

Роль Генерального плана в развитии современных городов на примере Санкт-Петербурга

Минина М. В. *, Рехаккайнен Д. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; *minina-mv@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассмотрен процесс формирования Генерального плана Санкт-Петербурга. Выявлены недостатки существующего Генерального плана Санкт-Петербурга. Проанализированы понятие Генерального плана, документы территориального планирования, процесс внесения изменений в Генеральный план Санкт-Петербурга. На основе проведенного исследования автор предложил решение, направленное на оптимальное функционирование Генерального плана.

Ключевые слова: Генеральный план, территориальное планирование, долгосрочное планирование, функциональные зоны, публичные слушания

Для цитирования: Минина М.В., Рехаккайнен Д. А. Роль Генерального плана в развитии современных городов на примере Санкт-Петербурга // Управленческое консультирование. 2023. № 7. С. 82–93.

The Role of the General Plan in the Development of Modern Cities on the Example of St. Petersburg

Marina V. Minina*, Daria A. Rehakkainen

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation; *minina-mv@ranepa.ru

ABSTRACT

This article discusses the process of forming the General Plan of St. Petersburg. The shortcomings of the existing General Plan of St. Petersburg are revealed. The concepts of the General Plan, territorial planning documents, the process of making changes to the General Plan of St. Petersburg are analyzed. Based on the conducted research, the author proposed a solution aimed at the optimal functioning of the General Plan.

Keywords: General plan, territorial planning, long-term planning, functional zones, public hearings

For citing: Rehakkainen D. A., Minina M. V. The role of the General Plan in the development of modern cities on the example of St. Petersburg// Administrative consulting. 2023. N 7. P. 82–93.

Введение. Что такое Генеральный план

Что такое Генеральный план и зачем он нужен? Почему до сих пор сохранился в Санкт-Петербурге (да и по всей России) этот «пережиток социалистического строительства»? Неужели без долгосрочного планирования «невидимая рука рынка» не может обеспечить избалованным современным уровнем комфорта потребителям приемлемое для них качество жизни в большом мегаполисе?

Попробуем с помощью простых и понятных обычному «пользователю» слов разобраться: что сегодня представляет собой Генеральный план Санкт-Петербурга,

какое значение имеет для города, с помощью каких способов и средств участвует этот документ в жизни и развитии Северной столицы и как его улучшить в будущем.

Генеральный план поселения есть неотъемлемое и одно из самых важных условий успешного развития современного города, к коим, несомненно, нужно отнести и Санкт-Петербург.

Генеральный план является основным градостроительным документом, начиная от уровня муниципального образования и до городов федерального значения.

В действующем законодательстве есть несколько отсылок и формулировок этого документа. Так, в ст. 4 Закона Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» приведено такое определение: «Генеральный план Санкт-Петербурга является документом территориального планирования субъекта Российской Федерации — города федерального значения Санкт-Петербурга»¹.

Для понимания термина «территориальное планирование» следует обратиться к ст. 23 Градостроительного кодекса РФ: «Генеральный план содержит положение о территориальном планировании; карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа; карту границ населенных пунктов (в том числе границ образуемых населенных пунктов), входящих в состав поселения или городского округа; карту функциональных зон поселения или городского округа».

Таким образом, Генеральный план Санкт-Петербурга — это графическое двухмерное изображение города Санкт-Петербурга с указанием его границ и имеющихся в нем функциональных зон, с описанием размещения объектов недвижимости внутри этих границ и функциональных зон.

Причем это изображение фиксирует как существующее положение дел, так и обозначает перспективу — те объекты, которые могут появиться в будущем физически.

«Образ будущего»

Генеральный план Санкт-Петербурга дает отправную точку (описывает настоящее) для начала движения и указывает направление движения (описывает будущее) на определенный промежуток времени.

Если с настоящим мы худо-бедно разбираемся (архитектурная и художественные школы в России всегда были сильны, и изобразить то, что видят глаза, мы можем неплохо), то с формированием «образа будущего» на любом уровне на протяжении последних трех десятилетий обычно возникают проблемы.

