РИТМ ЭКОНОМИКИ

ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКАЯ СТАТЬЯ

Трансформация системы территориального планирования и градостроительного зонирования

Елена Васильевна Михневич[a]

[a] **GRADELEN**

EDN: VBFITC

Аннотация: Настоящая статья посвящена проблемам институциональной трансформации системы документов территориального планирования и градостроительного зонирования (ТПиГЗ) в контексте реализации новой Стратегии пространственного развития РФ. В основе исследования лежит неоинституциональный подход, в рамках которого данная система анализируется как комплекс формальных институтов, призванных снижать транзакционные издержки. Автор выявляет ключевые диспропорции системы: рассогласованность документов стратегического, территориального планирования и градостроительного зонирования, их низкую адаптивность и порождаемые этим высокие издержки для бизнеса и граждан. На основе анализа отечественной практики (включая эмпирические данные по изменениям документов) и релевантного международного опыта (каскадные модели, цифровые платформы) доказывается гипотеза о необходимости целенаправленной трансформации системы. Особое внимание уделено роли мастер-плана как нового стратегического инструмента. В заключение представлена система конкретных рекомендаций по гармонизации и цифровой модернизации системы документов ТПиГЗ, структурированных по кратко-, средне- и долгосрочным горизонтам, направленных на повышение ее эффективности как ключевого инструмента государственной пространственной политики. Внедрение инструментов искусственного интеллекта для прогнозного моделирования сценариев пространственного развития и оценки инвестиционных рисков позволит перейти от реактивного устранения уже возникших противоречий к проактивному управлению территориальным развитием.

Ключевые слова: пространственное развитие, управление развитием территорий, документы территориального планирования, градостроительное зонирование, генеральный план, правила землепользования и застройки, мастер-план, стратегическое планирование

Дата поступления статьи в редакцию: 30 сентября 2025 года.

Transformation of the system of spatial planning and urban zoning

Elena V. Mikhnevich[a]

[a] **GRADELEN**

RESEARCH ARTICLE

Abstract: In light of the Russian Federation's new Spatial Development Strategy, the article explores the challenges associated with institutional reform of the spatial planning and urban zoning documents (SPUZ) system. This system is examined as a collection of formal institutions intended to reduce transaction costs, based on the study's neo-institutional approach. The author identifies three key imbalances in the system: inconsistencies among strategic, spatial, and urban zoning plans; the limited adaptability of these plans; and the resulting high costs for businesses and citizens. The paper demonstrates the necessity of a targeted transformation of the system based on an analysis of domestic practices (including empirical data on changes to documents) and relevant international experience with cascading models and digital platforms. The author focuses on the role of the master plan as a new strategic instrument. The findings allow us to make specific recommendations for harmonizing and digitally modernizing the SPUZ documentation system. These recommendations are structured around short-, medium-, and long-term timeframes, aiming to enhance the system's effectiveness as a key instrument of state spatial policy. The use of artificial intelligence tools for creating predictive models of spatial development scenarios and evaluating investment risks will enable a shift from a reactive approach to addressing existing conflicts to a proactive approach to managing spatial development.

Keywords: spatial development, spatial development management, spatial planning documents, urban zoning, general plan, land use and building regulations, master plan, strategic planning

Received: September 30, 2025.

Введение

В современных условиях, определяемых как реализацией национальных целей развития России до 2030 года[1], так и необходимостью обеспечения экономического суверенитета в контексте геополитических вызовов, эффективное управление пространственным развитием территории становится одним из важнейших элементов государственной политики. Новая Стратегия пространственного развития РФ до 2030 года с прогнозом до 2036 года[2] (далее – Стратегия) определяет ключевые вызовы (гиперконцентрация, демографический кризис, переориентация внешнеэкономических связей) и закрепляет принцип дифференцированного подхода, ставя в приоритет развитие геостратегических территорий и опорных населенных пунктов для сбалансированного расселения и территориальной организации экономики.

Важным элементом, призванным транслировать эти стратегические установки в конкретные пространственные решения и «правила игры» на земле, являются документы территориального планирования и градостроительного зонирования (далее – ТПиГЗ). Именно они формируют нормативно-плановый каркас, непосредственно регулирующий использование территории. Однако действующая система документов ТПиГЗ характеризуется устойчивыми структурными сложностями, отмечаемыми исследователями: рассогласованностью документов различных уровней (стратегических, территориальных, градостроительных), их недостаточной адаптивностью к динамично меняющимся социально-экономическим условиям, а также порождаемыми этими факторами излишними транзакционными издержками для бизнеса и граждан [Бухвальд, 2022; Герцберг, 2025; Орлов 2023]. Эти вызовы формируют фундаментальное противоречие между объективной необходимостью детализированного регулирования для достижения сложных макроцелей государства, таких как сбалансированное развитие территорий, национальная безопасность, социальная стабильность, и ростом издержек, вызванных избыточностью и внутренней несогласованностью самой системы регулирования ТПиГЗ. Неслучайно новая Стратегия прямо указывает на необходимость синхронизации всех документов стратегического и территориального планирования с ее пространственными приоритетами[3], что делает задачу гармонизации именно этого институционального ядра особенно актуальной.

Теоретической основой для осмысления вышеуказанного противоречия служит неоинституциональная экономическая теория [Норт, 1997]. В рамках этого подхода система документов ТПиГЗ понимается не как пассивный набор нормативных актов, а как комплекс формальных институтов, где институты представляют собой «правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [Норт, 1993]. Эти институты задают структуру прав собственности и «правила игры» (в терминах Д. Норта), которые координируют взаимодействие между государством, бизнесом и обществом в пространственном контексте. Их ключевая функция, по Норту, состоит в снижении неопределенности и транзакционных издержек путем установления стабильных и прозрачных норм. В этом аспекте институты выступают ответом на проблему, обозначенную Р. Коузом: при положительных транзакционных издержках первоначальное распределение прав (в частности, прав на использование территории, фиксируемое в документах градостроительного зонирования), напрямую влияет на эффективность конечного распределения ресурсов [Coase, 1960]. Таким образом, документы ТПиГЗ как раз и призваны выполнять эту координирующую функцию, предопределяя через четкие регламенты наиболее эффективные (с точки зрения публичных интересов) варианты использования пространства и минимизируя издержки согласования между многочисленными субъектами. Таким образом, институт ТПиГЗ предстает целенаправленно созданным инструментом государственного управления, что находит отражение в отечественных концепциях государственного управления и территориального развития [Вардомский, Глезер, Гончаров и др., 2020]. В этом качестве он выполняет ряд ключевых функций, теоретическое обоснование которых можно найти в работах по публичному управлению и региональной экономике:

- *целеполагающую функцию*, которая реализуется через трансляцию национальных стратегических установок на региональный и муниципальный уровни, что соответствует принципу каскадного планирования, обоснованному в теории многоуровневого управления [Hooghe, Marks, 2003] и адаптированному к российским условиям в работах по стратегическому планированию [Сильвестров, Старовойтов, Бауэр и др., 2021];
- *ресурсно-распределительную функцию*, вы-

1 Указ Президента РФ от 7 мая 2024 года № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года».

2 Распоряжение Правительства РФ от 28 декабря 2024 года № 4146-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года».

3 Раздел XI Стратегии.

ражающуюся в определении пространственных приоритетов для концентрации бюджетных и частных инвестиций, что является центральным механизмом реализации новой Стратегии, предполагающей приоритетное финансирование инфраструктуры в опорных населенных пунктах и геостратегических территориях. Это согласуется с концепцией пространственной фискальной политики [Bahl, Linn, 1992] и развиваемой в России теорией бюджетного федерализма [Бредихин, 2025], а также исследованиями инвестиционной привлекательности регионов [Глоба, Березовая, Зябликов, 2022];

• *координационную функцию*, обеспечивающую согласованность действий различных ведомств и уровней власти, что соответствует принципам сетевого управления территориальным развитием [Kickert et al., 1997] и концепции межведомственного взаимодействия в государственном управлении;

• *легитимационную функцию*, связанную с созданием прозрачных и стабильных правил для хозяйствующих субъектов, что находит отражение в теории регулятивного управления [Baldwin et al., 2012] и проблематике административных реформ в России [Байнова, Курков, 2022];

• *стимулирующую функцию*, проявляющуюся в формировании системы стимулов для частных инвестиций через четкие градостроительные регламенты, что соответствует принципам инклюзивных институтов, описанных Асемоглу и Робинсоном [Acemoglu, Robinson, 2012], и концепции инвестиционного климата в российских регионах.

