

РАЗВИТИЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ НА ОСНОВЕ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ЗОН, ФОРМИРУЮЩИХСЯ ГРАДОСТРОИТЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКОЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА

© 2021 **Алексеев Андрей Алексеевич**

доктор экономических наук, профессор,

профессор кафедры экономики и управления предприятиями и производственными комплексами
Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Россия, Санкт-Петербург
E-mail: 9492154@mail.ru

© 2021 **Булатова Елена Рашитовна**

аспирант кафедры экономики и управления предприятиями и производственными комплексами
Санкт-Петербургский государственный экономический университет, Россия, Санкт-Петербург
E-mail: erb2401@gmail.com

Развитие промышленности и инвестиции в промышленность подразумевают выделение определенных территорий в границах субъектов России. В работе рассмотрен Градостроительный Кодекс Российской Федерации с точки зрения понятия «промышленность». Проанализировано взаимодействие генерального плана Санкт-Петербурга со Стратегией социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2035 года с позиции развития территорий для промышленности, развития производственных зон.

Ключевые слова: Градостроительный Кодекс Российской Федерации, генеральный план Санкт-Петербурга, промышленность, производственные зоны, правила землепользования и застройки, Стратегия социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2035 года.

Санкт-Петербург — важный экономический, научный, культурный центр страны, крупный транспортный узел. Санкт-Петербург третий по занимаемой территории город Европы (после Москвы и Лондона), его площадь составляет 144,63 тыс. га. [9]. Один из трех субъектов Российской Федерации, являющийся городом федерального значения, наряду с Москвой и Севастополем в соответствии со статьей 65 Конституции Российской Федерации [1]. Города федерального значения обладают рядом специфичных особенностей в сравнении с другими субъектами Российской Федерации, такими как: особые формы организации местного самоуправления, высокая плотность населения, малая площадь и другое.

Высокая плотность населения и весьма ограниченная площадь городов федерального значения создает ряд трудностей в части градостроительной деятельности из-за необходимости решения задачи по взаимоувязке темпов развития города, сбалансированности социально-экономического развития, территориального распределения инвестиций в различных секторах экономики города, экологических аспектов, уровня качества городской среды, инфраструктуры и многого другого. Решить данную задачу

призвана градостроительная политика. Тщательно продуманная градостроительная политика в связке с согласованной стратегией развития позволит нивелировать существующие городские проблемы и обеспечит городской среде последовательное и гармоничное развитие, в том числе и в рамках городской промышленности.

Реализация градостроительной политики осуществляется посредством градостроительной деятельности [7]. В России градостроительная деятельность регулируется действующим градостроительным кодексом РФ (Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ) (ГрК РФ) [2].

При рассмотрении ГрК РФ с точки зрения понятия «промышленность» можно отметить, что само понятие также, как и однокоренные с ним, не находят свое отражение в тексте кодекса. В тексте используется слово «производство», а также словосочетания «территории производственного назначения», «производственные объекты» (в контексте промышленной безопасности территорий), «производственные зоны», «производственная деятельность».

Рассмотрим основные тезисы, необходимые для формирования понимания градостроитель-

ной деятельности для целей развития промышленных территорий.

В статье 1 ГрК РФ «Основные понятия, используемые в настоящем Кодексе» дано определение территориальному планированию как планированию развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, определения планируемого размещения объектов федерального, регионального и местного значения. В данной статье также дается определение понятию функциональные зоны (зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение), градостроительные зоны (зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов) и наконец территориальные зоны (зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты).

Статья 35 кодекса выделяет виды и состав территориальных зон как результат градостроительного зонирования.

В данной работе внимание уделено, прежде всего, вопросам развития промышленности, и, следовательно, производственных зон, однако необходимо также уделить особое внимание одновременно нескольким видам территориальных зон, а именно жилым, общественно-деловым и рекреационного назначения. Описание состава данных зон необходимо из-за их долей в границах городов и значений в масштабах городов и развития городской среды, а также их тесного взаимодействия с производственными зонами и случаями замены статусов зон с одной на другую.

Согласно ГрК РФ в состав жилых зон входят зоны жилой застройки индивидуальных жилых домов, малоэтажных домов, среднеэтажных, многоквартирных домов и многоэтажных многоквартирных домов. Также допускается размещение в границах этих зон объектов социального и коммунально-бытового назначения (здравоохранение, образовательные учреждения, культовые здания, автостоянки, гаражи, а также иные объекты, которые связаны с проживанием граждан и не оказывающих негативного воздействия на окружающую среду).

