

УДК 353, 332

Анализ проблем развития исторически сложившихся городских территорий в контексте Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга



Бачуринская И.А.

Доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного и территориального управления Санкт-Петербургского государственного экономического университета

Бакалавр кафедры государственного и территориального управления Санкт-Петербургского государственного экономического университета

Каплаух Ю.Д.



В статье проведен анализ проблем развития территорий Санкт-Петербурга в разрезе положений Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга. Целью исследования является анализ проблем развития территорий планировочных поясов Санкт-Петербурга и путей их решения на базе государственных программ. Выделены основные планировочные пояса исторически сложившихся территорий Петербургской агломерации. На базе анализа формирования территорий Санкт-Петербурга и Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 г. выявлены проблемы развития каждого пояса и предложены меры по их решению. В качестве инструмента развития городских территорий в статье рассмотрено применение государственных программ, направленных на повышение качества городской среды и социально-экономическое развитие Петербургской агломерации в целом. Раскрыты пути решения проблем развития исторически сложившихся территорий в рамках каждой программы в современных условиях градостроительного развития, что имеет практическое значение для дальнейших исследований в данном направлении.

Ключевые слова: исторически сложившиеся городские территории, развитие территории, социально-экономическое развитие, государственная программа

Вопросы территориального развития являются объектом повышенного интереса со стороны органов государственной власти и населения ввиду ограниченности, невозможности и многофункциональности земельных ресурсов. Исторически обусловлено, что эффективное использование территории является существенным фактором экономического роста. Качественное управление земельными ресурсами как основным элементом территории субъектов РФ позволяет оптимизировать использование

территории, способствует развитию инфраструктуры и сохранению природной среды. По состоянию на 1 января 2023 г. земельный фонд Российской Федерации составляет 1 723 399,1 тыс. га или 17 233, 99 тыс. кв. км. На рисунке 1 можно увидеть, что земли лесного фонда занимают большую часть площади страны – 65,9 %, а часть земель населенных пунктов незначительна и составляет лишь 1,2 %. Несмотря на небольшую площадь, земли населенных пунктов густо заселены. По данным Росстата, 74,6 % от об-

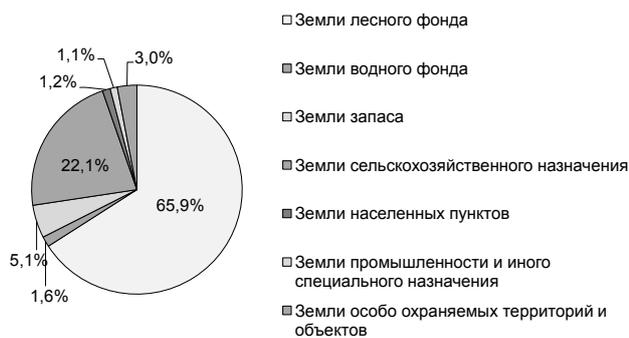


Рис. 1. Состав земельного фонда Российской Федерации, 2022 г. [3]

щего числа жителей РФ составляет городское население [1].

Одним из глобальных трендов территориального развития является укрупнение городов и агломераций. 80 % мирового ВВП в настоящее время создается городами [2]. На рисунке 2 представлена динамика темпа роста городского населения в России и мире. Темпы роста городского населения РФ незначительно опережают мировые показатели.

Согласно данным аналитического центра Москвы, население России, проживающее в городах численностью от 500 тыс. чел., в период с 1950 по 2015 гг. увеличилось в три раза, в то время как население, проживающее за пределами городов, сократилось в 2,5 раза. Стоит отметить, что основным отличием российской динамики урбанизации от международной является доля населения, проживающего за пределами городов: начиная с 2000-х гг. доля граждан РФ, проживающих за пределами городов, в 2 раза меньше мирового показателя. Из этого следует, что в современном мире города представляют собой ключевые экономические центры, обеспечивающие конкурентоспособность государства.

Стоит отметить, что на начальном этапе урбанизации основной упор был сделан на обеспе-

чение населения безопасным жильем. Создание пространств для досуга и отдыха в большинстве случаев осуществлялось уже на застроенной территории. Однако влияние культуры на экономику и общественную жизнь становится все более значимым: с наступлением XXI в. отмечается рост материального благосостояния населения и повышение спроса на удовлетворение потребностей в духовной сфере; появляется потребность в обширном разнообразии креативных, творческих и развлекательных городских пространств для проведения досуга и отдыха. В процессе урбанизации наблюдается смещение акцента с количественных показателей (например, рост числа городов и численности городского населения) на качественные (например, повышение уровня жизни населения). Ключевым критерием при оценке уровня комфорта городского пространства является соответствие территории социальным и духовным потребностям человека. Становится очевидно, что спальные районы с многоквартирной высотной застройкой, основной целью возведения которых было обеспечение жильем рабочего населения, не могут в полной мере удовлетворить современные потребности в комфортном городском пространстве.