Исходя из этой теоретической позиции, автор формулирует следующую исследовательскую гипотезу: эффективность системы документов ТПиГЗ как инструмента государственного управления пространственным развитием может быть существенно повышена через ее целенаправленную институциональную трансформацию, направленную на устранение внутренней рассогласованности документов, внедрение цифровых платформ управления территорией и четкое функциональное разграничение между документами стратегического характера (включая мастер-планы) и документами ТПиГЗ. Эта трансформация становится императивом в свете амбициозных задач новой Стратегии, требующих синхронизации действий, точного распределения ресурсов и цифровой поддержки решений.

Под «трансформацией» в данном контексте понимается именно целенаправленный процесс институциональных изменений, нацеленный на повышение эффективности системы через оптимизацию структуры и содержания документов ТПиГЗ, внедрение цифровых технологий и гармонизацию с актуальными национальными стратегическими приоритетами. Целью настоящей статьи является обоснование ключевых направлений такой трансформации института ТПиГЗ, для достижения которой ставятся следующие задачи: анализ системных противоречий в действующей системе документов; исследование релевантного международного опыта гармонизации пространственного планирования; оценка потенциала новых инструментов, прежде всего мастер-планов; разработка практических предложений по институциональным и цифровым преобразованиям системы.

Мировой опыт

Проблема рассогласованности документов различного уровня в сфере пространственного развития представляет собой универсальный вызов для государств, стремящихся к эффективному управлению развитием территорий. Международный опыт свидетельствует, что успешные практики базируются на тесной взаимосвязи систем территориального управления и пространственного планирования[4], где планировочные документы выступают активными инструментами распределения ресурсов и влияния на принятие решений [Castells, 1989; Beauregard, 2018].

В мировой практике выделяются две основные модели гармонизации планирования. Иерархическая (каскадная) модель, доказавшая свою эффективность в Нидерландах и Германии, строится на принципе «согласованности сверху вниз», когда вышестоящие документы устанавливают обязательные стратегические рамки для нижестоящих [Needham, 2014][5]. В Нидерландах это обеспечивается юридической обязательностью муниципального плана застройки даже для самой муниципальной администрации, создавая жесткую связь между стратегией и конкретными разрешениями. Интегративная модель, реализованная в Великобритании в форме «Local Plan»[6], объединяет стратегическое видение и детальные регламенты в едином документе, минимизируя внутренние противоречия за счет одновременной разработки всех элементов.

4 *Nadin V., Maldonado A.M.F., Zonneveld W. et al.* ESPON / COMPASS – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe (2016–2018) / Final Report. 2018. https://www.researchgate.net/publication/329275758_ESPON_COMPASS_-_Comparative_Analysis_of_Territorial_Governance_and_Spatial_Planning_Systems_in_Europe_Applied_Research_2016-2018_-_Final_Report

5 *Dembski S.* Germany: A Balanced Planning System (2020). https://www.researchgate.net/publication/349395931_Germany_A_Balanced_Planning_System

6 UK Government – National Planning Policy Framework. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/67aafe8f3b41f783cca46251/NPPF_December_2024.pdf

Наиболее перспективным направлением стала цифровизация системы планирования, где опыт Финляндии, Сингапура и особенно Китая демонстрирует, как единые геопространственные платформы и «цифровые двойники» (Digital Twins) позволяют автоматически выявлять противоречия между документами разных уровней [Hämäläinen, 2021]. Китайская национальная система «Единое платформенное приложение для территориального пространства»[7], реализуемая с 2019 года, показывает, как цифровые инструменты позволяют жестко закрепить стратегические приоритеты и предотвратить их несанкционированное изменение.

Этот опыт активно изучается и адаптируется в России. В рамках российско-китайского сотрудничества по строительству и городскому развитию ключевыми направлениями стали создание единых цифровых платформ данных для ускорения разработки градостроительной документации и параметрическое моделирование городской среды. Так, по итогам пятого заседания Российско-китайской подкомиссии по строительству и городскому развитию[8] одним из мероприятий плана работы на 2026 год утверждена российско-китайская Конференция по городскому планированию и строительству[9], ключевой темой которой станет цифровая трансформация градостроительного развития. Таким образом, китайский подход к построению цифровых платформ пространственного планирования перестает быть лишь предметом теоретического интереса и превращается в релевантную модель. Его практическое межгосударственное тиражирование служит косвенным подтверждением возможности адаптации ключевых принципов для решения российских проблем гармонизации планирования.

Особую актуальность проблема рассогласованности планирования приобретает в контексте проблематики финансирования развития инфраструктуры в повестке работы «Деловой двадцатки» (B20)[10]. Как представитель российского бизнеса в Целевой группе B20 по финансированию и инфраструктуре, автор отмечает, что внутренняя несогласованность документов территориального планирования создает для бизнеса существенные риски: увеличение сроков и стоимости согласований, правовую неопределенность, снижающую капитализацию долгосрочных инвестиций, а также барьеры для мобилизации частного капитала, особенно в контексте инфраструктурных проектов и «зеленых» инвестиций (ESG). Эти проблемы прямо противоречат принципам B20 об оптимизации административных процедур и снижении регуляторных издержек.

Цифровые платформы планирования, обсуждаемые в рамках B20 как инструменты развития «умной» инфраструктуры, представляют собой практический механизм устранения фундаментального регуляторного барьера. Единая цифровая среда, где все градостроительные правила формализованы и применяются автоматически, повышает прозрачность, снижает коррупционные риски и создает предсказуемые условия для инвесторов – именно те цели, которые продвигает B20.

Таким образом, мировой опыт и приоритеты международного бизнес-сообщества указывают на необходимость синтеза трех элементов: четкой законодательной иерархии документов, стандартизации пространственных данных и внедрения интеллектуальных цифровых платформ. Такой подход не только решает отраслевую проблему рассогласованности, но и вносит непосредственный вклад в улучшение инвестиционного климата (важнейшую цель государственной экономической политики).

Содержание понятий «пространственное развитие» и «территориальное планирование» в РФ

В числе приоритетных функций государства особое место занимают организация и обеспечение пространственного развития территорий [Болтанова, Романова, Бандорин, 2022; Трухачев, Трутнев, 2021], представляющие собой «совершенствование системы расселения и территориальной организации экономики, в том числе за счет проведения эффективной государственной политики регионального развития»[11].

В последние годы вопросы градостроительной деятельности[12] и управления развитием территорий в Российской Федерации активно обсуждаются в профессиональной и академической среде. К данной проблематике обращаются мно-

7 Синьхуа. Китай готов к совершенствованию системы национального территориально-пространственного планирования. https://russian.news.cn/2019-05/28/c_138097172.htm

8 Единый институт пространственного планирования. https://eipp.ru/news/2025/россия-с-партнерами-из-кнр-начала-работу-по-цифровизации-городского-планирования.html

9 В рамках Межправительственной российско-китайской комиссии по подготовке регулярных встреч глав правительств.

10 B20 Finance and Infrastructure Task Force recommendations. 2025. South Africa. https://www.b20southafrica.org/task-forces/finance-infrastructure-task-force/

11 По определению, приведенному в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 года (распоряжение Правительства РФ от 13 февраля 2019 года № 207-р).

12 «Градостроительная деятельность – деятельность по развитию территорий, в том числе городов и иных поселений, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования, планировки территории, архитектурно-строительного проектирования, строительства…» (ст. 1 ГрК РФ).

гие авторитетные исследователи. В частности, С.Ю. Трухачев и Е.О. Хитёва анализируют практику разработки мастер-планов в России как нового инструмента городского планирования, сравнивая их с традиционными генеральными планами [Трухачев, Хитёва, 2022]. В работе рассматриваются методологические различия между этими документами, их роль в системе градостроительного регулирования и перспективы интеграции мастер-планов в отечественную практику территориального планирования.

Книга Э.К. Трутнева посвящена анализу правовых основ градостроительной деятельности в России, сопоставлению двух противоборствующих моделей регулирования (зонально-правового градорегулирования и точечно-административного градостроительства) и разработке программы исправления ошибок в законодательстве [Трутнев, 2019]. Статья А.М. Тарарина [Тарарин, 2021] посвящена цифровой трансформации градостроительной деятельности в России, включая развитие государственных информационных систем (ГИСОГД) и их интеграцию. Рассматриваются этапы перехода к электронным услугам, внедрение BIM-технологий, а также предлагаются показатели эффективности цифровизации. Особое внимание уделено межведомственному взаимодействию и созданию единого информационного пространства.