Общественно-деловые зоны могут включать в себя зоны делового, общественного и коммерческого назначения, социального и

коммунально-бытового назначения, зоны обслуживания объектов, необходимых для осуществления производственной и предпринимательской деятельности. Стоит отметить, что в зоне общественно-делового назначения могут также располагаться объекты капитального строительства, такие как жилые дома, многоквартирные дома, надземные и подземные гаражи, а также гостиницы.

Зоны рекреационного назначения — это леса в границах города, скверы и парки, пруды, озера и т.д.

Сами же производственные зоны могут включать в себя не только территории для размещения производственных объектов (с различными нормами воздействия на окружающую среду), но и коммунальные зоны для размещения коммунальных и складских объектов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, транспортных объектов, объектов оптовой торговли, а также инженерную и транспортную инфраструктуру.

В соответствии с разделением территорий на определенные зоны выделяют виды разрешенного использования участков в границах выделенных зон (статья 37 ГрК РФ): основные, условно разрешенные, вспомогательные. Вид разрешенного использования определяет допустимое функциональное использование земельных участков, уточняя правила использования данных участков.

В случае необходимости изменения вида разрешенного использования земельного участка для реализации потенциала территории по отличному от разрешенных целям, требуется предварительное внесение изменений в правила землепользования и застройки территории (ПЗЗ). Особенность изменения статуса земельного участка заключается в необходимости или в отсутствии необходимости проведения общественных обсуждений.

На основании градостроительного плана и действующих правил землепользования и застройки формируется проект планировки определенной территории.

Существует 2 документа, определяющих планировку территории:

- Проект планировки территории (ППТ).
- Проект межевания территории (ПМТ).

При этом ПМТ, требующийся для определения местоположения границ образуемых и изменяемых земельных участков, а также для

корректировки красных линий (обозначающих границы территорий общего пользования) формируется на основании утвержденного ППТ. При этом оба документа (ППТ и ПМТ) могут быть приняты одновременно.

Для обеспечения нормального функционирования территории необходимо также разрабатывать проекты планировки с проектами межевания территорий линейных объектов (далее – ППЛО). Согласно ГрК РФ линейный объект – это линии электропередачи, линии связи (в том числе линейно-кабельные сооружения), трубопроводы, автомобильные дороги, железнодорожные линии и другие подобные сооружения [2].

Как ранее отмечалось, градостроительная деятельность Санкт-Петербурга регулируется 63 статьей ГрК РФ. В соответствии с данной статьей документом территориального планирования Санкт-Петербурга является генеральный план города.

История развития Санкт-Петербурга в сравнении с иными городами федерального значения – Севастополем и Москвой наиболее «молода», поэтому город развивался особым историческим путем.

Город моноцентричен и промышленность опоясывала городскую застройку в зависимости от эпохи исторического развития. Можно выделить несколько периодов в соответствии с таблицей 1.

Действующий Генеральный план Санкт-Петербурга разработан ЗАО «Петербургский НИ-ПИГрад» [3].

В данной части работы будет рассмотрен Генеральный план Санкт-Петербурга с позиции преобладания в нем акцентов на промышленности и ее развитии в границах города, а также связь промышленного комплекса города и его социально-экономического развития.

Генеральный план направлен на территори-

альное планирование Санкт-Петербурга в целях определения оптимального функционального назначения территорий города, исходя из социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития Санкт-Петербурга, повышения качества городской среды, сохранения и регенерации исторического и культурного наследия, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур.

Основные планируемые аспекты развития города находят свое отражение, прежде всего, в основополагающем документе стратегического планирования Санкт-Петербурга, определяющем приоритеты, цели и задачи социально-экономической политики Санкт-Петербурга в долгосрочной перспективе – Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2035 года, утвержденной в 2018 году (Стратегия) [5].

В Стратегии отмечается, что промышленность является «ведущей отраслью экономики Санкт-Петербурга». Ключевой фактор Стратегии в части промышленности – обрабатывающие производства.

