограничений внешней среды. Миграция, обусловленная экономическими причинами, преследует цель достижения желаемого материального благополучия.

Детерминантой социальных факторов является физическое ощущение дискомфорта вследствие недоступности (отсутствия) качественных социальных благ или осознания угроз к утрате или ухудшению социального статуса. Здесь цель миграции видится в изменении или совершенствовании социального статуса для достижения социального благополучия. Климатические и географические причины условны, однако ощущение «удаленности» от главных российских культурно-исторических центров является одним из факторов миграционной мобильности у молодежи [79].

Анализируя данные за период 2018–2023 гг., можно сделать вывод о том, что миграция населения за пределы регионов Дальневосточного федерального округа усиливалась на фоне негативных процессов в экономике, однако не копировала их цикличность. Например, в Приморском крае отток имел устойчивую динамику роста, за исключением 2019 г. Численность занятых в экономике оставалась неизменной и даже увеличилась на 16,9 тыс. в 2023 г. (по отношению к 2022 г.), что можно объяснить только встречными потоками трудовой миграции из-за пределов региона.

В целом среднегодовая численность населения макрорегиона сократилась на 2538 тыс. чел., или на 24,4 % (в России – на 1,1 %). Суммарно с 1990 г. естественная убыль населения Дальнего Востока составила 178,5 тыс. чел. (родилось 3664,7 тыс. чел., а умерло 3843,2, что на 4,9 % больше). Это фактически равнозначно населению среднего по численности российского города. С 2018 г. в Дальневосточном федеральном округе начался очередной этап естественной убыли населения, обусловленный снижением уровня рождаемости и усугубившийся повышением показателей смертности в 2020–2021 гг. в условиях пандемии COVID-19 (табл. 2.12). За 2018–2023 гг. общая убыль населения, с учетом данных Всероссийской переписи населения 2020 г., составила 274,6 тыс. чел., из них: естественная убыль – 121,4 тыс. чел. (44 %), миграционная – 153,3 тыс. чел. (56 %) [3].

Таблица 2.12

Изменение численности населения регионов ДФО, тыс. чел.

Регион	1990	2018	2023	2023 к 1990, %	2023 к 2018 %
Республика Саха (Якутия)	1115,0	970,0	1000,0	–10,3	3,1
Республика Бурятия	1050,0	980,0	973,0	–7,3	–0,7
Приморский край	2303,0	1892,0	1813,0	–21,3	–4,2
Хабаровский край	1622,0	1320,0	1281,0	–21,0	–3,0
Забайкальский край	1319,0	1041,0	988,0	–25,1	–5,1
Камчатский край	478,0	301,0	289,0	–39,6	–4,1

Регион	1990	2018	2023	2023 к 1990, %	2023 к 2018 %
Амурская область	1055,0	790,0	753,0	–28,6	–4,6
Сахалинская область	715,0	477,0	459,0	–35,8	–3,8
Магаданская область	381,0	141,0	134,0	–65,1	–5,3
Еврейская АО	219,0	158,0	147,0	–33,0	–7,1
Чукотская АО	160,0	48,0	48,0	–70,0	–0,1

Источник: сост. автором по [77, 78].

В 2023 г. в трех регионах ДФО число прибывших превысило выбывших: Республика Саха (Якутия) – на 0,8 тыс. чел., Камчатский край – на 0,7 тыс. чел. и Чукотский автономный округ – на 0,2 тыс. чел. Наибольшая миграционная убыль зафиксирована в Забайкальском (4,9 тыс. чел.) и Приморском (3,9 тыс. чел.) краях, Амурской области (2,4 тыс. чел.). Для сравнения в 2018 г. Чукотский автономный округ был единственным регионом, в котором отмечался положительный миграционный прирост (0,2 тыс. чел.), а лидерами по миграционной убыли стали Забайкальский (7,4 тыс. чел.), Хабаровский (4,9 тыс. чел.) и Приморский (4,7 тыс. чел.) края, Республика Бурятия (4,6 тыс. чел.).

В 2023 г. наибольший вклад (69 %) в миграционный оборот на Дальнем Востоке внесли 4 региона: Приморский край (21 %), Республика Саха (Якутия) (18 %), Хабаровский край (17 %) и Республика Бурятия (13 %). Наименьшую долю в суммарном миграционном потоке составляют Чукотский автономный округ, Еврейская автономная и Магаданская области, Камчатский край (10 % в совокупности). За 2018–2023 гг. центры миграционной активности населения не изменились. Традиционно это Республики Саха (Якутия), Республика Бурятия, Приморский и Хабаровский края. В случае с национальными республиками значительным фактором миграции являются возвратные миграционные потоки; для юго-восточных территорий макрорегиона характерны относительно комфортные природно-климатические условия и развитая инфраструктура [80–83].