О.В. Малинова в своих статьях исследует вопросы реформирования системы территориального планирования в России [Малинова, 2019; Малинова, 2020]. Автор рассматривает два ключевых инструмента – генеральный план (генплан) и мастер-план, предлагая их совершенствование для достижения комплексного и устойчивого развития территорий. Статьи содержат критический анализ существующих подходов и практические предложения по модернизации градостроительного регулирования. Монография М.Я. Вильнера посвящена методологическим основам реформирования системы управления развитием территорий [Вильнер, 2018]. В работе представлены теоретические и практические подходы к трансформации механизмов управления для обеспечения комплексного и устойчивого развития регионов и муниципальных образований.

А.Н. Береговских в своей работе отмечает, что трансформация системы управления в градостроительстве является ключевым условием для достижения прорывного социально-экономического развития России [Береговских, 2019]. Автор анализирует существующие проблемы управления и предлагает новые подходы и принципы его реформирования, интегрируя градостроительную политику в общенациональные стратегии развития.

В целом экспертное сообщество сходится во мнении, что существующая система территориального планирования нуждается в качественной трансформации. Вместе с тем на сегодняшний день не выработан однозначный ответ на вопрос, в каком направлении должно идти совершенствование данной системы, чтобы она могла отвечать всем «вызовам времени», включая актуальные задачи социально-экономического регионального развития и «адаптации законодательных инициатив к специфике отдельных регионов и муниципалитетов» [Скворцов, 2024].

Тематике трансформации системы территориального планирования уделяется особое внимание на высшем уровне. В частности, Президент России В.В. Путин на очередном заседании Президиума Госсовета[13] по вопросу развития инфраструктуры для жизни сделал акцент на необходимости синхронизировать мастер-планы с генеральными планами во избежание противоречий и дублирования функций. Мэр Москвы С.С. Собянин[14] в ходе заседания выразил мнение, что действующие генпланы – это не эффективный градостроительный инструмент, а устаревший механизм, который выполняет скорее политическую, чем практическую функцию.

Кроме того, регулярное внесение изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ) – 185 изменений с момента его принятия в 2004 году по состоянию на декабрь 2025 года – также отражают изъяны в существующем нормативно-правовом регулировании и стимулируют развитие альтернативных концепций территориального развития.

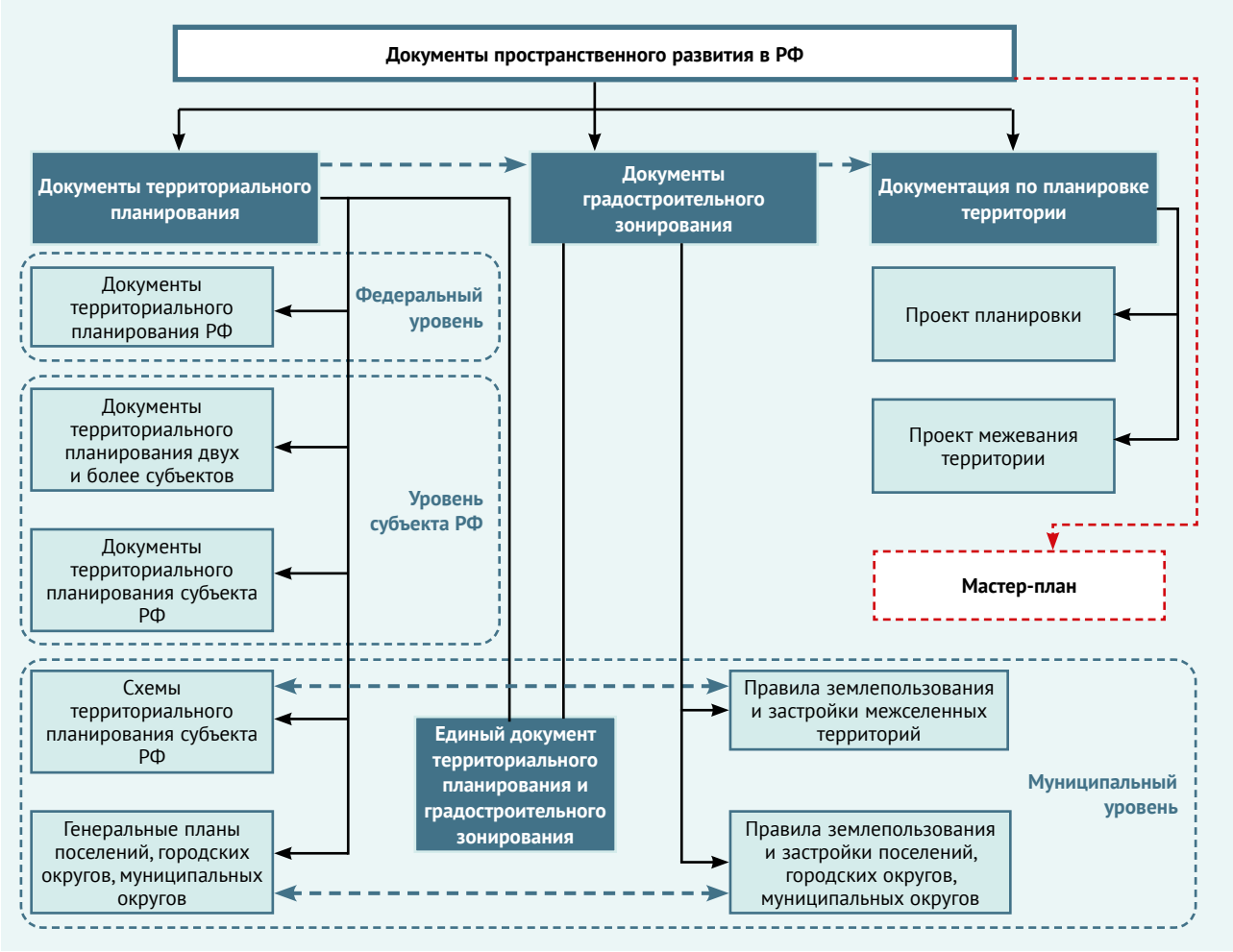
Инициатива по оптимизации документов и процедур территориального планирования реализуется в рамках перехода к «новой градостроительной политике». Эта политика, в свою очередь, является ключевым приоритетом Стратегии развития строительной отрасли и ЖКХ РФ до 2030 года с прогнозом до 2035 года[15], в связи с тем, что «документы территориального планирования, градостроительного и социально-экономического развития в настоящее время недостаточно синхронизированы между собой, процессы подготовки и актуализации не упорядочены, занимают дли-

13 Заседание Президиума Госсовета по вопросу развития инфраструктуры для жизни. http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/76685

14 С июля 2024 года занимает должность председателя комиссии Государственного совета Российской Федерации по направлению «Государственное и муниципальное управление».

15 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2022 года № 3268-р «Об утверждении Стратегии развития строительной отрасли и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2035 года».

Рисунок. Система документов ТПиГЗ в РФ
Figure. The SPUZ document system in the Russian Federation



Источник: Составлено автором
Source: Compiled by the author

тельное время»[16]. Это, в свою очередь, оказывает негативное воздействие на сбалансированность в развитии территорий[17].

В России актуальные приоритеты, цели, принципы, основные направления и задачи пространственного развития определены в Стратегии. Она постулирует, что территориальное планирование обеспечивает синхронизацию бюджетных расходов с приоритетами пространственного развития, которая обеспечивается посредством актуальных документов территориального планирования.

Подготовка документов территориального планирования Российской Федерации осуществляется на основании отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, включая Стратегию (п. 5 статьи 9 ГрК РФ). Подготовка документов территориального планирования муниципальных образований осуществляется с учетом положений стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, муниципальных программ, бюджетного прогноза муниципального образования (п. 5.2 статьи 9 ГрК РФ). Разработка документов градостроительного зонирования осуществляется с учетом положений о территориальном планировании, содержащихся в документах территориального планирования (п. 3 статьи 31 ГрК РФ).

Единый документ ТПиГЗ, введенный для муниципальных образований статьей 28.1 ГрК РФ, занимает промежуточное положение, совмещая в себе черты обоих типов документов. Система документов в области пространственного развития в России, согласно положениям ГрК РФ[18], представляет собой структуру, отображенную на **рисунке**.

16 Там же, раздел III «Новая градостроительная политика».
17 Там же, раздел III «Новая градостроительная политика».
18 Главы 3 и 4 ГрК РФ.

Кроме того, законодательство[19] позволяет сельским поселениям отказаться от разработки генерального плана. Соответствующее решение принимается местным представительным органом, и тогда поселение сразу приступает к подготовке правил землепользования и застройки.

Правовой статус мастер-планов как документов пространственного развития на сегодняшний день[20] четко не определен, несмотря на их активную разработку для многих муниципальных образований. В июне 2025 года этот вопрос был поднят на высшем уровне: Председатель Правительства РФ М. Мишустин поручил проработать закрепление статуса таких документов в законодательстве о градостроительной деятельности[21].