В анализе конкурентных преимуществ Санкт-Петербурга Стратегии в разделе 3.1.1 «Промышленность» подчеркивается, что промышленность является главным источником формирования бюджета Санкт-Петербурга. Сильные стороны промышленности: многоотраслевая структура, высокий уровень внутриотраслевого и межотраслевого взаимодействия, устойчивая тенденция кластерного развития обрабатывающих производств. В разделе 3.1.10 «Пространственно-территориальное развитие» отмечается возможность использования периферийных районов для создания новых центров экономической активности. Перспективное использование территорий особой экономической зоны Санкт-Петербурга

Таблица 1. Периоды развития производственных зон Санкт-Петербурга

1	Исторический центр и некоторые прилегающие к нему улицы	Санкт-Петербург императорского периода
2	Промышленный пояс (производства с соответствующим жильем для работающих), активная застройка вдоль Обводного канала	Петроград
3	Послевоенное решение жилищной проблемы за счет нового крупномасштабного жилищного строительства	Послевоенный Ленинград
4	Территории у границ Кольцевой автодороги Санкт-Петербурга и территории Ленинградской области, примыкающие к городу	Санкт-Петербург конца XX века и начала XXI

технико-внедренческого типа, а также развитие расположенных в периферийных районах Санкт-Петербурга производственных зон: Металлострой, Белоостров, Бронка, Рыбацкое, Обухово, Марьино, Шушары, Ржевка, Коломяги, Северо-Западная, Пушкинская (Восточная), Парнас обладает особой инвестиционной привлекательностью, обусловленной наличием свободных территорий, утвержденной документацией по планировке территории, предусматривающей развитие транспортной и инженерной инфраструктуры.

В данном же разделе отмечается что важной отличительной чертой Санкт-Петербурга, оказывающей влияние на его социально-экономическое и пространственное развитие, является наличие быстроразвивающейся агломерации Санкт-Петербурга и части территорий Ленинградской области, которые обеспечивают возможность формирования согласованных решений по развитию транспортной системы, размещению промышленных площадок, строительству жилья и объектов инженерной и социальной инфраструктуры.

Выделяется проблема сложившейся моноцентрической модели пространственного раз-

вития Санкт-Петербурга, которая привела к возникновению дисбалансов в развитии территории Санкт-Петербурга, представленные в таблице 2.

Сильные и слабые факторы пространственного развития приведены в таблице 3.

В рамках исполнения задачи Стратегии «Реализация оптимальной модели пространственного развития Санкт-Петербурга» предусматривается «изменение моноцентрической модели пространственного развития Санкт-Петербурга на полицентрическую, предполагающую эффективное функционирование системы взаимосвязанных центров экономической активности, которая может быть сформирована за счет создания новых центров на территории бывших промышленных зон, в районах массовой жилой застройки и на периферии Санкт-Петербурга, имеющих привлекательную среду для жизни, работы, бизнеса, отдыха и удовлетворения социальных потребностей населения» [5].

Наибольшее внимание развитию промышленности в городе уделяется в рамках реализации задач цели по «содействию инновационно-технологическому развитию промышленности и повышению ее эффективности».

Таблица 2. Проблемы пространственного развития Санкт-Петербурга и предложения Стратегии по реализации оптимальной стратегии

Исторический центр города	«Серый пояс»	«Спальные районы»	Внешний пояс и пригород
изношенность инженерных сетей и жилищного фонда, возрастающая ветхость зданий и сооружений, представляющих историческую ценность, перегрузка транспортной инфраструктуры вследствие маятниковой миграций населения	плохая транспортная связность территорий вследствие низкого развития улично-дорожной сети и наличия барьеров в виде пересечения с железнодорожным транспортом, а также необходимость рекультивации земель и изменения санитарно-защитных зон	однообразность застройки, повышенная плотность населения при недостатке мест приложения труда и постепенное масштабное ветшание жилого фонда	затрудненная транспортная доступность, дефицит объектов социальной инфраструктуры, крайне высокая плотность населения и недостаток мест приложения труда
Постепенный вывод экологически опасных промышленных предприятий, модернизацию экологически безопасных промышленных предприятий, формирование передовых высокотехнологичных научно-производственных кластеров. На отдельных территориях «Серого пояса», обладающих привлекательным местоположением, целесообразно осуществлять фрагментарную общественно-деловую и (или) жилую застройку, размещать новые тематические парки и парки культуры и отдыха		Согласование с Ленинградской областью вопросов выноса отдельных промышленных предприятий из центральных районов Санкт-Петербурга на его периферию и подготовки площадок для инвестиционной деятельности, обеспечивающих защиту природоохранных объектов и сохранение рекреационных функций территорий Ленинградской области, прилегающих к Санкт-Петербургу, дальнейшее развитие инфраструктуры и улучшение условий проживания жителей Санкт-Петербурга в садоводствах и дачных поселках, расположенных на территории Санкт-Петербурга и Ленинградской области, а также синхронизацию программ развития транспортной инфраструктуры.	