В 1990 г. впервые было упомянуто о делении территорий Санкт-Петербурга на три крупные средовые зоны:

- 1) центральные районы Ленинграда;
- 2) производственно-селитебный пояс;
- 3) новые жилые районы [4].

Для достижения социально-экономических целей по повышению уровня комфорта городской среды и улучшению уровня жизни населения необходимо рационально использовать уже существующие исторически сложившиеся территории с возможностью приведения их к современным требованиям комфортности городского пространства.

Представленные выше статистические данные указывают на актуальность обеспечения рационального использования территорий крупных городских агломераций.

В 2018 г. принято решение повысить индекс качества городской среды на 30 пунктов и уменьшить количество городов с неблагоприятной городской средой в 2 раза. В данных целях реализуется национальный проект «Жилье и городская среда», в рамках мониторинга по которому ежегодно рассчитывается индекс качества городской среды, созданный при сотрудничестве Минстроя РФ и института развития «ДОМ.РФ». За пятилетний период реализации проекта удалось достичь значительных результатов: доля городов с благоприятной средой увеличилась с 23 до 68 % [5]. Для регионов представленный рейтинг важен тем, что при распределении фе-



Рис. 2. Динамики урбанизации в России и мире, %

Источник: составлено авторами на основе данных аналитического центра Москвы [2].

деральных субсидий на благоустройство территории учитываются результаты оценки и место региона в рейтинге. В 2024 г. в Послании Президента России Федеральному Собранию В.В. Путин отметил: «Решения в сфере финансовой поддержки регионов, рост экономики, должны работать на повышение качества жизни людей, причём во всех субъектах Федерации». Срок исполнения государственной программы был продлен до 2030 г. За этот период планируется благоустроить более 30 тыс. общественных пространств. Стоит отметить, что особую поддержку получают регионы, реализующие проекты реконструкции исторических центров городов, парков, скверов и набережных. Таким образом, реконструкция исторически сложившихся территорий представляет наиболее актуальный способ достижения стратегической цели по формированию комфортной городской среды во всех регионах России.

Начиная с 2018 г., в Санкт-Петербурге наблюдается стабильный рост индекса качества городской среды. В рамках методики расчета показателя Санкт-Петербург относится к группе «Крупнейшие города России». По итогам 2023 г., Санкт-Петербург набрал 270 баллов и занял 2 место из 16 возможных, уступая только Москве. Достичь такого высокого результата удалось благодаря обустройству комфортных современных общественных пространств. С момента начала реализации проекта «Жилье и городская среда» создано более 154 объектов, включая зеленые зоны, пространства для проведения досуга и отдыха, площадки для занятий спортом.

В целях поддержания стабильного роста экономики города в 2018 г. Законодательным собранием Санкт-Петербурга была утверждена «Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга» на период до 2035 г. (Стратегия-2035). Для достижения стратегических целей программы осуществляется реализация проектов по четырем направлениям:

- 1) развитие человеческого капитала;
- 2) повышение качества городской среды;
- 3) обеспечение устойчивого экономического роста;
- 4) обеспечение эффективности управления и развития гражданского общества.

В рамках направления «Повышения качества городской среды» устанавливаются приоритеты развития городской инфраструктуры с учетом широкого спектра особенностей территории. Согласно Стратегии-2035, в границах города выделяют шесть исторически сложившихся планировочных поясов, которые имеют уникальные характеристики застройки. Каждый район обладает рядом ресурсов и проблем, влияющих на потенциал развития территории. В таблице 1 представлены особенности исторически сформировавшихся планировочных поясов Санкт-Петербурга.