Согласно ч. 1 ст. 9 ГрК РФ, задача территориального планирования – определить в документах «назначение территорий исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов», что должно способствовать устойчивому развитию территорий и инфраструктуры с учетом интересов граждан. Вместе с тем в ГрК РФ, который является основным документом, определяющим состав и содержание документов территориального планирования, отсутствует прямое требование к постановке целей и задач в рамках разработки документов территориального планирования. Существующая неопределенность ввиду определенной «потери смыслов» не может не сказываться на качестве разрабатываемых документов и возможности их практической имплементации.

Вместе с тем целесообразно отметить, что наряду с отсутствующим в нормативном поле понятием «мастер-план» в актуальной редакции ГрК РФ нет определения и таких устоявшихся понятий, как «генеральный план» и «правила землепользования и застройки». В частности, в ст. 23 ГрК РФ «генеральный план» определен через содержание документов, входящих в его состав, а также территорию, применительно к которой он разрабатывается, а в ст. 9 ГрК РФ – просто как «документ территориального планирования муниципального образования». Таким образом, в определении понятия нет ответа на вопросы, зачем нужен этот документ, какие задачи он должен решать. Следуя конфуцианской философии, согласно которой в государственном управлении необходимо начинать с «исправления имен» [Конфуций, 2021], то есть определения базовых понятий и соотнесения названий с их содержанием, можно констатировать, что существующая путаница в терминах и несоответствие определений содержанию документов приводит к существенным затруднениям.

Отчасти это происходит именно потому, что в законодательстве нет четкого определения понятия «генеральный план», включающего цели и задачи, а его содержание регулярно претерпевает значительные изменения. Это весьма затрудняет эффективное использование документа для решения задач пространственного развития, что вызывает обоснованную критику со стороны экспертного сообщества. В частности, О.В. Малинова указывает на то, что исключение в 2011 году нормы о подготовке плана реализации[22] генерального плана из ГрК РФ ослабило его статус [Малинова, 2019]. Вследствие этого выполнение положений документа стало менее системным, а зачастую – и вовсе необязательным.

Кроме того, как следует из ГрК РФ, в утверждаемую часть генерального плана не включены технико-экономические, целевые или индикативные параметры. Вследствие этого он является статичным документом, лишенным механизмов своевременной адаптации, поскольку невозможно оценить динамику изменений на основе сравнения данных «до» и «после» внедрения генерального плана. Как отмечал М. Бэтти, генеральный план – статичный документ, будучи по своей сути «замороженной» схемой, с трудом адаптируется к быстро меняющимся социально-экономическим условиям [Batty, 2013].

Внесенные в 2023 году[23] поправки в ГрК РФ существенно сократили перечень обязательных требований к содержанию генеральных планов. Это привело к снижению его значимости в системе документов территориального планирования и породило дискуссии о целесообразности разработки документа в его текущем виде. В частности, нововведения позволяют не включать в генеральный план карту планируемого размещения объектов местного значения и отказаться от описания их ключевых характеристик. Кроме того, документ теперь может предусматривать наличие территорий, для которых не определяются функциональные зоны[24].

В связи с вышеизложенным резонно поставить вопрос об эффективности актуальной версии генерального плана как документа долгосрочного планирования и базиса управления территорией.

19 Статья 18 ГрК РФ.

20 На конец декабря 2025 года.

21 http://government.ru/news/55247/

22 Обязательность плана реализации генерального плана упразднена Федеральным законом от 20 марта 2011 года № 41-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в части вопросов территориального планирования».

23 Федеральный закон от 13 июня 2023 года № 240-ФЗ.

24 Ст. 23 п. 9 ГрК РФ.

Проблематика рассогласованности документов стратегического и территориального планирования

Интеграция долгосрочных документов стратегического и территориального планирования в единую систему была обеспечена принятием Федерального закона № 172-ФЗ от 28 июня 2014 года за счет установления четкого перечня документов, определения их иерархии и функционального назначения, а также введения унифицированных процедур их разработки, мониторинга и контроля реализации. Однако, по мнению ряда экспертов [Малинова, 2019; Ильина, 2024], рассогласованность системы территориального планирования с документами стратегического планирования и по сей день остается ее существенным недостатком.

На текущий момент главным стратегическим документом, определяющим в нашей стране социально-экономическое развитие территорий, является Стратегия. В Стратегии пространственным приоритетом развития обозначена система опорных населенных пунктов. Вместе с тем действующая редакция ГрК РФ не предусматривает обязательной разработки документов территориального планирования для макрорегионов[25], включая территории федеральных округов и иных геостратегических территорий, обозначенных в Стратегии. Кроме того, в нормативном поле отсутствует требование о создании обязательных документов территориального планирования для городов федерального значения и граничащих с ними субъектов, а также соответствующих документов для городских агломераций. Похожая ситуация была и с предыдущей версией Стратегии, утвержденной в 2019 году, на что указывала О.В. Малинова [Малинова, 2020].

Стоит отметить, что по поручению Президента Российской Федерации пространственное развитие опорных населенных пунктов Арктической зоны, а также городов Дальневосточного федерального округа, входящих в состав геостратегических территорий, согласно Стратегии, осуществляется за счет применения инструмента «мастер-план»[26]. Как уже отмечалось выше, данный документ не имеет в настоящий момент определенного правового статуса.

Еще одним аспектом несогласованности Стратегии и документов территориального планирования является временной период, на который разрабатываются вышеуказанные документы. Так, действующая Стратегия утверждена на шестилетний период – до 2030 года. Срок действия предыдущей Стратегии пространственного развития также охватывал период в шесть лет (с 2019 по 2025 год). В то же время генеральные планы в соответствии с требованиями ч. 11 статьи 9 ГрК РФ утверждаются на срок не менее чем 20 лет, что в большей степени соотносится с понятием «стратегичности».

Кроме того, согласно действующим положениям ГрК РФ[27], при разработке документов территориального планирования необходимо учитывать не только положения Стратегии, но и действующих стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов их реализаций и муниципальных программ. Также после упразднения «плана реализации» генерального плана его реализация осуществляется путем выполнения мероприятий, которые предусмотрены программами, утвержденными местной администрацией поселения, реализуемыми за счет средств местного бюджета, программами комплексного развития, инвестиционными программами, а также через подготовку и утверждение документации по планировке территории[28].

Ввиду значительных расхождений в сроках действий муниципальных стратегий (период действия – более шести лет), программ (период действия – от трех до шести лет) и документов территориального планирования (период действия – не менее чем 20 лет), становится очевидной проблема «неотражения» в документах территориального планирования решений по перспективному развитию территорий. Причинами этого являются более короткие сроки действия целеполагающих документов управления (стратегий и программ) по сравнению с документами территориального планирования, которые во многом должны учитывать изменения приоритетов и возможностей управления территориями, то есть выступать прикладным инструментарием решения соответствующих долгосрочных задач. В результате у муниципальных

25 Согласно Стратегии, это федеральные округа, Арктическая зона Российской Федерации и новые субъекты Российской Федерации понимаются в качестве макрорегионов Российской Федерации. При этом в соответствии с Федеральным законом от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ макрорегион определяется как «часть территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации, социально-экономические условия в пределах которой требуют выделения отдельных направлений, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития при разработке документов стратегического планирования».

26 Перечень поручений по итогам пленарного заседания Восточного экономического форума. http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/75533

27 П. 5.2 главы 9 ГрК РФ.

28 Ст. 26 (п. 1 и п. 5) ГрК РФ.

властей может возникать резонное желание отражать в документах территориального планирования именно те решения и приоритеты, которые уже зафиксированы в местных программах развития и отраслевых программах на момент принятия соответствующих документов.

Проблематика рассогласованности генерального плана и правил землепользования и застройки

Согласно законодательству, органы местного самоуправления (ОМСУ) наделены полномочиями по утверждению генерального плана – основного документа территориального планирования муниципалитета. В соответствии со статьей 23 ГрК РФ генеральный план устанавливает границы и параметры функциональных зон, границы населенных пунктов, а также перечень планируемых объектов всех уровней с указанием их характеристик. На основе утвержденного генерального плана ОМСУ разрабатывают и принимают правила землепользования и застройки (далее – ПЗЗ), которые детализируют планировку, устанавливая границы территориальных зон и градостроительные регламенты для каждой из них.