В части исследуемой темы некоторый разрыв в фиксировании настоящего и визуализации будущего можно объяснить несколькими факторами. В Советском Союзе планирование было всеобъемлющим, во всех сферах жизни, включая территориальное развитие. Генеральные планы были органической частью такого планирования. «Генеральный план города решал вопросы взаимоувязанного размещения мест приложения труда и расселения трудящихся, развития систем массового культурно-бытового и коммунального обслуживания населения, определения оптимальной системы магистральных улиц и перспектив развития пассажирского транспорта, содержал обоснование принципиальных решений по развитию инженерного оборудования и благоустройства территории, по охране окружающей среды и памятников истории и культуры» [3, с. 468].

¹ Закон Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» от 24.11.2009 № 508-100 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?from=94081-0&req=doc&rnd=jDcgoA&base=SPB&n=2655718cDi1RTMVRIZLv0x> (дата обращения: 23.02.2023).

Особая градостроительная документация существовала для крупнейших городов, к которым относили мегаполисы с численностью населения свыше 500 тыс. жителей. В этом случае разрабатывался не только сам Генеральный план города, но и технико-экономические основы (ТЭО) этого документа. В Генеральном плане формулировали две составляющие: первая очередь охватывала первые 5 лет его действия, при этом весь срок реализации был 20 лет. Стадия ТЭО была особенно важна в части описания градообразующей основы, что позволяло, отталкиваясь от нее, формулировать предложения по планировке территорий города, а также прогнозировать демографическую ситуацию.

Процедура утверждения Генерального плана любой территории была сопряжена с государственной экспертизой. Проходила она в два этапа. ТЭО подвергались экспертизе Госплана СССР. Далее Генплан утверждал Госстрой СССР. С середины 70-х гг. XX в. некоторые генеральные планы экологически неблагополучных городов стали рассматриваться Государственной экологической экспертизой, которую проводило Министерство охраны окружающей среды и природных ресурсов.

Тем не менее существовали и определенные упущения в градостроительной политике советского периода. Укажем лишь наиболее важные из них:

- 1) слабая концептуальная проработка плана развития города;
- 2) перекося в части сопряжения социального и производственного факторов развития городов — производственное всегда довлело над социальной инфраструктурой;
- 3) слабая экологическая составляющая;
- 4) непроработанность механизма реализации Генерального плана, отсутствие ссылок на источники покрытия издержек. Это, в принципе, было одной из системных ошибок любой управленческой модели;
- 5) объем и сложность проектной документации вкупе с графическими изображениями на бумаге, что сейчас, в век информационной революции, кажется непонятным фактором.

Но при этом нельзя не упомянуть наличие тщательных расчетов, которые помогали осуществлять оценку эффективности всех градостроительных решений и делать прогнозы о состоянии города на ближайшую перспективу.

Сейчас документы территориального планирования, в том числе Генеральные планы, разрабатываются на основе многочисленных различных стратегий: программ развития приоритетных отраслей экономики, масштабных национальных проектов, программ социально-экономического развития отдельных субъектов РФ, планов комплексного развития муниципальных образований и т. д. и т. п. [2, с. 47]. Каждый год их становится больше, но согласованность между ними и координация при их реализации пока явно недостаточные. И нет никакого «общего плана»: а какую страну и на каких принципах мы строим?

И все это осложняется многочисленным бюрократическим аппаратом, у которого отсутствует эффективный правовой механизм персональной ответственности за результат своих действий и решений. Имеющиеся механизмы, как правило, ограничены достаточно малыми сроками давности привлечения к административной ответственности.

Примером в данном случае могут служить проектные ошибки, допущенные при строительстве многоквартирных жилых домов: срок давности для предъявления претензий к качеству построенного жилья общий, всего три года, а все скрытые недостатки, чаще всего, выявляются позже. В результате ответственность несет не компания-застройщик, а сами собственники квартир, которые за свой счет устраняют выявленные недостатки.

Цена и масштаб ошибок, допущенных при создании документов территориального планирования, гораздо выше.