Сравнение показателей экономического развития (по данным Росстата в 1-м квартале 2024 г.) субъектов, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, указывает на опережающие среднероссийские темпы роста инвестиций, объемов промышленного производства, строительства, транспортировки и хранения грузов, а также добычи углеводородов. Индекс выпуска продукции по базовым отраслям экономики ДФО составил 108,0 %, показатель среднероссийский – 101,3 % (рис. 2.5). Следовательно, миграционный отток, если и влияет на экономику субъектов ДФО, то не замедляет темпы её роста.

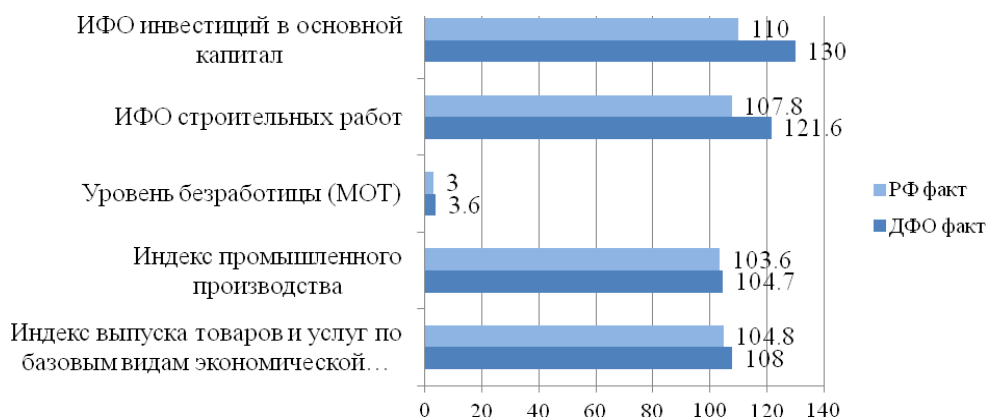


Рис. 2.5. Сравнение результатов экономического развития РФ/ДФО в 2023 г., %

Источник: сост. автором по [77, 78].

Можно предположить, что отток квалифицированных специалистов влияет на снижение инновационной активности предприятий региона. К слову, доля высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом продукте Приморского края остается невысокой – 15,1 % (2020); для сравнения среднероссийский показатель составляет 22,2 %. Сложившаяся специализация региона – транспортная обработка грузов, складские услуги и мультимодальные грузоперевозки; здесь традиционно высока производительность и интенсивность труда. Темпы роста производительности труда в регионе (104,0 %) существенно опережают среднероссийские показатели (97,2 %).

Массовое строительство жилья и объектов коммерческой недвижимости в регионе объективно стимулирует инвестиционный спрос, но не поддерживается спросом и реальными доходами населения, что в дальнейшем может спровоцировать сокращение занятости в этом секторе и дальнейшую миграционную убыль. По различным оценкам только 30–40 % метража в новостройках раскупаются на момент завершения строительства жилья. Остальное жилье остается невостребованным из-за низкой способности заемщиков к обслуживанию ссудной задолженности по ипотечным займам, невысоких характеристик комфортности и дороговизны нового жилья в крупных городах ДФО. Стремление снизить себестоимость, наряду с увеличением объема сдаваемого жилья, приводит к решению строительства в городах-спутниках. Это повышает значимость малых населенных пунктов и одновременно усиливает маятниковую и внутрирегиональную трудовую миграцию, создавая условия для концентрации населения в южной части округа и формируя системы расселения, такие как агломерация Большой Владивосток [84].

С незначительными колебаниями среднегодовая численность занятых в экономике растет на фоне миграционного оттока населения, что свидетельствует о замещении рабочих мест специалистами, работающими вахтовым методом, например на судовой верфи в г. Большой Камень, строительстве театрально-музейного

комплекса во Владивостоке, объектах газификации региона. Следует отметить, что отток квалифицированных кадров практически не сказывается на изменении отраслевой специализации экономики регионов ДФО и структуре валовой добавленной стоимости. Статистика не наблюдает сколько-нибудь существенное изменение структуры валовой добавленной стоимости в части увеличения доли, например, обрабатывающих производств и сельхозпроизводства. Это можно объяснить как инертностью инвестиционных процессов (инвестиционный цикл крупного производственного проекта составляет в среднем от 3 до 6 лет), так и ростом объемов отгрузки в традиционных отраслях региона.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Идеи неорбанизма Э. Говарда снова становятся привлекательными по мере роста интереса к концепции *up-to-earth* – приближения жилья к земле, соответствия застройки масштабу человека, его деятельности. Основу говардовской концепции города-сада составляют экологически выверенные модели жилой застройки *green dwelling*, соответствующие принципам «зелёной экономики». По мере роста благополучия населения востребованными становятся слабо урбанизированные малоэтажные жилые пространства, расположенные рядом с лесопарковыми зонами, связанные с центральной частью города скоростными системами транспорта. Российские города перестают восприниматься в качестве спальных районов градообразующих предприятий. Для сохранения исторического и культурного наследия разрабатываются планы реконструкции исторических центров городов, идет поиск новых решений, направленных на создание уникального семантического кода, позволяющего безошибочно идентифицировать те или иные российские города.