При этом границы соответствующих территориальных зон ПЗЗ или полностью повторяют границы функциональных зон, определенных в генеральном плане, или разделяют их на более мелкие подзоны. Например, согласно генеральному плану некий земельный участок или квартал может быть отнесен к функциональной зоне «П-производственная». А Правилами эта территория, в свою очередь, может быть поделена на несколько зон (производственная зона (П), производственная зона (в границах населенного пункта) (П(НП)), зона недропользования (П-1), специализированная производственная зона (Па), зона индустриальных парков (ИП)) или отнесена к какой-либо из вышеперечисленных.

В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 34 ГрК РФ при разработке ПЗЗ границы территориальных зон «определяются с учетом функциональных зон и параметров их планируемого развития, установленных генеральным планом». Данная нормативно-правовая конструкция свидетельствует о приоритетном положении генерального плана в иерархии градостроительной документации. Это позволяет рассматривать его в качестве основополагающего документа (статута) по отношению к ПЗЗ. Таким образом, градостроительное зонирование должно быть основано на территориальном планировании и не может ему противоречить. Более того, одним из оснований для внесения изменений в ПЗЗ выступает их несоответствие генеральному плану (п. 2 ст. 33 ГрК РФ).

Тем не менее на практике несоответствие данных генерального плана и ПЗЗ – достаточно частое явление, обоснованное в том числе тем, что генеральный план и ПЗЗ могут приниматься (или вносятся изменения) с большим временным разрывом. Это временное несоответствие приводит к тому, что на практике положения этих актов могут вступать в конфликт, затрудняя их совместное применение. Примечательно, что оба типа документов формируются на схожих принципах, преследуют идентичные цели и во многом содержат в себе идентичную информацию. Фактически это приводит к дублированию данных и избыточному усложнению системы градостроительного регулирования. Несоответствие генерального плана и ПЗЗ приводит к частому внесению изменений в документы, рассчитанные на долгосрочный период, нерациональному расходованию средств бюджета, а также создает барьеры для застройщиков и удлиняет инвестиционно-строительный цикл.

Для иллюстрации вышеизложенного в **таблице** приведены данные о внесении изменений в генеральный план и ПЗЗ одного из городских округов Московской области[29].

На основании табличных данных можно констатировать, что в генеральный план (документ долгосрочного планирования, рассчитанный на срок в 20 лет) с момента его утверждения в конце 2021 года до настоящего времени[30] вносились изменения 42 раза (в среднем 10 раз в год). В ПЗЗ с момента их утверждения в середине 2021 года (были утверждены раньше генерального плана) до настоящего времени вносились изменения 51 раз (в среднем почти 13 раз в год).

В Схему территориального планирования транспортного обслуживания Московской области[31], которая так же, как и генеральный план, является документом долгосрочного территориального планирования, подлежащим актуализации не реже, чем раз в 20 лет, согласно п. 10 статьи 9 ГрК РФ, с момента утверждения в 2016 году по настоящее время было внесено десять изменений – в среднем один раз в год. Схема территориального планирования Московской области содержит основные положения градостроитель-

29 Данные согласно ФГИС ТП (https://fgistp.economy.gov.ru) и официальному информационному порталу Раменского муниципального округа (https://www.ramenskoye.ru/dokumenty/resheniya-soveta-deputatov).

30 На конец декабря 2025 года.

31 Постановление Правительства Московской области от 29 декабря 2025 года № 18843-ПП «О внесении изменений в Схему территориального планирования транспортного обслуживания Московской области».

Таблица. Динамика внесения изменений в Генеральный план и Правила землепользования и застройки Раменского городского округа (муниципального района)* Московской области (2021–2025 годы)

Table. Trends in amendments to the general plan and the land use and development regulations of the Ramenskoye urban district (municipal district) of the Moscow Region (2021–2025)

* С 1 января 2025 года Раменский городской округ преобразован в Раменский муниципальный район. https://www.ramenskoye.ru/novosti/22503-administratsiya-i-sovet-deputatov-v-ramenskom-menyayut-nazvaniya-v-svyazi-s-izmeneniem-statusa-munitsipalnogo-obrazovaniya?ysclid=mcwb2uvwsp591142419

Генеральный план			
№ п/п	Дата внесения изменений (утверждения документа)	Номер постановления	Наименование постановления
1	24.12.2025	№ 17/7-СД, № 17/8-СД, № 17/9-СД	Решения Совета депутатов Раменского муниципального округа Московской области
2	29.10.2025	№ 13/4-СД, № 13/5-СД, № 13/6-СД	
3	24.09.2025	№ 12/5-СД	
4	30.07.2025	№ 10/2-СД, № 10/3-СД, № 10/4-СД	
5	25.06.2025	№ 9/14-СД, № 9/15-СД	
6	28.05.2025	№ 8/6-СД	
7	30.04.2025	№ 6/5-СД, № 6/6-СД, № 6/7-СД	
8	26.03.2025	№ 5/9-СД	
9	26.02.2025	№ 3/6-СД, № 3/7-СД	
10	16.12.2024	№ 7/5-СД, № 7/6-СД, № 7/7-СД, № 7/8-СД, № 7/9-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области
11	27.11.2024	№ 6/21-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области применительно к земельному участку с кадастровым номером 50:23:0040541:75
12	23.10.2024	№ 4/15-СД, № 4/14-СД, № 4/16-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области
13	26.06.2024	№ 10/6-СД, № 10/7-СД, № 10/8-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области
Генеральный план			
14	24.04.2024	№ 5/21-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области
15	27.03.2024	№ 4/5-СД, № 4/6-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области (применительно к населенному пункту д. Поповка)
16	20.12.2023	№ 20/12-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области
17	29.11.2023	№ 18/22-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области
18	21.02.2023	№ 2/18-СД, № 2/19-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области (применительно к границам населенных пунктов Раменского городского округа)
19	21.12.2022	№ 17/12-СД, № 17/13-СД, № 17/14-СД, № 17/15-СД	Решение Совета депутатов об утверждении внесения изменений в Генеральный план Раменского городского округа Московской области (применительно к населенным пунктам д. Торопово, пос. РАОС, д. Жуково, и ЗУ с КН 50:23:0000000:158524, 50:23:0000000:160131, 50:23:0000000:165112)
20	22.12.2021	№ 13/3-СД	Решение Совета депутатов об утверждении Генерального плана Раменского городского округа Московской области

ПЗЗ			
№ п/п	Дата внесения изменений	Номер постановления	Наименование постановления
1	28.11.2025	№ 5352	Постановление администрации Раменского муниципального округа об утверждении внесения изменений в Правила землепользования и застройки территории (части территории) Раменского муниципального округа Московской области
2	07.11.2025	№ 4981	
3	23.10.2025	№ 4678	
4	19.09.2025	№ 4178	
5	12.09.2025	№ 4073	
6	02. 09. 2025	№ 3855	
7	22.08.2025	№ 3723	
8	11.08.2025	№ 3516	
9	05.08.2025	№ 3421	
10	08.07.2025	№ 2937	
11	23.06.2025	№ 2667	
12	18.06.2025	№ 2574	
13	16.06.2025	№ 2535	
14	10.06.2025	№ 2457	
15	06.05.2025	№ 1943	
16	19.02.2025	№ 732, № 733, № 734, № 735	
17	27.12.2024	№ 5757	Постановление администрации Раменского городского округа об внесении изменений в Правила землепользования и застройки территории (части территории) Раменского городского округа Московской области
18	25.12.2024	№ 5617	
19	16.12.2024	№ 5368	
20	26.11.2024	№ 4954	
21	12.11.2024	№ 4650	
22	11.11.2024	№ 4592, № 4593	
23	09.07.2024	№ 2518, № 2519, № 2520, № 2521	
24	03.06.2024	№ 1976	
25	23.05.2024	№ 1831	
26	02.05.2024	№ 1568	
27	18.04.2024	№ 1427	
28	16.04.2024	№ 1360	
29	20.02.2024	№ 587	
30	18.12.2023	№ 4810	
31	06.12.2023	№ 4548	
32	07.09.2023	№ 3310	
33	24.05.2023	№ 1764	
34	24.03.2023	№ 890	
35	02.03.2023	№ 641	
36	29.12.2022	№ 16458, № 16459, № 16460, № 16461	
37	28.12.2022	№ 16433	
38	13.10.2022	№ 14384	
39	22.02.2022	№ 2202	
40	20.09.2021	№ 10334	
41	20.07.2021	№ 7885	
42	14.07.2021	№ 7547	Постановление администрации Раменского городского округа об утверждении правил землепользования и застройки территории (части территории) Раменского городского округа Московской области

Источник: Составлено автором
Source: Compiled by the author

ного развития[32], демонстрирует наибольшую стабильность: с момента ее утверждения в 2007 году изменения вносились лишь четыре раза – в среднем один раз в 4,5 года. Приведенные примеры иллюстрируют системные сложности, с которыми сталкивается система территориального планирования (особенно долгосрочного).