Таблица 3. Сильные и слабые факторы пространственного развития

Благоприятные факторы, способствующие эффективному и рациональному пространственному развитию	Слабые стороны и основные факторы, сдерживающие эффективное и рациональное пространственное развитие
<ul style="list-style-type: none"> • активная позиция органов государственной власти Санкт-Петербурга при учете интересов девелоперов в отношении реализации инвестиционных проектов, затрагивающих пространственные аспекты развития Санкт-Петербурга, касающихся формирования новых зон промышленной, общественно-деловой и жилищной застройки, редевелопмента территорий; • рост потребности населения Санкт-Петербурга в обеспечении компактности и связности территорий Санкт-Петербурга. 	<ul style="list-style-type: none"> • дисбаланс обеспеченности населения Санкт-Петербурга жильем, местами приложения труда, объектами социальной, транспортной, коммунальной инфраструктуры, объектами благоустройства и общественными пространствами; • несоответствие правового регулирования градостроительной деятельности долгосрочным тенденциям в экономике и социальной сфере, обуславливающее диспропорции пространственного развития Санкт-Петербурга; • отсутствие правового регулирования статуса агломераций в Российской Федерации, а также процессов их развития.

Проанализировав Стратегию с позиции развития производственных зон и градостроительным развитием Санкт-Петербурга можно сделать ряд следующих выводов.

1. В ГрК РФ четко закреплено понятие «производственные зоны». В Стратегии чаще употреблено «промышленные зоны», что может исказить суть целей и задач.

2. Исторический центр Санкт-Петербурга и «серый пояс» в настоящее время включают действующие предприятия и вывод их за границы города в рамках реализации программ агломерации с Ленинградской областью, что недопустимо ввиду последующей потери Санкт-Петербургом поступлений налоговых доходов. Наиболее рационально оставить в уже существующих границах предприятия, не оказывающие вредное воздействие на прилегающие территории, а также развивать программы, нацеленные на повышение эффективности и экологичности данных предприятий. Наблюдающееся противоречие — Стратегия подчеркивает, что обрабатывающие производства составляют основу экономики города и одновременно предлагает вывод предприятий в Ленинградскую область.

3. Вывод предприятий на периферию Санкт-Петербурга не сможет в полной мере решить проблемы, связанные с маятниковой миграцией населения, как если бы был рассмотрен вариант с равномерным распределением мест приложения труда в границах города. Вывод предприятий ближе к «спальным районам» может превратить центр города в концентрацию офисных зданий, «серый пояс» застроится жилыми кварталами, а окраины города попадут в список «депрессивных» территорий с высокой плотностью несения, застройки и низким уровнем

экологической обстановки.

4. Стратегией предложено развитие особой экономической зоны, производственных зон и индустриальных парков. По состоянию на 2021 год в городе насчитывается 2 действующие территории особой экономической зоны, частные индустриальные парки и более 40 производственных зон. Планируется создание минимум одной дополнительной площадки особой экономической зоны. Перспективные производственные зоны (ПЗ), перечисленные в Стратегии, указаны в таблице 4.

Согласно Закону Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на 2021 финансовый год и плановый период 2022 и 2023 годов [6] в 2021 году и последующих периодах выделено финансирование на строительство инженерной и транспортной инфраструктуры в производственных зонах «Ржевка» и «Рыбацкое». Финансирование строительства инженерной и транспортной инфраструктуры в производственных зонах обусловлено необходимостью обеспечения в данных зонах условий для будущего строительства на данных территориях промышленных предприятий. Для строительства данной инфраструктуры необходимо помимо разработки ППТ также разработать ППЛЮ и проект строительства объектов инфраструктуры. Бюджет берет на себя данные затраты для привлечения инвесторов, так как будущим производствам необходимо подключение инженерных сетей и транспортно-логистический доступ к земельным участкам.