Исторически сложившиеся городские территории, представленные на рисунке 3, являются неотъемлемой частью городской среды. Рассмотрим более подробно историю формирования и особенности развития каждого пояса Санкт-Петербурга, выделяя их проблемы и перспективы в рамках Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Исторический центр Санкт-Петербурга преимущественно был построен в XVIII в., обладает узна-

Таблица 1
Планировочные пояса исторически сложившихся городских территорий Санкт-Петербурга [6]

Название зоны	Площадь	Численность населения	Основной тип застройки
Исторический центр	58 км ²	550 тыс. чел.	Европейский XVIII–XX вв. (высокая концентрация мест туристического притяжения: объекты культурного наследия и административно-делового назначения)
«Серый пояс»	108 км ²	350 тыс. чел.	Объекты промышленного назначения и транспортной инфраструктуры; промышленные окраины XIX–XX вв.
Пояс основного расселения; «спальные» или «периферийные районы»	239 км ²	3460 тыс. чел.	Жилые дома (многоквартирные; 1960–2010 гг.)
Внешний пояс активного градостроительного развития	230 км ²	150 тыс. чел.	Современные жилые многоквартирные комплексы; массовая застройка по концепции обустройства «Город в городе»
Пояс пригородного расселения	811 км ²	740 тыс. чел.	Территории, включенные в состав Санкт-Петербурга в разные периоды времени: – многоквартирные жилые дома 1960–2010 гг., – дачный фонд
Северное побережье Финского залива	267,9 км ²	80 тыс. чел.	– Береговая зона; – дачный фонд; – малоэтажные дома; – индивидуальное жилищное строительство высокого ценового сегмента

ваемым, самобытным стилем и имеет значительную историческую, художественную и архитектурную ценность для общества. В эпоху XVIII–XIX вв. пространственное развитие Петербурга и его окрестностей основывалось на природных особенностях территории и ключевых транспортных маршрутах. Отсутствовала концепция деления территорий. Определять границы районов можно было по «образцовым» проектам жилых домов для разных слоев населения, разработанных Д. Трезини: «именитых» – для приближенных к императору, «зажиточных» – для торговцев и «подлых» – простого населения. Планировочная структура застройки того времени представляла собой радиально-лучевую модель: из центра города в зону периферии исходили главные транспортные пути, вокруг которых формировались поселения. Изначально Н.Ф. Гербелем была разработана пятилучевая модель улиц и магистралей центральной части города, которая сохранилась до наших дней и в настоящий момент представлена в виде: ул. Миллионная, Невский пр., ул. Гороховая, Вознесенский пр. и ул. Галерная. Однако, ввиду частых пожаров, при проектировании новых районов стали применять трехлучевую модель улиц П.М. Еропкина. Примечательно, что в XVIII в. был установлен регламент этажности, согласно которому количество этажей возрастало от периферии к центру.

С начала середины XIX в., в период индустриального подъема, все силы государства были направлены на наращивание производственных мощностей. По периметру исторического центра, на территории транспортных узлов наблюдалось увеличение концентрации предприятий промышленного назначения. Впоследствии сформировавшиеся производственные площади, окружившие культурный центр, получили название «серый пояс». В услови-

ях современной экономики рыночного типа возросла потребность в более рациональном и экономически обоснованном использовании площади города. В начале XXI в. в Санкт-Петербурге был запущен процесс деиндустриализации: крупные промышленные предприятия начали перемещать из центральных районов в пригород. Расположенные вдоль рек и каналов заброшенные производственные площади способствовали разграничению исторических районов от новообразующихся. Как следствие, в настоящее время существует проблема нарушения целостности городского облика Санкт-Петербурга. Исторический культурный центр отделен от современного быстро растущего города, который застраивается согласно потребностям общества в пространствах для проведения активного досуга и отдыха, большими пустующими промышленными территориями – «серым поясом».

В целях рационального использования площадей исторически сложившихся территорий на освобожденных участках земли были запущены проекты джентрификации или редевелопмента. Термин «джентрификация» впервые был применен к социально-экономическому явлению в Англии и представлял собой миграцию средних слоев населения в центральные районы, где в тот период времени преобладал рабочий класс. Данная миграция приводила к росту цен на жилье, товары и услуги, и люди с невысоким уровнем дохода были вынуждены переселяться на окраины, где расходы были ниже. По отношению к территории джентрификация подразумевает благоустройство и обновление депрессивных районов города. Под «редевелопментом» понимается процесс преобразования территории, в ходе которого происходит смена ее функционального назначения, например, с промышленного на жилое или общественно-деловое.