Интересно, что бюджетом Московской области запланировано 149,39 млн руб. на 2025 год в рамках реализации мероприятия «Разработка и внесение изменений в документы территориального планирования и градостроительного зонирования муниципальных образований Московской области»[33].

Большим шагом в решении проблемы согласованности генерального плана и ПЗЗ послужило введение нового типа документа – Единого документа территориального планирования и градостроительного зонирования, целью которого служило упрощение процедуры подготовки и утверждения документов территориального планирования, а также устранение несоответствий и исключение дублирования.

Однако следует отметить, что решение о разработке данного Единого документа будет скорее приниматься для территорий, в которых отсутствовали ранее утвержденные генеральный план или ПЗЗ, например, новые субъекты Российской Федерации. На взгляд автора, представляется нецелесообразным (в том числе экономически) разрабатывать единый документ в тех муниципалитетах, в которых уже был утвержден генеральный план, который уже является документом долгосрочного территориального планирования. Некоторые эксперты также отмечают, что на данный момент в законе о Едином документе есть ряд недостатков архитектуры документа, которые ставят под сомнение возможность его практического применения и повсеместного активного внедрения [Скакодуб, 2024].

Помимо вышеуказанных проблем несоответствия документов, значительные сложности представляет также отсутствие однозначности и доступности содержащейся в них информации – как для застройщиков, так и для рядовых граждан, являющихся собственниками земельных участков. В частности, доступ к данным

32 Постановление Правительства Московской области от 16 апреля 2024 года № 358-ПП «О внесении изменений в Схему территориального планирования Московской области – основные положения градостроительного развития».

33 Приложение № 6 Закона Московской области № 233/2024-ОЗ «О бюджете Московской области на 2025 год и на плановый период 2026 и 2027 годов».

утвержденных схем территориального планирования, генеральных планов и ПЗЗ носит открытый характер. Заинтересованные стороны могут получить его на порталах ФГИС ТП[34], РГИС[35], на официальных сайтах муниципальных образований, а также на портале ИСОГД[36], сведения которой могут носить и открытый, и закрытый характер и предоставляться по запросу. Случается, что ввиду несвоевременной актуализации сведений в связи с частым внесением изменений в документы в перечисленных выше источниках публикуются разные версии документов. Это создает путаницу и не обеспечивает прозрачность сведений, в том числе для потенциальных инвесторов. Также зачастую при внесении изменений в документы графическая часть содержит только фрагмент, в который вносятся изменения, а не графические материалы целиком, что также ограничивает доступность сведений актуальной редакции документа. Кроме того, документы разрабатываются и публикуются не в машиночитаемом формате, а в классическом векторном или растровом представлении.

Также ряд специалистов обращают внимание на проблему коммуникации: профессиональный язык документов территориального планирования остается слишком специализированным для рядовых неподготовленных участников общественных обсуждений. О.В. Малинова оценивает в 60 % число вопросов со стороны населения, принимающего участия в публичных слушаниях по генеральным планам, вызванных непониманием или некорректным пониманием обсуждаемых документов [Малинова, 2019]. Отчасти в связи с недоступностью данных генерального плана мэр Москвы С.С. Собянин предлагал сделать генеральный план «техническим документом» для специалистов в противовес мастер-плану – «динамичному» и понятному документу для населения[37].

Мастер-план как новый инструмент пространственного развития

В силу нормативных преобразований, которые происходили с генеральным планом начиная с 2011 года и тех диспропорций между документами пространственного развития, описанных выше, появилась потребность в создании гибкой альтернативы генеральному плану, которой стал мастер-план. В 2024 году мастер-планы получили новый статус благодаря включению в систему бюджетного планирования. В Федеральном законе от 30 ноября 2024 года № 419-ФЗ «О федеральном бюджете на 2025 год и плановый период 2026–2027 годов» мастер-планы определены как инструмент отбора стратегически важных проектов. Соответственно, государство рассматривает их как механизм повышения привлекательности перспективных территорий через целевое финансирование.

Невзирая на то, что понятие «мастер-план» не упоминается в ГрК РФ, на практике ведется повсеместная разработка такого типа документов. Определение мастер-плана и рекомендации по его составу и порядку разработки приведены в методическом документе «Национальный стандарт мастер-планов», разработанном по заказу ВЭБ.РФ. Так, «мастер-план» определяется как «комплексный документ стратегического планирования, устанавливающий приоритеты, цели и ожидаемые результаты управления социально-экономическим и пространственным развитием городов, групп городов или агломераций, а также определяющий необходимые для достижения установленных целей и ожидаемых результатов конкретные действия (мероприятия, проекты, механизмы), сроки выполнения и ресурсное обеспечение этих действий»[38].

По мнению экспертного сообщества, оптимизация и дальнейшее повышение эффективности стратегического планирования городского развития требует институционализации мастер-плана в системе документов территориального планирования как ключевого инструмента, обеспечивающего взаимосвязь пространственного и социально-экономического аспектов в долгосрочной перспективе. В поддержку внедрения мастер-планов выступают ряд известных российских градостроителей (А.Н. Береговских[39], Е.С. Чугуевская [Ключевые инструменты управления..., 2024], Л.Я. Герцберг [Герцберг, 2023] и др). Среди экспертного сообщества и представителей власти ведется активная дискуссия о том, какое место должен занять мастер-план в структуре документов территориального планирования. Можно выделить следующие варианты:

- придание мастер-плану статуса нового типа документации по планировке территории, который должен разрабатываться совместно с проектом планировки и проектом межевания территории или как самостоятельный документ;

34 Федеральная государственная информационная система территориального планирования. https://fgistp.economy.gov.ru/

35 Региональные государственные информационные системы.

36 Информационная система обеспечения градостроительной деятельности.

37 https://realty.ria.ru/20250415/sobjanin-2011448062.html

38 ВЭБ.РФ. Национальный стандарт мастер-планов. https://вэб.рф/natsionalnyy-standart-master-planov

39 Управление развитием территорий. Анна Береговских: о месте и роли мастер-плана в системе стратегического и территориального планирования. https://urtmag.ru/public/698/

- придание мастер-плану статуса отдельного документа, являющегося промежуточным по своему положению между стратегией социально-экономического развития города и генеральным планом;
- включение мастер-плана в перечень материалов для разработки и актуализации стратегий социально-экономического развития городов;
- включение мастер-плана в перечень материалов для разработки и актуализации генерального плана;
- формализация статуса мастер-плана в качестве официального документа, разработка которого носит добровольный и необязательный характер.

Как видно из приведенной классификации, речь не идет о замене генерального плана новым документом. Напротив, предполагается включение в существующую систему документов нового типа документа, который обладает рядом преимуществ и свойств, отсутствующих у существующих документов (в частности, у генерального плана):

- разнообразный инструментарий, не ограниченный жесткими рамками нормативных актов, гибкость в выборе;
- использование различных форм взаимодействия с населением (соцопросы, голосования, стратегические сессии), активное сопровождение проекта в информационном поле;
- идентификация ключевых выгодоприобретателей и городских сообществ, а также их вовлечение в процесс соучаствующего проектирования на стадии концептуальной разработки;
- анализ специфических городских проблем и выбор ключевых направлений для развития, где основное внимание уделяется обновлению и благоустройству общественных пространств;
- создание финансовой базы для реализации проектов не только за счет бюджетного финансирования, но и путем объединения государственных и частных инициатив, включая привлечение нематериальных ресурсов – социального капитала и управленческих возможностей;
- наличие плана мероприятий («дорожной карты») по реализации мастер-плана и мониторингу его реализации.

Исследуя вопросы разработки мастер-планов городов, В.А. Прямичкин и О.И. Беляева отмечают, что главными задачами мастер-плана как инструмента являются «оценка инвестиционной привлекательности проектов, анализ экономических и социальных последствий принимаемых решений».

Таким образом, институционализация мастер-плана в системе документов пространственного развития сможет решить ряд системных задач, а именно: создание единого документа стратегического социально-экономического и пространственного планирования, имеющего большую гибкость и адаптивность, нежели существующие документы, активно вовлекающего в процесс заинтересованные стороны и содержащего в себе план реализации с ресурсным обеспечением, в том числе с использованием негосударственных форм финансирования. В частности, зарубежные исследователи, такие как Ч. Лэндри [Landry, 2006] и Д. Барнетт [Barnett, 2011], показывают, что стратегические мастер-планы функционируют как «рамочные» инструменты, повышающие эффективность управления за счет гибкости и стимулирования кооперации. Вместе с тем стоит отметить, что внедрение мастер-плана не решает всех текущих проблем согласованности документов пространственного развития, но может создать и новые сложности с гармонизацией содержания отдельных документов и усложнить существующую систему.

