

УДК 353, 332

DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-359-365

Благоустройство как стратегический вектор государственного управления территорией мегаполиса на примере Санкт-Петербурга



Бачуринская И.А.

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

Мельниковская А.О.

Старший преподаватель
кафедры государственного и территориального управления
Санкт-Петербургского государственного экономического университета



Бачуринская Е.С.

Бакалавр кафедры культурологии и искусства
Ленинградского государственного университета им. А.С. Пушкина

В статье проведен анализ роли и места благоустройства и озеленения в процессах государственного управления территорией мегаполиса с целью достижения задач социально-экономического развития на примере Санкт-Петербурга. Целью исследования является анализ роли и места благоустройства и озеленения в процессах государственного управления территорией мегаполиса для решения задач социально-экономического развития на примере Санкт-Петербурга. Обозначено влияние благоустройства и озеленения территорий на решения стратегических задач государственного управления в формировании комфортной и безопасной среды для жизни на территории мегаполиса. Выявлено, что благоустройство городских территорий свидетельствует об эффективности деятельности органов власти через рейтинги качества городской среды. Отмечено, что активное взаимодействие государства, общества и бизнеса в решении задач благоустройства и озеленения территорий создает определенный климат достижения стратегических задач формирования комфортной и привлекательной городской среды через реализацию процессов благоустройства и озеленения. Выявлена необходимость применения инновационных технологий и лучших практик благоустройства и озеленения на территории Санкт-Петербурга.

Ключевые слова: государственное управление, мегаполис, территория, благоустройство, озеленение, социально-экономическое развитие, государственная программа

Для цитирования: Бачуринская И.А., Мельниковская А.О., Бачуринская Е.С. Благоустройство как стратегический вектор государственного управления территорией мегаполиса на примере Санкт-Петербурга // Вестник экономики, права и социологии. 2025. № 2. С. 359–365. DOI: 10.24412/1998-5533-2025-2-359-365.

Современный мегаполис представляет собой сложное социокультурное и управленческое явление, сопряженное с серьезными проблемами и вызовами, требующими преодоления. Данный термин (или синонимичные к нему: «крупнейший город» [1], устоявшийся классификационный термин; «сверхгород», более концептуальный и критический термин, применяемый В.Л. Глазычевым [2]; «мегасити» [3], заимствованный из международной урбанистической терминологии) применяется современными урбанистами в отношении любого города или агломерации, достигших огромных размеров по территории и численности населения и характеризующихся сверхсложной структурой, особыми проблемами управления, социальными и экологическими вызовами.

В контексте имеющихся определений Санкт-Петербург можно однозначно считать мегаполисом:

- население самого города превышает численность в 5,6 млн чел. (на 2024 г.), а население его агломерации составляет более 6,5 млн чел., что ставит Санкт-Петербург в ряд крупнейших городских образований Европы и мира;

- управление таким гигантским организмом с его транспортными потоками, инфраструктурой, жилищным фондом, социальными службами, сохранением исторического наследия и экологическими проблемами представляет собой чрезвычайно сложную задачу;

- высокая плотность населения, интенсивные маятниковые миграции, разнообразие социальных групп, контрасты между историческим центром и периферийными районами, проблемы экологии и качества городской среды – все это характерные черты мегаполиса в широком понимании;

- Санкт-Петербург является важнейшим экономическим, научным, культурным, транспортным узлом федерального и международного значения, что также свойственно мегаполисам.

В общепринятом международном смысле зачастую используется порог в 10 млн жителей для агломерации, чтобы назвать город «мегасити». Санкт-Петербург формально не дотягивает до этой планки (в отличие от Москвы). Однако порог условен и города с населением более 5 млн чел. часто относят к категории «крупнейших городов мира» или «глобальных городов».

Анализируя проблемные аспекты развития мегаполиса, где негативные факторы урбанизации (скученность, стресс, экологические проблемы) [4] проявляются особенно остро, необходимо обратить пристальное внимание на проблемы благоустрой-

ства территорий в контексте реализации целей и задач как приоритетного развития РФ на период до 2036 г., так и в контексте устойчивого развития городов. Благоустройство территорий мегаполиса может стать стратегическим ориентиром достижения целей и задач социально-экономического развития города и его территорий. Целью настоящей статьи является анализ роли и места благоустройства и озеленения в процессах государственного управления территорией мегаполиса с целью достижения задач социально-экономического развития на примере Санкт-Петербурга.