Нормативная база

Количество нормативных актов, которое нужно учитывать при формировании Генерального плана Санкт-Петербурга, постоянно увеличивается и их взаимосвязи усложняются.

В ч. 5 ст. 9 Градостроительного кодекса РФ перечислены некоторые документы из этой базы: «Подготовка документов территориального планирования Российской Федерации осуществляется на основании отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации, в том числе генеральных схем в топливно-энергетических и транспортных отраслях, стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документах в области обеспечения безопасности с учетом положений стратегии социально-экономического развития Российской Федерации, стратегии пространственного развития Российской Федерации, национальных проектов, межгосударственных программ, государственных программ Российской Федерации, инвестиционных программ субъектов естественных монополий, решений органов государственной власти, иных главных распорядителей средств соответствующих бюджетов, предусматривающих создание объектов федерального значения, а также сведений, содержащихся в федеральной государственной информационной системе территориального планирования»¹.

Есть много других нормативных актов, требования которых необходимо принимать при территориальном планировании. Среди них можно выделить:

Постановление Правительства РФ от 13 ноября 2006 года № 680 «О составе схем территориального планирования Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 23 марта 2008 года № 198 «О порядке подготовки и согласования проекта схемы территориального планирования Российской Федерации»; Приказ Министерства регионального развития РФ от 26 мая 2011 г. № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов» и другие.

Без установления четких и понятных принципов формирования Генеральных планов поселений, которые остаются неизменными на протяжении десятилетий, количество документов в нормативной базе будет расти, планы будут наполнены противоречиями, а конструкция создания документов территориального планирования будет неустойчивой.

Принципы формирования Генерального плана

Градостроительство не может опираться только на сегодняшний уровень развития общества, так как любой градостроительный проект рассчитан на достаточно длительный срок — так, обычный генеральный план обычного поселения определяет его перспективу развития минимум на ближайшие 20 лет [4, с. 5]. В этой связи навыки прогнозирования, особенно в части стратегического планирования, должны быть присущи любому градостроительному ведомству и его сотрудникам, петербургским не в последнюю очередь, принимая во внимание ценность города как целостного архитектурного ансамбля. В настоящее время легко изменяются границы зон зеленых насаждений, как регулярно увеличиваются размеры различных зон отчуждения (железной дороги, газопроводов и т. п.), как бездумно меняются назначение и виды разрешенного использования земельных участков.

Согласно ст. 1 Закона Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге», «зеленые насаждения — это древесные, кустарниковые, травянистые растения

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 23.02.2023).

и цветники естественного (выросшие в результате естественных процессов, без ведения хозяйственной деятельности человека) и искусственного (высаженные в результате хозяйственной деятельности человека) происхождения, расположенные на территории Санкт-Петербурга.

Правила охраны и использования территорий зеленых насаждений общего пользования, территорий зеленых насаждений, выполняющих специальные функции (в части уличного озеленения), территорий зеленых насаждений ограниченного пользования (в части земельных участков, предоставленных в постоянное (бессрочное) пользование государственным учреждениям Санкт-Петербурга) устанавливаются Правительством Санкт-Петербурга¹.

Земля в любом мегаполисе является самым ценным ресурсом. Чем крупнее город, тем больше различных структур — государственных институтов, представительств бизнеса и общественных организаций претендуют на территорию, транспортно-логистическую и жилищно-коммунальную инфраструктуру, здания промышленного и гражданского строительства. В этой связи Генеральный план — это важный документ, позволяющий с наибольшей эффективностью обозначить решения всех городских градостроительных проблем, увязанных между собою, для обеспечения бесперебойной работы городского хозяйства и социальной инфраструктуры.

Главная задача Генерального плана — не допустить хаотичную застройку территории и не довести ситуацию в городе до пресловутой «Вавилонской башни». Вавилонская башня — архитектурное сооружение в древнем городе Вавилон. Согласно легенде, люди хотели построить башню до небес, но Боги прогневались за такое намерение и наказали людей, наделив их разными языками. В результате строительство башни не было завершено. Сама башня несколько раз разрушалась и реконструировалась. Тем самым хотелось сказать, что отсутствие долгосрочного скоординированного на всех уровнях плана приведет ни к устойчивому развитию города, а к хаосу на его территории и саморазрушению.