Заключение

Проведенное исследование позволяет утверждать, что система документов ТПиГЗ представляет собой ключевой институциональный инструмент государственного управления пространственным развитием, требующий целенаправленной трансформации для повышения своей эффективности. Анализ подтверждает исходную гипотезу о том, что существующие дисбалансы этой системы (рассогласованность документов различных уровней, их недостаточная адаптивность и порождаемые этим транзакционные издержки) могут быть преодолены через комплекс институциональных и цифровых преобразований.

Основные выводы исследования заключаются в следующем. Во-первых, выявлено фундаментальное противоречие между необходимостью детализированного регулирования для реализации стратегических государственных приоритетов (сбалансированное территориальное развитие, национальная безопасность, социальная стабильность) и ростом транзакционных издержек, обусловленных внутренней несогласованностью института ТПиГЗ. Это противоречие проявляется не только в теоретическом плане, но и на практике – в частых корректировках долгосрочных документов, что иллюстрирует пример Раменского городского округа Московской области, где за четыре года в генеральный план было внесено 42 изменения, а в ПЗЗ – 51 (см. таблицу).

Во-вторых, системными вызовами, требующими первоочередного внимания, являются: декла-

ративный разрыв между стратегическими установками федерального уровня и их реализацией в документах регионов и муниципалитетов; содержательная и правовая разобщенность генеральных планов и схем территориального планирования субъектов РФ; правовая неопределенность статуса мастер-планов, создающая параллельные механизмы регулирования; цифровая фрагментация данных, затрудняющая мониторинг достижения заявленных целей.

В-третьих, международный опыт демонстрирует эффективность сочетания двух взаимодополняющих подходов: иерархических (каскадных) моделей планирования (Нидерланды, Германия), где вышестоящие документы устанавливают обязательные рамки для нижестоящих, и цифровых платформ управления территорией (Китай, Сингапур, Финляндия), обеспечивающих сквозной контроль, автоматизацию проверок и проактивное моделирование. Особого внимания заслуживает китайский опыт создания «Единого платформенного приложения для территориального пространства», обеспечивающего автоматическое выявление противоречий между документами разных уровней.

Практическая значимость исследования заключается в разработке конкретных рекомендаций для органов государственной власти, которые могут быть структурированы по временным горизонтам реализации. Так, в краткосрочной перспективе (один-два года) необходимо законодательное закрепление статуса мастер-плана в ГрК РФ с четким определением его места в иерархии документов ТПиГЗ, функций и взаимосвязей с генеральным планом и ПЗЗ. Параллельно следует инициировать пересмотр содержания генеральных планов в сторону усиления их стратегической составляющей и четкого разграничения функций с мастер-планами, что соответствует современным тенденциям градостроительного регулирования.

В среднесрочной перспективе (три-пять лет) целесообразна разработка и внедрение единой национальной цифровой платформы территориального развития на базе Национальной системы пространственных данных (НСПД)[40] и ФГИС ТП с обязательным машиночитаемым форматом для всех документов территориального планирования. В частности, на необходимость подобных решений с использованием цифровых моделей взаимосвязанных данных обращает внимание в своих статьях А.Н. Береговских [Береговских, 2025]. Пилотные проекты по внедрению таких платформ могут быть реализованы в двух-трех субъектах РФ, что позволит отработать методические и технологические решения перед масштабированием на национальном уровне.

В долгосрочной перспективе (более пяти лет) должен быть осуществлен переход к системе City Information Modeling (CIM) – информационного моделирования городов, обеспечивающего сквозное цифровое управление жизненным циклом территорий. Внедрение инструментов искусственного интеллекта для прогнозного моделирования сценариев пространственного развития и оценки инвестиционных рисков позволит перейти от реактивного устранения уже возникших противоречий к проактивному управлению территориальным развитием.

Перспективы дальнейших исследований могут быть связаны с углубленным анализом влияния цифровой трансформации на снижение транзакционных издержек в градостроительной сфере, исследованием региональной специфики внедрения мастер-планов с учетом различий в социально-экономическом развитии территорий, а также сравнительным анализом эффективности различных моделей гармонизации документов территориального планирования.

В заключение следует подчеркнуть, что трансформация системы документов ТПиГЗ является не самоцелью, а необходимым условием для повышения эффективности государственного управления пространственным развитием России в контексте реализации национальных целей до 2030 года. Успешная реализация предложенных мер позволит создать более сбалансированную, адаптивную и эффективную систему регулирования, способствующую как достижению стратегических государственных приоритетов, так и снижению транзакционных издержек для бизнеса и граждан.

40 https://nspd.gov.ru

Литература

Байнова М., Курков К. История становления и развития административной системы управления в России. М., 2022.

Береговских А.Н. Методологические основы для разработки инновационных инструментов градостроительного планирования. *Академический вестник УралНИИпроект РААСН*. 2025. № 1 (64). С. 15–21. https://doi.org/10.25628/UNNR2025.64.1.020. EDN: DDFQMD

Береговских А.Н. Трансформация системы управления в градостроительстве как важнейшая мера обеспечения прорывного социально-экономического развития России // Фундаментальные, поисковые и прикладные исследования Российской академии архитектуры и строительных наук по научному обеспечению развития архитектуры, градостроительства и строительной отрасли Российской Федерации в 2018 году: сб. науч. тр. / РААСН. М., 2019. С. 206–213.

Болтанова Е.С., Романова О.А., Бандорин Л.Е. Градостроительное право: учебник. М.: Проспект, 2022.

Бредихин А.Л. Основы российского федерализма: учебник для вузов. М.: Юрайт, 2025.

Бухвальд Е.М. Основы государственной политики в сфере стратегического планирования: нерешенные проблемы. *Вестник Института экономики Российской академии наук*. 2022. № 1. С. 32–49. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_1_32_49. EDN: LGXQOW

Вардомский Л.Б., Глезер О.Б., Гончаров Р.В. и др. Вызовы и политика пространственного развития России в XXI веке. М., 2020.

Вильнер М.Я. Методологические основы реформирования управления развитием территории: монография. М., 2018.

Герцберг Л.Я. Совершенствование архитектуры документов стратегического территориального планирования в России. *Academia. Архитектура и строительство*. 2025. № 3. С. 81–87. https://doi.org/10.22337/2077-9038-2025-3-81-87. EDN: ZFFZDE

Герцберг Л.Я. Является ли мастер-план эффективным инструментом развития территорий в России? *Academia. Архитектура и строительство*. 2023. № 2. С. 5–14. https://doi.org/10.22337/2077-9038-2023-2-5-14. EDN: OKTUOE

Глоба С.Б., Березовая В.В., Зябликов Д.В. Исследование подходов к оценке инвестиционной привлекательности региона. *Вестник Алтайской академии экономики и права*. 2022. № 10-3. С. 382–386. https://doi.org/10.17513/vaael.2500

Зверева И. Ключевые инструменты управления развитием территорий: генеральные планы или мастер-планы (круглый стол, 02.11.2023). *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2024. № 1. С. 110–123.

Ильина И.Н. Изменение подходов к процессу генерального планирования городов: трансформация смысла или смена названия. *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2024. № 1. С. 84–109. https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109. EDN: AVYUHQ

Конфуций. Лунь Юй. М.: Восточная литература, 2001.

Малинова О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Генплан. *Academia. Архитектура и строительство*. 2019. № 4. С. 5–10. EDN: OJLCLE

Малинова О.В. О реформировании территориального планирования в Российской Федерации в целях комплексного и устойчивого развития территории. Мастер-план. *Academia. Архитектура и строительство*. 2020. № 1. С. 5–12. EDN: XGSPWW

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997.

Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение. *THESIS*. 1993. Вып. 2. С. 69–91.

Орлов Е.В. Оценка согласованности региональных и муниципальных документов стратегического планирования. *Экономика региона*. 2023. № 19 (3). С. 711–728. https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2023-3-8

Прямичкин В.А., Беляева О.И. Разработка мастер-плана как инструмента стратегического и территориального планирования города // Современное управление: векторы развития. Калининград, 2020. С. 11–16. EDN: SRYCPC

Скакодуб Н.Р. О едином документе территориального планирования и градостроительного зонирования на муниципальном уровне. *Имущественные отношения в Российской Федерации*. 2024. № 7 (274). С. 19–24.

Сильвестров С.Н., Старовойтов В.Г., Бауэр В.П. и др. Стратегическое планирование в государственном секторе экономики. М., 2021.