Пояс основного расселения («спальные» или «периферийные районы») активно формировался во второй половине XX в. Рабочую силу, задействованную на заводах и фабриках «серого пояса» необходимо было обеспечить жильем. Таким образом, вблизи промышленной зоны стали появляться жилые кварталы с высокой плотностью населения. Основной проблемой таких районов в настоящее время является устаревание жилого фонда. В рамках государственной программы «Развитие застроенных территорий в Санкт-Петербурге» предполагается осуществить реконструкцию жилых домов, инженерных коммуникаций, возвести новые и реконструировать существующие

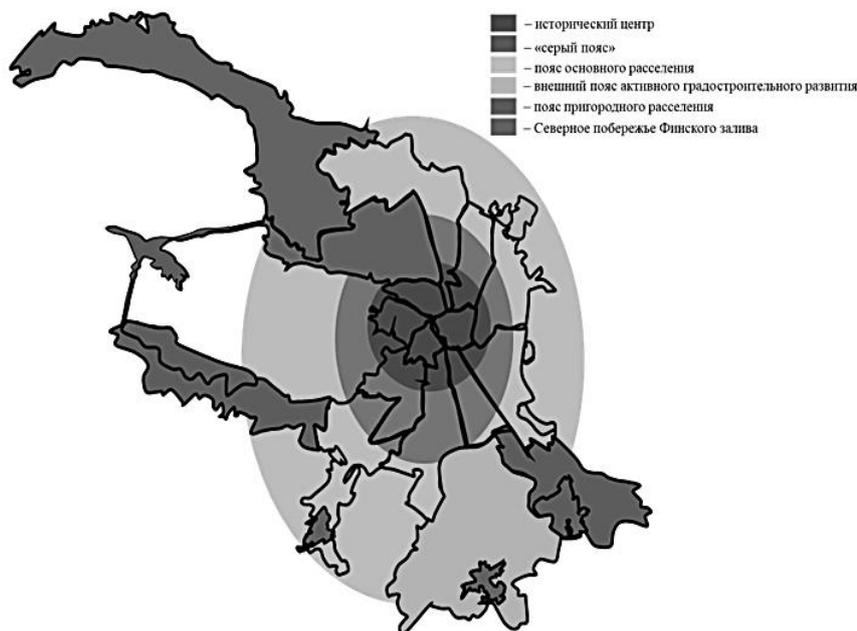


Рис. 3. Планировочные пояса исторически сложившихся городских территорий Санкт-Петербурга [6]

объекты социальной инфраструктуры, а также продолжить развитие улично-дорожной сети. Жителям аварийных домов будут предоставлены квартиры, площадь которых не будет менее их предыдущих, в тех же районах.

Внешний пояс активного градостроительного развития находится на значительном расстоянии от центра города и характеризуется дефицитом мест приложения труда. Из-за селитебно-трудовой несбалансированности на транспортно-пересадочные узлы накладывается дополнительная нагрузка в виде большого пассажиропотока. Для обеспечения имеющего-

ся транспортного потока между районами периферии и центром необходимо развитие дорожной сети.

В рамках государственной программы «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга» реализуется ряд мероприятий по преодолению недостатков транспортной системы, в частности: строительство новых транспортных артерий, ремонт и реконструкция существующей улично-дорожной сети и развитие метрополитена. В таблице 2 представлены основные проблемы развития территорий планировочных поясов Санкт-Петербурга и государственные программы, направленные на их решение.

Таблица 2

Актуальные проблемы развития территорий планировочных поясов Санкт-Петербурга в современных условиях градостроительного развития [6]

Название пояса	Основные проблемы развития	Государственная программа	Пути решения
Исторический центр	Наличие нерационально используемых территорий: Апраксин двор, Синопская набережная, территории, примыкающие к Александро-Невской лавре и др.	– «Развитие сферы туризма в Санкт-Петербурге», – «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга»	– создание городской гостевой среды: формирование исторических курортных зон, конгрессно-выставочных пространств на нерационально используемых территориях; – обновление инфраструктуры в сфере туризма
«Серый пояс»	Наличие большой площади заброшенных производственных предприятий	– «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга», – «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге»	– редевелопмент территории: создание общественно-деловых пространств, объектов жилищного строительства и социальной инфраструктуры; – обустройство зеленых зон для проведения досуга и отдыха
Пояс основного расселения, «спальные» или «периферийные районы»	Устаревание жилого фонда	– «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга», – «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга»	– развитие застроенных территорий: обновление инженерной, социальной и транспортной инфраструктуры; – развитие улично-дорожной сети: строительство новых транспортных артерий, реконструкция и ремонт существующих
Внешний пояс активного градостроительного развития	– острая потребность в объектах социальной инфраструктуры; – низкий уровень транспортной доступности из-за недостаточно развитой дорожной сети	– «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга», – «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга»	– новое строительство с учетом комплексного развития территорий: создание мест приложений труда, обеспечение жителей объектами социальной инфраструктуры; – развитие улично-дорожной сети: строительство новых транспортных артерий, реконструкция и ремонт существующих
Пояс пригородного расселения	– отсутствие развитой инфраструктуры для общественно-деловой жизни; – низкий уровень транспортной доступности из-за недостаточно развитой дорожной сети	– «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга», – «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга»	– развитие рекреационных зон; – формирование пространств общественно-деловой функции; – строительство новых транспортных узлов между пригородом и центром
Северное побережье Финского залива	– устаревание дачного и жилого фонда; – наличие неиспользуемых территорий санаторно-курортного назначения	– «Развитие сферы туризма в Санкт-Петербурге», – «Экономическое и социальное развитие территорий Санкт-Петербурга», – «Благоустройство и охрана окружающей среды в Санкт-Петербурге»	– развитие туристического кластера: строительство центров туристического притяжения, развитие яхтенного туризма; – реконструкция заброшенных площадей санаторно-курортного назначения