Генеральный план должен отвечать за четкое планирование самой структуры города путем его разделения на функциональные зоны по видам их использования: жилая застройка, промышленная застройка, транспортная инфраструктура, общественно-деловая застройка, места отдыха населения, зеленые насаждения и т. д.

Согласно ст. 3 Приказа Министерства регионального развития РФ от 26 мая 2011 г. № 244 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов», «Функциональные зоны — зоны, для которых документами территориального планирования определены границы и функциональное назначение.

К функциональным зонам могут быть отнесены общественно-деловые зоны, жилые зоны, рекреационные зоны, производственные и коммунальные зоны, зоны инженерной и транспортной инфраструктур, зоны сельскохозяйственного использования, пригородные и иные функциональные зоны»².

Более подробное описание каждой зоны дано в ст. 3.1 Закона Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга».

«Жилые зоны предназначены для размещения жилой застройки односемейными (индивидуальными) и многоквартирными жилыми домами различных типов и этаж-

¹ Закон Санкт-Петербурга «О зеленых насаждениях в Санкт-Петербурге» от 28.06.2010 № 396-88 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=100386tvB0FbT0EIqA96kk> (дата обращения: 23.02.2023).

² Приказ Минрегиона РФ «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке проектов генеральных планов поселений и городских округов» от 26.05.2011 № 244 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114654/ (дата обращения: 23.02.2023).

ности. К жилым зонам относятся также территории коллективных садоводств. В жилых зонах допускается размещение отдельно стоящих, встроенных или пристроенных объектов социального и коммунально-бытового обслуживания населения Санкт-Петербурга, культовых зданий, стоянок автомобильного транспорта, гаражей и иных объектов. В зонах жилой застройки допускается размещение объектов общественно-делового назначения и инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны.

Общественно-деловые зоны предназначены для размещения общественно-деловой застройки различного назначения в соответствии с типами объектов. В общественно-деловых зонах допускается размещение гостиниц и иных подобных объектов, предназначенных для временного проживания граждан; общежитий, предназначенных для проживания лиц, обучающихся в учебных заведениях, расположенных на территории зоны, а также подземных или многоэтажных гаражей. В зоне многофункциональной общественно-деловой застройки также допускается размещение многоквартирной жилой застройки и объектов инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны.

Производственные зоны предназначены для размещения промышленных объектов различных классов вредности. В производственных зонах допускается размещение объектов транспортно-логистического, складского назначения и инженерной инфраструктуры, а также объектов общественно-деловой застройки, связанных с обслуживанием данной зоны.

Зоны инженерной и транспортной инфраструктур и объектов внешнего транспорта предназначены для размещения улично-дорожной сети дорог непрерывного движения и скоростных, городских магистралей, объектов городского транспорта, складов, объектов внешнего транспорта, в соответствии с типами объектов, указанными в наименованиях зон. В зонах инженерной и транспортной инфраструктур допускается размещение общественно-деловых объектов, связанных с обслуживанием данной зоны.

Зоны сельскохозяйственного использования предназначены для размещения сельскохозяйственных угодий, питомников и теплиц, а также производственных объектов сельскохозяйственного назначения в соответствии с типами объектов, указанными в наименованиях зон, а также для установления санитарно-защитных зон таких объектов в соответствии с требованиями технических регламентов. В зонах сельскохозяйственного использования допускается размещение объектов производственного назначения, а также объектов общественно-делового назначения и инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны.

Рекреационные зоны предназначены для размещения объектов отдыха, туризма, санаторно-курортного лечения, занятий физической культурой и спортом. В рекреационных зонах допускается размещение зеленых насаждений, выполняющих специальные функции (санитарно-защитного озеленения). В рекреационных зонах допускается размещение объектов инженерной и транспортной инфраструктур, а также объектов общественно-делового назначения, связанных с обслуживанием данной зоны.