Роль мастер-плана заключается в определении уникальных особенностей города, способствующих его сбалансированному экономическому и пространственному росту. Для городов российского Дальнего Востока, испытывающих инфраструктурные проблемы и недостаток социальных объектов, мастер-планирование позволит не только целенаправленно решать задачи по созданию комфортных условий проживания, но найти источники финансирования мероприятий мастер-плана. Малые и средние города российского Дальнего Востока играют особую роль. По мере того как крупные города практически исчерпали резервы для роста, в малых городах есть земля, пригодная для застройки. Акцент в ведении застройки может быть сделан на совмещении жилья и мест приложения труда, индивидуализации жизненного пространства и приближении его к природе. С точки зрения ожидаемого эффекта мастер-план – это программа изменений эстетики рационализма и геометризма, свойственного большинству российских городов, к образу, отвечающему современным требованиям комфортности и органичности городского пространства.

Требования к содержанию мастер-планов возрастают по мере усложнения задач территориального развития. Административное укрупнение муниципальных образований в Российской Федерации способствует расширению границ влияния городских поселений и усилению межселенных связей. В ближайшие 10–15 лет тенденции урбанизации коснутся территорий, ранее не относимых к категории городских поселений. Ожидается, что это повлияет положительно на рынок труда, инвестиционную и экономическую деятельность, не обуславливая при этом избыточную концентрацию населения в пределах границ собственно

городской застройки. Однако принципиальную важность представляют формы построения систем расселения и функциональная нагрузка, распределяемая на них схемами пространственного и территориального развития.

По итогам десятого Восточного экономического форума Президент Российской Федерации поручил утвердить долгосрочную стратегию развития Дальневосточного федерального округа. До 2036 г. на реализацию мастер-планов городов российского Дальнего Востока будут направлены масштабные инвестиции, будет принят единый преференциальный механизм государственной поддержки инвестиционной деятельности и иные правовые, институциональные и программные меры, цель которых – обеспечить опережающее развитие экономики и социальной сферы. Тезис «опережающее развитие» подразумевает, что общие для регионов Дальнего Востока темпы роста экономики и социальной сферы должны быть существенно выше, чем среднероссийские. Ожидается, что реализация проектов собственно в границах территорий опережающего развития, включая международные, создаст благоприятные условия для занятости и закрепления населения, обеспечит демографический рост.

Регионы Дальнего Востока характеризуются неоднородностью по численности населения, уровню развития и структуре экономики, степени вовлеченности во внутренние и внешние экономические связи. Тезис опережающего развития достаточно условный; одни и те же меры проводимой государством политики могут в разной степени влиять на экономику отдельных дальневосточных регионов с учетом их особенностей. Стратегия опережающего роста должна учитывать факторы доступности рынков для товаров и услуг, производимых в регионах Дальнего Востока. Экономика округа характеризуется более высокой (в 2,2 раза выше), чем в целом по России, долей добывающих отраслей, низкой долей обрабатывающих отраслей (в 3,4 раза ниже), особенно тех, которые ориентированы на конечный потребительский спрос.

Перспективы систем расселения в ДФО связаны с последовательным наращиванием инвестиций в развитие территорий опережающего развития. Жилая застройка сопровождает производственные площадки, приобретая черты городов-спутников крупных городов. Вместе тем управленческая парадигма «опережающего» развития, т.е. достижение большего положительного эффекта через масштабные инвестиции в проекты на Дальнем Востоке, малопонятна жителям региона, если они непосредственно не вовлечены в процесс социально-экономического развития. Понимая содержание и ценность собственного вклада в развитие региона, население дальневосточных городов имеет сильную мотивацию для закрепления и оседлости. Основными акселераторами экономического роста являются инвестиции в экономику знаний, креативные индустрии и развитие интеллектуального и человеческого капитала, а объектом инвестиций должны рассматриваться домохозяйства и социальная инфраструктура субъектов ДФО. Необходимо приближать масштабы экономики к человеку через комфортную городскую среду, достойную занятость, доступный и современный общественный транспорт и социальную инфраструктуру.