Значимость озеленения и благоустройства территорий в Санкт-Петербурге прогрессивно возрастает, особенно учитывая быстрое развитие урбанизации, увеличение числа автотранспорта, заселенных площадей, интенсивности строительства и укладки подземных коммуникаций. Эти факторы ведут к ухудшению экологического состояния, высокому потреблению кислорода и увеличению объемов выделяемого углекислого газа при недостаточном объеме озеленения городских территорий. В 2022 г. был составлен рейтинг из 16 городов-миллионников России в зависимости от процента озеленения в границах территорий с плотной застройкой.

Для Санкт-Петербурга этот процент является недостаточным (8,9 %) в сравнении с Москвой (18,1 %) и Пермью (35,9 %). Санкт-Петербург занимает 14 позицию в данном рейтинге (рис. 1).

Норма озеленения на человека в Санкт-Петербурге варьируется от 6 до 18 м². Для Адмиралтейского, Василеостровского, Петроградского, Центрального и Колпинского районов норма составляет 6 м²/чел., для Выборгского, Калининского, Кировского, Красногвардейского, Красносельского, Московского, Невского, Приморского и Фрунзенского норма озеленения 12 м²/чел. и 18 м²/чел. – норма озеленения для Кронштадтского, Курортного, Петродворцового и Пушкинского районов (рис. 2) [5].

Стоит отметить, что норма озеленения на общегородских территориях крупнейших, крупных и больших городов, в соответствии с СП 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений», составляет 10 м²/чел. [1]. В данном случае мы видим, что для Санкт-Петербурга определенной проблемой является недостаточная норма озеленения на человека в историческом центре города.

Таким образом, потребность в благоустроенных озелененных пространствах, обусловленная возрастающей урбанизацией и увеличением уровня стресса у горожан из-за быстрого темпа жизни,



Рис. 1. Процент озелененных территорий в границах плотной застройки в городах-миллионниках, %

Источник: составлено авторами на основе рейтинга «Шестнадцать зеленых мегаполисов» [6].

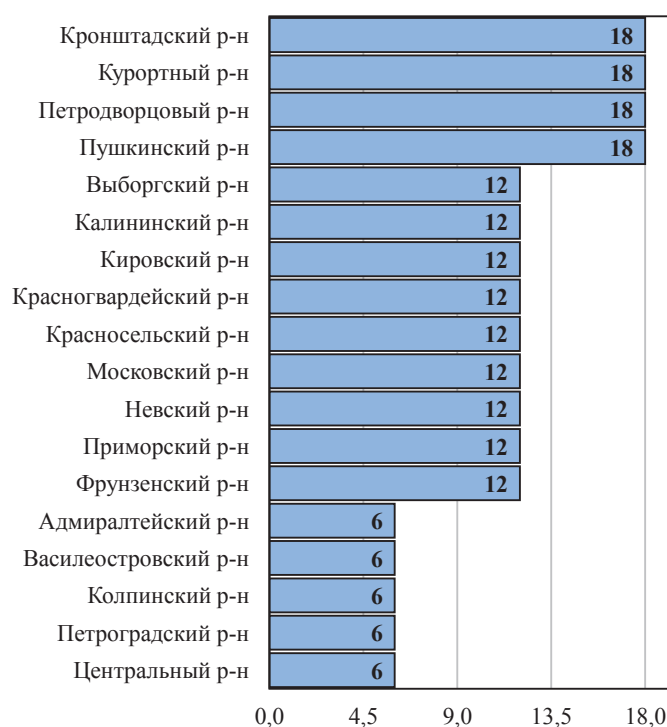


Рис. 2. Озеленение по районам города в Санкт-Петербурге, м²/чел.

Источник: Составлено авторами на основе [5].

выходит на первое место среди проблем мегаполисов. В связи с чем благоустройство перестает быть просто вопросом эстетики, а становится фактором, влияющим как на устойчивое развитие мегаполиса, так и на качество жизни населения, формируя при этом рейтинги устойчивого развития городов и индекс качества городской среды, которые являются индикатором деятельности органов власти в данном стратегическом направлении социально-экономического развития города.