Скворцов Д.И. Анализ нормативно-правовых основ пространственного развития в России. *Вестник евразийской науки*. 2024. Т. 16. № s2. https://esj.today/PDF/68FAVN224.pdf. EDN: GWXNAN

Тарарин А.М. Цифровая трансформация градостроительной деятельности. *Вестник СГУГиТ (Сибирского государственного университета геосистем и технологий)*. 2021. Т. 26. № 1. С. 110–121. https://doi.org/10.33764/2411-1759-2021-26-1-110-121. EDN: KODKNV

Трутнев Э.К. Градорегулирование: Правовое обеспечение градостроительной деятельности: альтернативные модели законодательства и программа исправления его ошибок. М.: Институт экономики города, 2019.

Трухачев С.Ю., Трутнев Э.К. Современные проблемы управления градостроительным развитием. *Архитектура и строительство России*. 2021. № 3. С. 12–18.

Трухачев С.Ю., Хитёва Е.О. Мастер-план: новый подход к городскому планированию или дублёр генерального плана? // Проблемы современной урбанизации: преемственность и новации. 2022. С. 176–183. EDN: DUPRCO

Acemoglu D., Robinson J.A. Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty. New York: Crown Publishers, 2012. In English

Baldwin R., Cave M., Lodge M. Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2012. In English

Barnett J. City Design: Modernist, Traditional, Green and Systems Perspectives. Routledge, 2011. In English

Batty M. The New Science of Cities. Cambridge: The MIT Press, 2013. https://doi.org/10.7551/mitpress/9399.001.0001. In English

Beauregard R.A. Planning Matter: Acting with Things. Chicago: University of Chicago Press, 2018. In English

Castells M. The Informational City: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. Blackwell, 1989. In English

Coase R.H. The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*. 1960. Vol. 3. P. 1–44. https://doi.org/10.1086/466560. In English

Hämäläinen M. Urban development with dynamic digital twins in Helsinki city. *IET Smart Cities*. 2021. Vol. 3(4). P. 201–210. https://doi.org/10.1049/smc2.12015. In English

Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97. No. 2. P. 233–243. In English

Kickert W.J.M., Klijn E.-H., Koppenjan J.F.M. (eds.). Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. London: SAGE Publications, 1997. In English

Landry C. The Art of City Making. L.: Earthscan Publications, 2006. In English

Needham B. Dutch Land-Use Planning: The Principles and the Practice. L., 2014. In English

References

Baynova M., Kurkov K. History of the formation and development of the administrative management system in Russia. Moscow, 2022. In Russian

Beregovskikh A.N. Methodological foundations for the development of innovative tools for urban planning. *Akademicheskiy Vestnik UralNIIproekt RAASN*. 2025. No. 1 (64). P. 15–21. https://doi.org/10.25628/UNNR2025.64.1.020. EDN: DDFQMD. In Russian

Beregovskikh A.N. Transformation of the management system in urban planning as the most important measure to ensure breakthrough socio-economic development of Russia // Fundamental, exploratory and applied research of the Russian Academy of Architecture and Construction Sciences on scientific support for the development of architecture, urban planning and the construction industry of the Russian Federation in 2018: collection of scientific papers / Russian Academy of Architecture and Construction Sciences. Moscow, 2019. P. 206–213. In Russian

Boltanova E.S., Romanova O.A., Bandorin L.E. Town planning law: textbook. Moscow: Prospekt, 2022. In Russian
Bredikhin A.L. Fundamentals of Russian Federalism: textbook for universities. Moscow: Yurayt, 2025. In Russian
Bukhvald E.M. Fundamentals of state policy in the field of strategic planning: unresolved issues. *The Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences*. 2022. No. 1. P. 32–49. https://doi.org/10.52180/2073-6487_2022_1_32_49. EDN: LGXQOW. In Russian
Vardomsky L.B., Glezer O.B., Goncharov R.V., et al. Challenges and policy of spatial development of Russia in the 21st century. Moscow, 2020. In Russian
Vilner M.Ya. Methodological foundations of reforming territorial development management: monograph. Moscow, 2018. In Russian
Gertsberg L.Ya. Improving the architecture of strategic territorial planning documents in Russia. *Academia. Architecture and Construction*. 2025. No. 3. P. 81–87. https://doi.org/10.22337/2077-9038-2025-3-81-87. EDN: ZFFZDE. In Russian
Gertsberg L.Ya. Is the master plan an effective tool for the development of territories in Russia? *Academia. Architecture and Construction*. 2023. No. 2. P. 5–14. https://doi.org/10.22337/2077-9038-2023-2-5-14. EDN: OKTUOE. In Russian
Globa S.B., Berezovaya V.V., Zyablikov D.V. Research of approaches to assessment of investment attractiveness of a region. *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*. 2022. No. 10-3. P. 382–386. https://doi.org/10.17513/vaael.2500. In Russian
Zvereva I. Key instruments for managing territorial development: general plans or master plans (round table, November 2, 2023). *Public Administration Issues*. 2024. No. 1. P. 110–123. In Russian
Ilyina I.N. Changing the approach to urban master planning: transformation of meaning or name change. *Public Administration Issues*. 2024. No. 1. P. 84–109. https://doi.org/10.17323/1999-5431-2024-0-1-84-109. EDN: AVYUHQ. In Russian
Confucius. Lun Yu. Moscow: Vostochnaya literatura, 2001. In Russian
Malinova O.V. On the reform of territorial planning in the Russian Federation in the aims of integrated and sustainable development of the territory. General plan. *Academia. Architecture and Construction*. 2019. No. 4. P. 5–10. EDN: OJLCLE. In Russian
Malinova O.V. On the reform of territorial planning in the Russian Federation in the aims of integrated and sustainable development of the territory. Master Plan. *Academia. Architecture and Construction*. 2020. No. 1. P. 5–12. EDN: XGSPWW. In Russian
North D. Institutions, institutional change and economic performance. Moscow: Fond ekonomicheskoy knigi «Nachala», 1997. In Russian
North D. Institutions and economic growth: a historical introduction. THESIS. 1993. Issue 2. P. 69–91. In Russian
Orlov E.V. Assessment of the consistency of regional and municipal strategic planning documents. *Economy of Regions*. 2023. No. 19 (3). P. 711–728. https://doi.org/10.17059/ekon.reg.2023-3-8. In Russian
Pryamichkin V.A., Belyaeva O.I. Development of a master plan as a tool for strategic and territorial planning of the city // Modern management: development vectors. Kaliningrad, 2020. P. 11–16. EDN: SRYCPC. In Russian
Skakodub N.R. On the unified document of territorial planning and urban zoning on municipal level. *Property Relations in the Russian Federation*. 2024. No. 7 (274). P. 19–24. In Russian
Silvestrov S.N., Starovoytov V.G., Bauer V.P. et al. Strategic planning in the public sector of the economy. Moscow, 2021. In Russian
Skvortsov D.I. Analysis of the regulatory framework for spatial development in Russia. *The Eurasian Scientific Journal*. 2024. Vol. 16. No. s2. https://esj.today/PDF/68FAVN224.pdf. EDN: GWXNAN. In Russian
Tararin A.M. Digital transformation of urban planning. *Vestnik SSUGT*. 2021. Vol. 26. No. 1. P. 110–121. https://doi.org/10.33764/2411-1759-2021-26-1-110-121. EDN: KODKNV. In Russian
Trutnev E.K. Urban planning: Legal support for urban planning: alternative models of legislation and a program to correct its errors. Moscow: Institut ekonomiki goroda, 2019. In Russian
Trukhachev S.Yu., Trutnev E.K. Modern problems of urban development management. *Architecture and Construction of Russia*. 2021. No. 3. P. 12–18. In Russian
Trukhachev S.Yu., Khiteva E.O. Master plan: a new approach to urban planning or a backup for the general plan? // Problems of modern urbanization: continuity and innovation. 2022. P. 176–183. EDN: DUPRCO. In Russian

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ:

Елена Васильевна Михневич, представитель российского бизнеса в Целевой группе по финансированию и инфраструктуре («Деловая двадцатка», B20); владелец
GRADELEN (Российская Федерация, 124460, Москва, Зеленоград, а/я 200). E-mail: 6810689@gmail.com

Для цитирования: *Михневич Е.В.* Трансформация системы территориального планирования и градостроительного зонирования. *Государственная служба*. 2026. № 2. С. 22–37.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR:

Elena V. Mikhnevich, representative of Russian business on Finance and Infrastructure Task Force (Business 20, B20); owner
GRADELEN (Russian Federation, 124460, Moscow, Zelenograd, P.O. Box 200). E-mail: 6810689@gmail.com

For citation: *Mikhnevich E.V.* Transformation of the system of spatial planning and urban zoning. *Public Administration*. 2026. No. 2. P. 22–37.