Мастер-планы определяют суть развития городов российского Дальнего Востока в долгосрочный период. Практика разработки мастер-планов для Владивостока, Уссурийска, Артема, Спасска-Дальнего, Находки, Арсеньева показа-

ла, что перспективы возникновения и развития систем расселения тесно связаны с производственно-экономическими факторами и наличием деловых связей, вернее, с внутрирегиональной связанностью территорий и интенсивностью экономических связей, что дает возможность наиболее рациональной организации экономической деятельности и обеспечивает доступ предприятиям к региональным рынкам. Наличие якорных предприятий, способствующих концентрации деловой активности и определяющих параметры отраслевого развития территории, а также кластерных или линейных связей является важным фактором, способствующим устойчивому экономическому развитию и препятствующему дефрагментации экономического пространства в самоизолированные анклав.

На начальном этапе процесс разработки мастер-плана начинается с выявления внешних пространственных границ города, обусловливаемых трудовой миграцией, и определения функциональной роли или отраслевой специализации города. Особую значимость приобретают городские поселения с неутраченными компетенциями – значимыми для экономики предприятиями, имеющими потенциал для ревитализации и диверсификации деятельности, уникальными народными промыслами и ремеслами, позволяющими идентифицировать и сделать узнаваемым городское поселение по набору услуг, изделий или занятий. Такие города, особенно малые, близкие к природе, становятся привлекательными для посещения, трудовой миграции и проживания.

В современных условиях, отличающихся интенсивными процессами урбанизации и необходимостью устойчивого территориального развития, разработка мастер-планов приобретает особую значимость. Являясь стратегическими документами, они определяют направления пространственного развития территорий, способствуют их эффективному использованию и адаптации к современным вызовам, определяют долгосрочное развитие территории, задают общие направления, ключевые цели и принципы градостроительного и регионального развития. Отсутствие четких методологических рекомендаций и неполнота нормативно-правовой базы являются основными факторами, затрудняющими процесс мастер-планирования.

Эти аспекты требуют пристального внимания и комплексного подхода к их решению. Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики выявил необходимость внесения изменений, направленных на устранение существующих пробелов. Важным шагом станет разработка унифицированных методических рекомендаций, которые будут учитывать специфику регионов и позволят стандартизировать процесс планирования. Особое внимание следует уделить учету социальных, экономических и экологических факторов в процессе разработки мастер-планов. Это позволит более эффективно учитывать интересы различных групп населения и обеспечит устойчивое развитие территорий.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Линч, К. Образ города / К. Линч; пер. с англ. В.Л. Глазычева; сост. А.В. Иконников; под ред. А.В. Иконникова. – Москва: Стройиздат, 1982. – 328 с.: ил. – Перевод изд.: *The Image of the City* / Kevin Lynch. – The M. I. T. PRESS.
2. Fujita, M. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade* / M. Fujita, P. Krugman, A.J. Venables. – Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1999. – P. 367.
3. Fujita, M. *The New Economic Geography: Past, Present and the Future* / M. Fujita, P. Krugman // *Papers in Regional Science*. – Wiley-Blackwell, 2004. – Vol. 83. – P. 164.
4. Anikeev, V.V. Territorial development of the city of Vladivostok and its agglomeration / V.V. Anikeev. – URL: https://doi.org/10.35735/26870509_2023_14_2 (дата обращения: 20.06.2025).
5. Уточненный прогноз социально-экономического развития Приморского края на 2025 год и плановый период до 2027 года. – URL: <https://primorsky.ru/authorities/executive-agencies/departments/economics/development/forecast.php#close> (дата обращения: 20.06.2025).
6. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года: утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/ (дата обращения: 20.06.2025).
7. Единый перечень опорных населенных пунктов в Российской Федерации. – URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/strategicheskoe_planirovanie_prostranstvennogo_razvitiya/strategiya_prostranstvennogo_razvitiya_rossii_do_2030_goda_c_prognozom_do_2036_goda/ (дата обращения: 20.06.2025).
8. Руководство по проектированию малых городов в системах расселения / Центр. н.-и. и проект. ин-т по градостроительству Госгражданстроя. – Москва: Стройиздат, 1979. – 128 с.
9. Берри, Б. Города как системы в системах городов / Б. Берри. – Москва: Мысль, 1964. – 267 с.
10. Словарь общегеографических терминов под ред. Л.Д. Стампа / пер. с англ. В.Я. Барласа. – URL: <https://bigenc.ru/b/slovar-obshchegeograficheski-b99a6b> (дата обращения: 20.06.2025).