Рассмотрим вопросы реализации деятельности органов власти мегаполиса в сфере благоустройства и озеленения территорий на примере Санкт-Петербурга. Учитывая вышесказанное, благоустройство территории Санкт-Петербурга составляет одну из приоритетных задач деятельности Администрации города. В соответствии с СП 82.13330.2016 «Благоустройство территорий» СНиП III-10-75, под благоустройством понимается «комплекс мероприятий по инженерной подготовке к озеленению, устройству покрытий, освещению, размещению малых архитектурных форм и объектов монументального искусства, направленных на улучшение функционального, санитарного, экологического и эстетического состояния участка».

Работы в области благоустройства эффективно группируются по трём ключевым категориям:

- санитарное восстановление и очистка, которые охватывают все аспекты поддержания чистоты на улицах, в парках и на других территориях;
- забота о зеленых насаждениях, подразумевающая создание и уход за зелеными зонами, важными для экологии и общественного здоровья;
- формирование и техническое обслуживание общественных пространств, гарантирующих доступность и удобство пользования городскими ресурсами для всех жителей.

Нормы государственного регулирования в сфере благоустройства и озеленения закреплены нормативно-правовыми актами на различных уровнях власти и в отраслевых документах. Федеральное и региональное законодательство подчеркивают, что благоустройство включает обеспечение санитарных условий, развитие инфраструктуры, уход за управляемыми территориями, высадка и сохранение зеленых насаждений и доступность инфраструктуры [7].

Понимание благоустройства и озеленения территории в контексте градостроительного регулирования определяется как реализация мер, предусмотренных муниципальными законами. Эти меры направлены на улучшение условий жизни, поддержание и обновление эстетической и санитарной надлежательной обстановки [7].

В соответствии со ст. 1 Градостроительного кодекса РФ, благоустройство территорий предполагает реализацию комплекса мероприятий, направленных на обеспечение и улучшение условий проживания граждан, а также на поддержание и улучшение санитарного и эстетического состояния территорий [7].

Территории, в свою очередь, подразделяются на территории общего пользования, ограниченного пользования и территории специального назначения (рис. 3).

Объектами благоустройства выступают различные общественные зоны, где проводятся работы по их благоустройству и озеленению. Под такими зо-



Рис. 3. Типологии территорий

Источник: составлено авторами на основе ГОСТ 28329-89 «Озеленение городов. Термины и определения» [8].

нами подразумеваются площадки различного функционального назначения – от игровых и спортивных до зон отдыха для животных; а также парки, скверы, бульвары, прилегающие к зданиям территории, проезжие части и дороги, парковочные пространства, места для сбора отходов. К элементам благоустройства причисляются объекты, играющие важную роль в организации городского пространства и имеющие как функциональную, так и декоративную значимость, включая малые архитектурные формы, растения, оборудование для улиц, информационные элементы и временные конструкции.

Проекты благоустройства включают в себя разработку генерального плана, плана покрытий, дендрологического плана, плана расстановки малых архитектурных форм и др.

Благоустройство и озеленение территорий оказывает влияние на социально-экономическое развитие мегаполиса через формирование ряда положительных эффектов. Эффекты, получаемые от благоустройства и озеленения территорий, можно разделить на четыре основные группы: социальные, экономические, бюджетные и экологические [9]. Эффекты по каждой из групп представлены в таблице 1.

Реализацией государственной политики в сфере благоустройства и озеленения территорий в Санкт-Петербурге занимается Комитет по благоустройству Санкт-Петербурга. Комитет обеспечивает проведение государственной политики и осуществляет государственное управление в области благоустройства: садово-паркового, лесопаркового хозяйства, содержания дорог и иных объектов благоустройства, а также координирует деятельность иных исполнительных органов государственной власти в этой области. В рамках своей деятельности Комитет проводит контроль за выполнением на терри-

тории Санкт-Петербурга «Правил благоустройства города», согласовывает деятельность юридических и физических лиц по реализации работ по благоустройству и озеленению территории города, ведет мониторинг за состоянием объектов благоустройства и их содержанием, а также принимает участие в разработке нормативно-правовых актов, регулирующих благоустройство и озеленение города.