С момента принятия Стратегии в 2018 году приоритетной для развития была выделена в том числе производственная зона «Пушкинская (Восточная)», в которой строительство инженерной и транспортной инфраструктуры было

Таблица 4. Перспективные ПЗ, перечисленные в Стратегии

Наименование ПЗ	Площадь, га	Территориальный резерв, га
Металлострой	724,7	191,5
Белоостров	185,8	130
Бронка	н/д	н/д
Рыбацкое	312,6	70,5
Обухово	335,7	48,5
Марьино	н/д	н/д
Шушары	1779,4	245,02
Ржевка	374,0	31,52
Коломяги	н/д	н/д
Северо-Западная	217,5	до 10
Пушкинская (Восточная)	144,6	до 15
Парнас	507,4	до 50

завершено еще до принятия Стратегии. При этом фигурирующая в плановом документе — государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса в Санкт-Петербурге» ПЗ «Ижорские заводы» [4] (площадь — 1303,9 га, территориальный резерв — 56,31 га) в Стратегии не упоминается.

На рисунке 1 ПЗ, выделенные на карте города, не учитывают действующие предприятия в историческом центре.

Как было отмечено в начале данной работы для реализации инженерной и транспортной инфраструктуры территорий ПЗ необходимо разработать или откорректировать утвержденный ППТ и затем ППЛО, что возвращает нас к основному документу градостроительного планирования города. Генеральный план является документом долгосрочным и масштабным. Частичное уточнение плана возможно за счет разработки и корректировки ППТ и ПМТ.

Подготовка ППТ может осуществляться исполнительными органами государственной власти (ИОГВ) самостоятельно, подведомственными указанным ИОГВ учреждениями, либо привлекаемыми ими подрядными организациями на основании государственного контракта, заключенного в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Также разработка ППТ может осуществляться физическими или юридическими лицами за счет собственных средств.

Согласно официальному сайту Комитета по градостроительству и архитектуре в период с 2015 по 2020 был утвержден 121 проект планировки территорий в 18 районах города Санкт-Петербурга (таблица 5) [8].

В ряде случаев корректировка или разработка ППТ происходит вследствие внесения изменений в ПЗ при переводе территории из одной зоны в другую, что не находит своего отражения в генеральном плане в краткосрочной перспективе. Такие точечные корректировки территориальных зон противоречат как идеям создания генерального плана, так и принимаются без учета Стратегии.

В Санкт-Петербурге намечается явная тенденция на перевод производственных зон города в иные типы зон, чаще всего общественно-деловые и жилые. Такие изменения негативно сказываются на экономике города, так как вместе с освобожденными от производств земельными участками снижается количество рабочих мест, увеличивается социальная нагрузка.

Экономический рост города возможен только с развитием ведущей отрасли экономики города — промышленности. Даже при условии, что современным промышленным предприятиям зачастую не требуется то количество площади для размещения производств как в 20-м веке, выбытие ПЗ и неподготовленность территорий для размещения новых производств на свободных земельных участках негативно скажется на экономике города и Северо-Западного федерального округа.