11. Гонина, Н.В. Типология как метод конкретно-исторического исследования городов Ангаро-Енисейского региона во второй половине XX в. / Н.В. Гонина // Гуманитарные науки в Сибири. – 2016. – Т. 23, № 1. – URL: <https://www.sibran.ru/upload/iblock/5e5/5e58ec7013a1a25e030b4857b68d7a62.pdf> (дата обращения: 20.06.2025).
12. Лаппо, Г.М. География городов / Г.М. Лаппо. – Москва, 1997. – 480 с.
13. Основные методические подходы к оценке качества жизни населения / Е.Н. Захарова, Р.А. Тхагапсо, А.В. Леонтьева, М.З. Абесалашвили. – URL: <http://www.publishing-vak.ru/file/archive-economy-2024-1/d4-zakharova.pdf> (дата обращения: 20.06.2025).
14. Букалова, С.В. Индексный подход к оценке качества городской среды как инструмент повышения эффективности муниципального управления / С.В. Букалова, Т.Н. Модникова, А.Ю. Корнеев. – URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=44098 (дата обращения: 20.06.2025).
15. Индекс качества городской среды. – URL: <https://индекс-городов.рф> (дата обращения: 20.06.2025).
16. Протокол заседания штаба по вопросам развития городов Дальневосточного федерального округа от 07.02.2022 № АЧ-10/10 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке (корректировке) планов развития муниципальных образований (мастер-планов)». – URL: https://vgmu.hse.ru/data/2024-03/27/2087603676/V_Bloc_1_2024.pdf (дата обращения: 20.06.2025).
17. Национальный стандарт мастер-планов. ВЭБ.РФ. – URL: <https://xn--90ab5f.xn--p1ai/natsionalnyy-standart-master-planov/> (дата обращения: 20.06.2025).
18. Распоряжение Правительства РФ от 23.12.2022 № 4132-р «Об утверждении методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_435504/ (дата обращения: 20.06.2025).
19. Безвербный, В.А. Пространственное сжатие территорий Российской Федерации: понятие, критерии, система показателей. – Города будущего: пространственное развитие, соучаствующее управление и творческие индустрии: монография / В.А. Безвербный, Э. Маркварт, А.М. Ситковский. – Москва: Дело, 2021. – 93 с.
20. Национальный стандарт мастер-планов. Кн. 1. Видение российского города. – URL: <https://вэб.рф/natsionalnyy-standart-master-planov/> (дата обращения: 21.06.2025).
21. История экономических учений / В.С. Автономов, О.И. Ананьин, Н.А. Макашева [и др.]. – Москва: ИНФРА-М, 2002. – 784 с.
22. Влияние государственного регулятора на результаты реализации демографической политики в макрорегионах Российской Федерации / Е.В. Султанова, Н.Г. Ивельская, А.И. Корчагин, А.Е. Попов // Креативная экономика. – 2024. – Т. 18, № 1. – С. 11–28.
23. Об утверждении методических рекомендаций по подготовке мастер-плана в рамках комплексного развития территорий Нижегородской области: приказ Министерства градостроительной деятельности и развития агломераций Нижегородской области от 10.03.2023 № 01-02-15. – URL: <https://gradrazvitie.ru/>

wp-content/uploads/2023/03/prikaz-ob-utverzhenii.pdf (дата обращения: 21.06.2025).

24. Александра Сытникова: о том, что такое мастер-план и как он влияет на развитие территорий. – URL: <https://archi.ru/tech/99187/aleksandra-sytnikova-o-tom-chto-takoe-master-plan-i-kak-on-vliyaet-na-razvitie-territorii/?erid=LdtCKZ8sz> (дата обращения: 21.06.2025).

25. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (с изменениями и дополнениями). – URL: <https://base.garant.ru/71937200/> (дата обращения: 21.06.2025).

26. Распоряжение правительства Российской Федерации от 23 марта 2019 года № 510-р «Об утверждении методики формирования индекса качества городской среды» (с изм. на 20 сентября 2023 года). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_320891/ (дата обращения: 21.06.2025).

27. Методика рейтингования по индексу качества городской среды. – URL: <https://xn---dtbcccdisypabxk.xn--p1ai/#/methodology> (дата обращения: 21.06.2025).

28. Индекс качества жизни ВЭБ.РФ. – URL: <https://citylifeindex.ru/> (дата обращения: 21.06.2025).

29. Послание Федеральному собранию от 29.02.2024 г. – URL: <https://iz.ru/1657705/2024-02-29/putin-predlozhit-razrabotat-master-plany-dlia-200-gorodov-rf> (дата обращения: 21.06.2025).

30. Мастер-планы восьми городов ДФО. ВЭФ. – URL: <https://tass.ru/v-strane/18417895> (дата обращения: 21.06.2025).

31. Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 № 696 (ред. от 25.12.2024) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». – URL: <https://base.garant.ru/72260516/> (дата обращения: 21.06.2025).

32. Модернизация социальной инфраструктуры, создание новых городских пространств, строительство жилья и коммерческих объектов. – URL: https://minvr.gov.ru/press-center/news/modernizatsiya_sotsialnoy_infrastruktury_sozdanie_novykh_gorodskikh_prostranstv_stroitelstvo_zhilya/ (дата обращения: 21.06.2025).

33. Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р «Об утверждении Перечня моногородов». – URL: https://economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/razvitie_gorodov/monogoroda/ (дата обращения: 21.06.2025).

34. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.11.2014 № 1186 «О предоставлении из федерального бюджета в 2014–2017 годах субсидии некоммерческой организации «Фонд развития моногородов» (в ред. от 19.02.2021 № 225). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159671/ (дата обращения: 21.06.2025).

35. Правительство РФ утвердило перечень новых мер поддержки для моногородов. – URL: <https://xn--90ab5f.xn--p1ai/press-tsentr/53241/> (дата обращения: 21.06.2025).

36. Стандарт мастер-планов. Кн. 3. – URL: <https://вэб.пф/files/-?file=875c039cbc926b42282538fcb7d2b5f7.pdf> (дата обращения: 21.06.2025).
37. Протокол заседания штаба по вопросам развития городов Дальневосточного федерального округа от 07.02.2022 № АЧ-10/10 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке (корректировке) планов развития муниципальных образований (Мастер-планов). – URL: https://vgmu.hse.ru/data/-2024/03/27/2087603676/V_Bloc_1_2024.pdf/ (дата обращения: 21.06.2025).
38. Продолжается работа по подготовке законопроекта, определяющего понятие мастер-плана. – URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/press/prodolzhaetsya-rabota-po-podgotovke-zakonoproekta-opredelyayushchego-ponyatie-master-plana/> (дата обращения: 21.06.2025).
39. Мастер-план как инструмент освоения свободных территорий. – URL: <https://base.garant.ru/72241300/5f5aeb9844a3cec55dca4cf7554741a3/> (дата обращения: 21.06.2025).
40. «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 20.03.2025). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/ (дата обращения: 21.06.2025).
41. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.08.2024, с изм. от 31.10.2024). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5142/1dec4384fb77d08bf6653804902b8309b833980/ (дата обращения: 21.06.2025).
42. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 30.11.2024) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 21.06.2025).
43. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ (последняя редакция). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 22.06.2025).
44. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.03.2025). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 22.06.2025).
45. Национальный проект «Инфраструктура для жизни». – URL: <https://национальныепроекты.пф/new-projects/infrastruktura-dlya-zhizni/> (дата обращения: 22.06.2025).
46. Роль мастер-планов в развитии опорных городов. – URL: <https://urtmag.ru/public/1782/> (дата обращения: 22.06.2025).
47. Никифорова, Е.Н. Правовые аспекты стратегического планирования в Российской Федерации / Е.Н. Никифорова // Теория и практика сервиса: экономика, социальная сфера, технологии. – 2017. – № 1 (41). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/pravovye-aspekty-strategicheskogo-planirovaniya-v-rossiyskoy-federatsii> (дата обращения: 25.06.2025).

48. 74 стратегических мастер-плана для 91 города. – URL: <https://rgud.ru/press-releases/74-strategicheskikh-master-plana-dlya-91-goroda-utverzhdenny-po-sostoyaniyu-na-iyul-2024-goda/> (дата обращения: 22.06.2025).

49. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 20.03.2025) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 22.06.2025).

50. Поручение по итогам стратегической сессии «Опережающее развитие дорожного хозяйства, коммунальной, социальной инфраструктуры и мастер-планы городов». – URL: http://government.ru/dep_news/55247/ (дата обращения: 22.06.2025).

51. Формирование комфортной городской среды. – URL: <https://национальныепроекты.рф/new-projects/infrastruktura-dlya-zhizni/formirovanie-komfortnoy-gorodskoy-sredy/> (дата обращения: 23.06.2025).

52. Обзор изменений «Градостроительного кодекса Российской Федерации» от 29.12.2004 № 190-ФЗ. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327616/cfebdfc27a294d595f6f32ac7fc4bd8e653f967c/ (дата обращения 23.06.2025)

53. Умный город: как цифровые технологии меняют городскую среду и повседневную жизнь. – URL: https://roscongress.org/materials/umnyy-gorod-kak-tsifrovye-tehnologii-menyayut-gorodskuyu-sredu-i-povsednevnyuyu-zhizn/?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F (дата обращения: 23.06.2025).

54. Программа повышения квалификации по реализации стратегических инвестиционно-строительных проектов. – URL: <https://www.minstroyrf.ru/press/startovala-programma-povysheniya-kvalifikatsii-po-realizatsii-strategicheskikh-investitsionno-stroit/> (дата обращения: 23.06.2025).

55. Голосование за объекты благоустройства. – URL: <https://www.vlc.ru/event/news/114535/> (дата обращения: 23.06.2025).

56. Brooking, A. Intellectual capital: core asset for the third millennium enterprise / A. Brooking. – London: Thompson International Business Press, 1996. – 224 p.