Особое значение для решения вопросов озеленения имеют технические документы, разрабо-

танные комитетом, среди которых стоит отметить «Технологический регламент производства работ по содержанию территорий зеленых насаждений и ремонту расположенных на них объектов зеленых насаждений», утвержденных Распоряжением Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга от 12.08.2019 г. № 179-р, в котором представлены нормы посадки многолетников и однолетников (шт./м²), а также основные модели формирования цветников в зависимости от условий городской среды. В данных моделях учитываются увлажнение почв, инсоляционный режим, ветровой режим и загрязнение почв [10].

Таблица 1
Эффекты, получаемые в результате благоустройства территорий

Группа эффектов	Эффекты от благоустройства
Социальная	1. Удовлетворенность качеством городской среды; 2. Развитие добрососедских отношений (при благоустройстве дворовых территорий); 3. Усиление социального контроля на благоустроенных территориях.
Экономическая	1. Развитие малого бизнеса; 2. Привлечение частных инвестиций; 3. Повышение стоимости недвижимости; 4. Повышение арендных ставок; 5. Увеличение количества рабочих мест.
Бюджетная	1. Рост налога на недвижимость; 2. Рост НДФЛ и НДС; 3. Рост налога на прибыль и УСН; 4. Увеличение поступлений в бюджет.
Экологическая	1. Увеличение количества озелененных пространств в городе; 2. Улучшение экологической обстановки; 3. Снижение шумовых нагрузок.

Составлено на основе источника [9] и дополнено авторами.

Значимым механизмом реализации процессов благоустройства территории при проектировании общественных пространств являются практики соучаствующего проектирования. Для реализации проектов в рамках «Формирования комфортной городской среды» проведение данных практик является обязательным условием. В 2017 г. были опубликованы «Рекомендации по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды» Минстроя РФ, в которых акцентируется внимание на обеспечении участия различных групп населения, заинтересованных в проекте.

К рекомендуемым практикам соучаствующего проектирования относятся: проведение фокус-групп и общественных обсуждений, организация проектных семинаров и мастерских (воркшопов), проведение дизайн-игр с участием взрослых и детей, анкетирование, интервьюирование, картирование и проведение оценки эксплуатации территории [11]. Целью практик соучаствующего проектирования, представленных в Рекомендациях, является выявление проблем и потребностей пользователей территории, что позволит повысить эффективность проекта благоустройства [11]. Таким образом, при решении вопросов благоустройства территорий Санкт-Петербурга определяющим является активное взаимодействие общества и государства, что значительно повышает возможности достижения запланированных показателей социально-экономического развития Санкт-Петербурга в данном направлении.

Финансирование работ по благоустройству может происходить за счёт бюджетных средств, средств инициативного бюджетирования и государственно-частного партнерства. Бюджетные средства реализуются в рамках федеральных проектов. Так, с 2019 по 2024 гг. улучшение городской среды проводилось в рамках федерального проекта «Формирование комфортной городской среды», включенного в национальный проект «Жильё и городская среда». Данный федеральный проект считается продолжением одноименного приоритетного проекта, который реализовывался в 2017–2018 г. С 2025 г. реализация федерального проекта «Формирование комфортной городской среды» проводится в рамках национального проекта «Инфраструктура для жизни». Анализируя данные проекты, необходимо также отметить активное внимание и участие государства в процессах благоустройства территорий [12].

Стоит выделить, что объекты зеленых насаждений, выполненные в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды» в «Технологическом регламенте производства работ по содержанию территорий зеленых насаждений и ремонту расположенных на них объектов зеленых насаждений комитета благоустройства Санкт-Петербурга на

2025 г.» выделяются в отдельную категорию. В связи с этим предъявляются повышенные требования к содержанию и уходу за зелеными насаждениями для сохранения эстетического облика территории города, что еще раз подчеркивает важность задач благоустройства и озеленения в процессах государственного управления территориями мегаполиса.

В рамках проекта за 2024 г. в Санкт-Петербурге было реализовано 53 проекта благоустройства. Из них 47 проектов реализовано администрациями районов Санкт-Петербурга, 6 – комитетом по благоустройству Санкт-Петербурга. Организация работ по благоустройству делится на два вида: полная организация и организация с делегированием. При полной организации работы по благоустройству выполняются одной организацией. Второй вид организации работ на территории подразумевает, что реализация может выполняться разными организациями по договору подряда и субподряда [13]. В то же время реализация мероприятий в сфере благоустройства осуществляется не непосредственно органом управления, а иными лицами – физическими и юридическими, а также специализированными организациями, привлеченными для исполнения необходимых мероприятий. Для оценки результативности используется индекс качества городской среды, основанный на матрице из 36 индикаторов, для оценки городских пространств. Он применяется с 2018 г. Ежегодно индекс Санкт-Петербурга повышается: с 238 баллов в 2018 г. до 270 (максимальный балл 360) в 2023 г.