На основе проведенного исследования можно сделать вывод, что исторически сложившиеся территории Петербурга можно разделить на шесть планировочных поясов: центральный, «серый пояс», пояс основного расселения, внешний пояс активного градостроительного развития, пояс пригородного расселения и северное побережье Финского залива. При разработке и реализации программ развития городской среды немаловажными факторами являются: историческая ценность территории, особенности планировочной структуры и интересы ее жителей. В качестве основных проблем развития территории планировочных поясов Санкт-Петербурга выступают: устаревание жилого фонда и инженерной инфраструктуры, недостаточно развитая дорожная сеть, дефицит объектов социальной инфраструктуры и нерациональное использование площадей «серого пояса» и центра. Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 г. представляет собой эффективный инструмент, способствующий качественному переходу от устаревшей модели пространственного развития к современной, соответствующей потребностям общества.

В рамках Стратегии-2035 проводятся мероприятия по оптимизации использования исторически сложившихся городских территорий. Текущая модель пространственного развития города Санкт-Петербург находится в стадии перехода от моноцентрической, где экономическая деятельность города не охватывает районы периферии, к полицентрической, где уровень экономической активности удаленных территорий пропорционален уровню центральных районов и отсутствует дисбаланс между социальными, транспортными и инженерными инфраструктурными объектами.

Литература:

1. Численность населения Российской Федерации по муниципальным образованиям // Федеральная служба государственной статистики. – URL: <https://rosstat.gov.ru/compendium/document/13282> (дата обращения: 05.05.2023).
2. Главное о демографии городов России // Аналитический центр Москвы. – URL: <https://acmos.ru/analytics/demography/> (дата обращения: 05.05.24).
3. Государственный (национальный) доклад «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2022 году» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: https://rosreestr.gov.ru/upload/Doc/16-upr/doc_nation_report_2022.pdf
4. Ершова С.А. Генеральные планы Санкт-Петербурга. 1703-2013 гг. – СПб.: Питер.ру, 2014. – 500 с.
5. 759 городов России признаны благоприятными для проживания. – URL: <https://www.minstroyrf.gov.ru/press/759-gorodov-rossii-priznany-blagopriyatnymi-dlya-prozhivaniya/>
6. Закон Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 771-164 «О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года». – URL: <https://npa.gov.spb.ru/SpbGovSearch/Document/26397.html> (дата обращения: 05.05.2023).
7. Цзу Ч., Селькова А.В. Концепция человекоцентричного города как основа гуманистического градостроительства // Ярославский педагогический вестник. – 2023. – № 2(131). – С. 240–247.

Analysis of the Development Issues of Historically Developed Urban Areas in the Scope of the Strategy of Socio-Economic Development of St. Petersburg

*Bachurinskaya I.A., Kaplaukh Yu.D.
Saint-Petersburg State University of Economics*

The article provides in-depth analysis of the issues of Saint-Petersburg areas development in the context of the Strategy of socio-economic development of the city. The research aims to study and analyze the problems of land-use zone designation of St.-Petersburg and the ways of solving them based on government programs. Basic land-use zones of historically shaped districts of the St.-Petersburg metropolitan area are identified. Based on the analysis of St.-Petersburg area shaping as well as the Strategy of the socio-economic development of the city up to 2035, the issues concerning each zone are revealed along with suggesting the steps to resolve them. Government programs aimed at enhancing urban environment and socio-economic development of the St.-Petersburg area in general are considered an effective tool of urban zone development. The ways of resolving the issues of the development of historically established territories within the framework of each program in modern conditions of urban development are revealed, which is of practical importance for further research in this direction.

Key words: historical urban areas, territory development, socio-economic development, state program