57. Saint-Onge, H. Tacit Knowledge: the Key to the Strategic Alignment of Intellectual Capital? / H. Saint-Onge // Strategy and Leadership. Planning Review. – 1996. – Vol. 24, No. 2. – P. 10–16.

58. Ashton, R. H. Intellectual capital and value creation / R.H. Ashton // Journal of accounting literature. – 2009. – Vol. 24, No. 24. – P. 53–134.

59. Bontis, N. Intellectual capital: an exploratory study that develops measures and models? / N. Bontis // Paper, presented at ASAC, 17th Annual McMaster Business Conference, Managing Intellectual Capital and Innovation. – Hamilton, Canada, 1996.

60. Claver-Cortés, E. Intellectual capital management: an approach to organizational practices in Ecuador / E. Claver-Cortés, P. Zaragoza-Sáez, M. González-Illescas // Intangible Capital. – 2018. – No. 2 (14). – P. 270–285.

61. Meta-choices in ranking knowledge-based organizations / C. Daraio, G. Iaz-zolino, D. Laise [et al.] // Management Decision. – 2021. – URL: <https://doi.org/10.1108/MD-01-2021-0069>

62. Типологизация, идентификация и диагностика интеллектуального капитала организации с использованием категориального метода «ряд информационных критериев». – URL: https://vestnik.utm.ru/upload/iblock/4f7/206_222.pdf (дата обращения: 23.06.2025).
63. Федеральный проект «Формирование комфортной городской среды». – URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/140232/> (дата обращения: 23.06.2025).
64. Письмо Министерства экономического развития Российской Федерации от 28 февраля 2014 года № 3939-ОФ/Д09и «О методике проведения социологического исследования и оценки удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг». – URL: <https://docs.cntd.ru/document/499091178> (дата обращения: 23.06.2025).
65. Строительные нормы и правила. Инженерная защита территории от затопления и подтопления. – URL: <https://docs.cntd.ru/document/5200022> (дата обращения: 23.06.2025).
66. Земельный кодекс РФ. Статья 107. Последствия установления, изменения, прекращения существования зон с особыми условиями использования территорий. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/-c10ce5a1065a94589bc2524a6fe9ce51050e8b51/ (дата обращения: 23.06.2025).
67. «Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 07.06.2025). – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/7bf33a9d765427bcd8a0efac58f7b414890e0bb/ (дата обращения: 23.06.2025).
68. Исследование: ущерб от стихии. – URL: <https://www.dw.com/ru/issledovanie-globalnyj-userb-ot-stihii-ocenen-v-200-mlrd-dollarov/a-68397539> (дата обращения: 23.06.2025).
69. Порфирьев, Б.Н. Природные и техногенные катастрофы: последствия для населения и экономики / Б.Н. Порфирьев, Е.А. Макарова // Экономика и управление. – 2014. – № 4 (102). – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/prirodnye-i-tehnogennye-katastrofy-posledstviya-dlya-naseleniya-i-ekonomiki> (дата обращения: 23.06.2025).
70. Скуратова, Т.М. Освоения подземного пространства на основаниях, сложенных заторфованными грунтами, как решение проблем урбанизации городов / Т.М. Скуратова // Sciences of Europe. – 2021. – № 79-1. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osvoeniya-podzemnogo-prostranstva-na-osnovaniyah-slozhennyh-zatorfovannymi-gruntami-kak-reshenie-problem-urbanizatsii-gorodov> (дата обращения: 25.06.2025).
71. Совещание о предотвращении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. – URL: <http://government.ru/news/46239/> (дата обращения: 23.06.2025).
72. Лазарев, Д.М. Оценка рисков HAZID как эффективное средство обеспечения безопасной работы морских терминалов / Д.М. Лазарев // Транспорт и хранение нефтепродуктов. – 2022. – № 1-2. – URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-riskov-hazid-kak-effektivnoe-sredstvo-obespecheniya-bezopasnoy-raboty-morskih-terminalov> (дата обращения: 25.06.2025).
73. Проект «Дельта». Успешные практики. – URL: https://www.ce-memphis.edu/1101/interesting_stuff/7wonders.html (дата обращения: 23.06.2025).