Современные тенденции урбанизации, такие как интенсивная застройка и нарастание автомобильного трафика, вносят свой вклад в ухудшение условий жизни городских жителей. В Санкт-Петербурге проблемы в сфере благоустройства проявляются в форме заброшенных парков, отсутствия достаточного количества детских площадок и зон отдыха, а также представляются в устаревших элементах малых архитектурных форм. Эти факторы оказывают негативное влияние на эмоциональное благополучие и общее качество жизни жителей. В связи с чем текущий этап развития городов требует внедрения новых инноваций и использования лучших практик, а также применения последних достижений науки и техники. В сфере благоустройства это может выражаться в поиске новых решений для озеленения и повышения комфорта городской среды.

Примером удачного решения является программа «Пять шагов для города». В 2022 г. КБ «Стрелка» и ВЭБ.РФ разработали программу «Пять шагов для города», направленную на улучшение качества жизни горожан, формирование образа города и повышение привлекательности города в глазах молодежи. Одним из приоритетных проектов в рамках первого шага «Город рядом» является создание карманных парков. Карманные парки – это озелененные терри-

тории площадью 150–500 м², расположенные между зданиями, с рекомендованной долей озеленения около 50 % [14]. Формирование карманных парков, устройство контейнерного озеленения и озеленение кровель позволят повысить доступность озелененных рекреационных территорий в условиях сложившейся плотной застройки.

Важным направлением является также усиление роли ландшафтной архитектуры в городском планировании. Городской ландшафт включает в себя многообразие озелененных объектов, созданных как благодаря ландшафтно-парковой архитектуре, так и с помощью сохранения природного растительного фонда, рек, озер и прочих природных элементов. Это соответствует глобальным трендам устойчивого развития. На сегодняшний день важным фактором при формировании объектов ландшафтной архитектуры является создание зеленых насаждений. Это соответствует цели 11.7 из перечня целей устойчивого развития ООН [15].

В свете обозначенных проблем деятельность органов власти по благоустройству и озеленению города направлена на создание благоприятной городской среды, которая будет способствовать как улучшению качества жизни граждан, так и созданию условий для реализации целей и задач стратегического развития города. Главной целью является формирование комфортного и эстетически привлекательного пространства, соответствующего потребностям современного общества и экономики, ориентированных на инновации и социальную ориентированность. Эффективность управленческих решений в сфере благоустройства определяется соответствием их установленным стандартам, которые задают высокий уровень качества общественных услуг, удовлетворяют потребности граждан в социально-бытовом комфорте и воплощают целостность выполнения работ [13].

В заключение необходимо подчеркнуть, что система государственного управления благоустройством в Санкт-Петербурге включает развитую нормативную базу и специализированный орган управления – Комитет по благоустройству, реализующий государственную политику через различные механизмы, включая федеральные программы и соучаствующее проектирование. Однако существуют проблемы, связанные с недостаточным уровнем озеленения и состоянием объектов в условиях урбанизации.

Выявлено активное взаимодействие государства, общества и бизнеса в решении задач благоустройства и озеленения территорий, что создает определенный климат достижения стратегических задач формирования комфортной и привлекательной городской среды через реализацию процессов благоустройства и озеленения.

Отмечено, что процесс благоустройства и озеленения не только улучшает внешний вид города,

но и повышает качество жизни его жителей. Фокус работ в данной сфере направлен на трансформацию различных зон: от отдельных дворов и кварталов до общественных территорий. Также выявлена необходимость применения инновационных технологий и лучших практик благоустройства и озеленения на территории Санкт-Петербурга. Данные улучшения могут быть осуществлены в соответствии с принципами «Единого градостроительного регулирования», обеспечивая безопасность и улучшая визуальное восприятие пространств, таких как площади и улицы, в гармонии с окружающей застройкой в рамках финансирования как государственных программ и проектов, так и в рамках государственно-частного партнерства с участием в процессах принятия решений как представителей бизнеса и власти, так и активного населения через процессы соучаствующего проектирования. При этом эффективное государственное управление в данной сфере является залогом успешной реализации этой задачи в условиях современного мегаполиса.