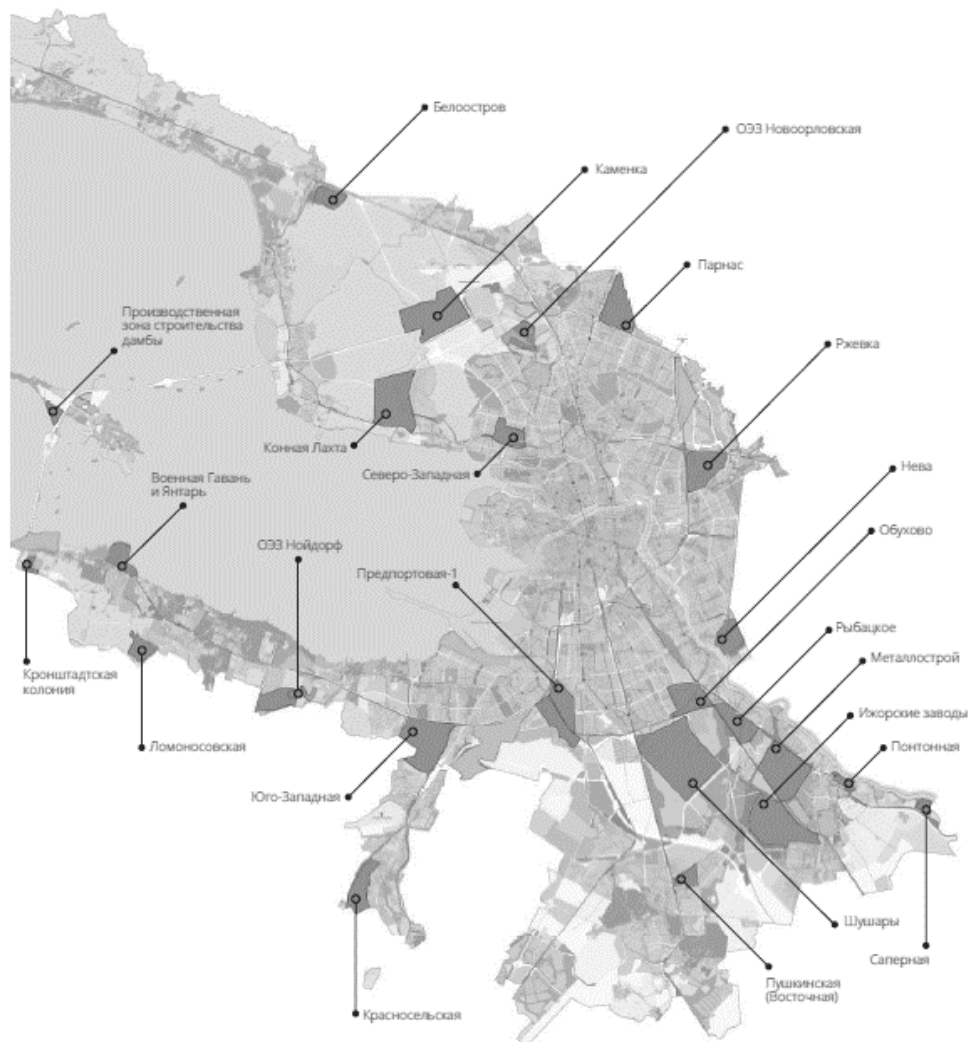


Рисунок 1. Основные производственные зоны Санкт-Петербурга

Таблица 5. Количество утвержденных ППТ в Санкт-Петербурге по годам

Год утверждения ППТ	Количество утвержденных ППТ, шт.
2015	11
2016	26
2017	18
2018	24
2019	36
2020	6

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 26.02.2014 (с учетом поправки законом № 2-ФКЗ от 05.02.2014).
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 30 декабря 2020 года) (редакция, действующая с 10 января 2021 года) / Кодекс РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ.
3. О Генеральном плане Санкт-Петербурга / Закон Санкт-Петербурга от 22.12.2005 № 728–99 (ред. от 19.12.2018, с изм. от 06.03.2019) / «Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга» № 51, 23.12.2005.
4. О государственной программе Санкт-Петербурга «Развитие промышленности, инновационной деятельности и агропромышленного комплекса в Санкт-Петербурге» / Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 23.06.2014 № 495 (ред. от 19.02.2021) / Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 15.07.2014.
5. О Стратегии социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года / Закон Санкт-Петербурга от 19.12.2018 № 771–164 (ред. от 26.11.2020) / Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга <http://www.gov.spb.ru>, 20.12.2018.
6. О бюджете Санкт-Петербурга на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов / Закон Санкт-Петербурга от 26.11.2020 № 549–114 / [Электронный ресурс] Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: http://www.gov.spb.ru/norm_baza/npa, 27.11.2020 (дата обращения: 27.04.2021).
7. Трубкин, Н. В. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации (постатейный) / Трубкин Н. В. — Москва: РИОР, ИЦ РИОР, 2015. — 524 с. ISBN 978–5–369–01386–1. — Текст: электронный. — URL: <https://znanium.com/catalog/product/479423> (дата обращения: 18.02.2021). — Режим доступа: по подписке.
8. Официальный сайт Комитета по градостроительству и архитектуре [Электронный ресурс] / [сайт]. URL: <https://kgainfo.spb.ru> (дата обращения: 27.04.2021)
9. Официальный сайт Санкт-Петербургского государственного казенного учреждения «Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга» [Электронный ресурс] / [сайт]. [2016]. URL: <http://www.gugenplan.spb.ru/ru/101> (дата обращения: 27.04.2021).