74. Разработка и информационно-аналитическое обеспечение реализации стратегического мастер-плана комплексной утилизации и экологической реабилитации выведенных из состава ВМФ объектов атомного флота на Северо-Западе России. – URL: [http://ibrae.ac.ru/contents/106/#:~:text=Стратегический%20Мастер%20план%20\(СМП\),экологической%20обстановки%20в%20Северо%20западном](http://ibrae.ac.ru/contents/106/#:~:text=Стратегический%20Мастер%20план%20(СМП),экологической%20обстановки%20в%20Северо%20западном) (дата обращения: 23.06.2025).
75. Минакир, П.А. Программная экономика: дальневосточная проекция / П.А. Минакир, О.М. Прокапало // Регионалистика. – 2021. – Т. 8, № 4. – С. 36–44. – URL: <https://dx.doi.org/10.14530/reg.2021.4>
76. О результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ практики применения преференциальных режимов, действующих на территории Российской Федерации, с точки зрения их влияния на экономический рост и соответствия заявленным целям» / Счетная Палата РФ. 2021 г.
77. Демографическая характеристика Дальневосточного федерального округа / ФАНУ «Востокгосплан». 2023 г. – URL: <https://vostokgosplan.ru/wp-content/uploads/demograficheskaja-harakteristika-dfo.pdf>
78. Об основных результатах прогнозирования социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа 2030 г. / ФАНУ «Востокгосплан». 2023 г. – URL: <https://vostokgosplan.ru/wp-content/uploads/osnovnye-rezultaty-prognozirovaniya-socialno-jekonomicheskogo-razvitiya-dalnevostochnogo-federalnogo-okruga-2030.pdf>
79. Минакир, П.А. Восточный вектор развития: новые вызовы и ожидания / П.А. Минакир // Регионалистика. – 2023. – Т. 10, № 1. – С. 67–73. – URL: <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2023.1.67>
80. Полуструктурная модель экономики Дальневосточного макрорегиона. Серия докладов об экономических исследованиях / В. Жураковский, А. Новопашина, Д. Гришин, Е. Булыга; Центральный Банк Российской Федерации. – Февраль 2024. – № 127. – URL: https://cbr.ru/StaticHtml/File/158679/wp_127.pdf
81. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2019 г. / О.М. Прокапало, А.Б. Бардаль, А.Г. Исаев А.Г. [и др.] // Пространственная экономика. – 2020. – № 2. – С. 142–184. – URL: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2020.2.142-184>
82. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2020 г. / О.М. Прокапало, А.Б. Бардаль, А.Г. Исаев А.Г. [и др.] // Пространственная экономика. – 2021. – № 2. – С. 81–126. – URL: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2021.2.081-126>
83. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2021 г. / О.М. Прокапало, А.Б. Бардаль, М.Г. Мазитова, Д.В. Суслов // Пространственная экономика. – 2022. – Т. 18, № 2. – С. 135–182. – URL: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2022.2.135-182>
84. Экономическая конъюнктура в Дальневосточном федеральном округе в 2023 г. / О.М. Прокапало, А.Б. Бардаль, М.Г. Мазитова, Д.В. Суслов // Пространственная экономика. – 2024. – Т. 20, № 2. – С. 122–166. – URL: <https://dx.doi.org/10.14530/se.2024.2.122-166>

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ МАСТЕР-ПЛАНОВ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ	7
1.1. Роль и место мастер-плана в развитии городского поселения	7
1.2. Изменение образа города на различных этапах эволюционного цикла.....	18
1.3. Объемно-пространственный регламент города Спасска-Дальнего	38
1.4. Методические аспекты внедрения процесса мастер-планирования в систему муниципального управления	47
Глава 2. ПРАКТИЧЕСКИЕ АЛГОРИТМЫ РАЗРАБОТКИ МАСТЕР-ПЛАНОВ ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ.....	57
2.1. Российская и зарубежная практика разработки мастер-планов городских поселений	57
2.2. Практика внедрения процесса мастер-планирования в систему муниципального управления в Российской Федерации	65
2.3. Организационно-правовые основы разработки мастер-планов	83
2.4. Учёт культурно-исторического наследия городских поселений при разработке мастер-планов.....	91
2.5. Учёт факторов межселенного взаимодействия при разработке мастер-планов городских поселений.....	95
2.6. Влияние интеллектуального капитала на процессы экономического и агломерационного роста городов	98
2.7. Учет влияния природных и техногенных рисков в процессе разработки мастер-плана	110
2.8. Влияние миграционного оттока на реализацию мастер-планов дальневосточных городов.....	116
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	125
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	128

Научное издание

Авторский коллектив:

В.А. Андреев, Е.Б. Олейник, Т.В. Варкулевич,
Н.Г. Шереметьева, Н.Г. Ивельская, О.В. Недолужко

**ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ
И ПРАКТИЧЕСКИЕ АЛГОРИТМЫ
РАЗРАБОТКИ МАСТЕР-ПЛАНОВ
ГОРОДСКИХ ПОСЕЛЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Монография

Редактор И.Г. Шабунина
Компьютерная верстка М.А. Портновой

Подписано в печать: 12.11.2025. Формат 70 ×100/16
Бумага писчая. Печать офсетная. Усл.-печ. л. 10,0
Уч.-изд. л. 9,32. Заказ 521

Издательство Владивостокского государственного университета
690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41
Отпечатано в ресурсном информационно-методическом центре ВВГУ
690014, Владивосток, ул. Гоголя, 41

ISBN 978-5-9736-0765-4