Литература:

1. Свод правил 42.13330.2016 «Градостроительство. Планировка и застройка городских и сельских поселений». URL: <https://docs.cntd.ru/document/456054209>
2. Глазычев В.Л. Урбанистика. М.: Европа, 2008. 219 с.
3. United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2019). World Urbanization Prospects: The 2018 Revision (ST/ESA/SER.A/420). URL: <https://population.un.org/wup/assets/WUP2018-Report.pdf> (дата обращения: апрель 2025).
4. Бачуринская И.А., Каплаух Ю.Д. Анализ проблем развития исторически сложившихся городских территорий в контексте Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга // Вестник экономики, права и социологии. 2024. № 2. С. 8–13.
5. Закон Санкт-Петербурга от 28.06.2010 г. № 396-88 «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» (с изм. на 29.06.2023). URL: <https://peterburg-pravo.ru/zakon/2010/06/28/n-396-88/>

6. Шестнадцать зеленых мегаполисов // Геопространственная аналитика. URL: <https://geonovosti.terratech.ru/ecology/shestnadtsatzelenykh-megapolisov/> (дата обращения: март 2025 г.).
7. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 26.12.2024) // СПС Гарант.
8. ГОСТ 28329-89 «Озеленение городов. Термины и определения» // СПС Гарант.
9. Маломуж С.С., Жильцов К.С. Как оценить социально-экономические эффекты проектов благоустройства // Журнал Бюджет. 2021. № 8(224). С. 40–43.
10. Распоряжение Комитета по благоустройству Санкт-Петербурга от 12.08.2019 г. № 179-р «Об утверждении Технологического регламента производства работ по содержанию территорий зеленых насаждений и ремонту расположенных на них объектов зеленых насаждений комитета благоустройства Санкт-Петербурга» (в ред. Распоряжения от 24.10.2024 г. № 551-р). URL: <https://peterburg-pravo.ru/postanovlenie/2017/03/23/n-179/>
11. Рекомендациями по организации общественного участия в реализации проектов комплексного благоустройства городской среды Минстроя РФ 2017 г. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/docs/13338/> (дата обращения: март 2025 г.).
12. Формирование комфортной городской среды. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--plai/projects/zhile-i-gorodskaya-sreda/blagoustroystvo/> (дата обращения: март 2025 г.).
13. Крупко А.Э. Проблемы устойчивого развития муниципальных образований России // ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. 2020. № 8. С. 17–22.
14. Программа «Пять шагов для города». URL: <https://вэб.пф/five-steps/>
15. Бачуринская Е.С. Ландшафтная архитектура как инструмент устойчивого развития урбанизированных территорий // Вестник экономического научного общества студентов и аспирантов: Межвузовский студенческий научный журнал. 2022. № 60. С. 147–149.

Organization of Public Administration in the Field Of Improvement at Landscape Architecture Sites in Megacities Using the Example of St. Petersburg

Bachurinskaya I.A., Melnikovskaya A.O.
Saint-Petersburg State University of Economics
Bachurinskaya E.S.
Pushkin Leningrad State University (Saint Petersburg)

The article analyzes the role and place of landscaping and gardening in the processes of public administration of the territory of a megacity in order to achieve the objectives of socio-economic development on the example of St. Petersburg. The purpose of the study is to analyze the role and place of landscaping and gardening in the processes of public administration of the territory of the megacity in order to achieve the objectives of socio-economic development on the example of St. Petersburg. The influence of landscaping and gardening on the achievement of strategic objectives of public administration in the formation of a comfortable and safe environment for life on the territory of the megacity is outlined. It is revealed that the improvement of urban areas indicates the effectiveness of the authorities through the ratings of the quality of urban environment. It is noted that the active interaction of the state, society and business in achieving the tasks of landscaping and gardening of territories creates a certain climate for achieving the strategic objectives of forming a comfortable and attractive urban environment through the implementation of landscaping and gardening processes. The necessity to apply innovative technologies and best practices of landscaping and gardening on the territory of St. Petersburg was revealed.

Keywords: public administration, megalopolis, territory, improvement, landscaping, socio-economic development, state program