Зоны специального назначения предназначены для размещения объектов специального назначения, размещение которых недопустимо на территории других функциональных зон, в том числе кладбищ, крематориев, территорий складирования отходов потребления и т.п., а также военных и иных режимных объектов. В зонах специального назначения допускается размещение объектов общественно-делового назначения и инженерной инфраструктуры, связанных с обслуживанием данной зоны»¹.

¹ Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане» от 22.12.2005 № 728-99 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=207754&dst=1000000001C7wNUbT94XBnYdL9> (дата обращения: 23.02.2023).

При этом в использовании земель нужно постараться соблюсти баланс между социальными обязательства государства (города) и экономической эффективностью. Генеральный план определяет объемы строительства и реконструкцию жилого фонда, социальных объектов, развитие транспортного комплекса и т. п. Также Цифровой Генплан обеспечивает информацией всех заинтересованных лиц о разных объектах недвижимости, об их характеристиках, возможностях и потенциале.

Генеральный план и современный город

Генеральный план — общепринятый в Российской Федерации документ. Его зарождение и использование началось еще в период советской власти. Именно тогда были определены основные цели и задачи этого документа. Согласно Постановлению Совета Министров СССР от 5 декабря 1987 г. № 1387 «О генеральном плане развития г. Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 года», «Генеральным планом развития г. Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 года предусматривается по основным направлениям экономического и социального развития г. Ленинграда и Ленинградской области и численности их населения»¹.

В настоящее время все населенные пункты, начиная от расположенных в муниципальных образованиях и заканчивая городами федерального значения Москвой, Санкт-Петербургом, Севастополем осуществляют планирование своего развития, в том числе на основании Генеральных планов.

Современные города стремительно развиваются, и многие люди стремятся переехать из маленьких городов в большие. Почему так происходит? Большие города предоставляют необходимый уровень комфорта, в них развита инфраструктура, лучше выбор рабочих мест, образовательных учреждений, досуга, более высокий заработок и т. д.

Существует достаточно большой разрыв между крупными городами и маленькими. Качество жизни выше в большом городе, где в основном современные условия проживания, развита культура (театры, музеи, кинотеатры, выставки, парки развлечения и т. д.) и система здравоохранения, большие супермаркеты и торговые центры и многое другое. Большинство крупных компаний сосредоточено именно в больших городах, где они могут развиваться и расти, поэтому имеется достаточно большой выбор рабочих мест и соответствующий уровень заработной платы. В то время как в маленьких городах или поселках в основном всего несколько небольших магазинов, нередко отсутствуют культурные и развлекательные учреждения, намного меньше рабочих мест и меньше заработная плата. Можно еще сказать про разницу уровня образования. В крупных городах сосредоточено большое количество детских садов, школ с различными образовательными программами, учебных учреждений среднего профессионального и высшего образования. И многие будущие студенты стремятся уехать из небольшого города учиться в вуз в большом городе. Также очень отличается бюджет в городе и в любом небольшом поселке: в городе бюджет во много раз больше. Город имеет достаточно возможностей для развития и улучшения качества жизни людей, а маленькие поселения остаются на том же уровне развития.

На чем же должно базироваться развитие такого мегаполиса, как Санкт-Петербург? Оно строится, прежде всего, на долгосрочном планировании, в котором можно вы-

¹ Постановление Совета Министров СССР «О генеральном плане развития г. Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 года» от 5.12.1987 № 1387 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=6481DAOOUbT2UOfDqh01> (дата обращения: 23.02.2023).

делить различные виды такого планирования: стратегическое, бюджетное, экономическое и многие другие.

Генеральный план — это только одно из направлений долгосрочного планирования, но, к сожалению, пока плохо связанное с остальными его направлениями.

Санкт-Петербург — крупный мегаполис, площадь и население которого постоянно увеличивается, и ему необходим четко и ясно сформулированный Генеральный план на несколько десятилетий вперед.

Сейчас формируется такой план вплоть до 2050 г., но проект пока не утвержден. Разработкой документа занимается Санкт-Петербургское государственное казенное учреждение «Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга». СПб ГКУ «НИПЦ Генплана Санкт-Петербурга» находится в ведении КГА СПб. Согласно п. 1.8 ст. 1 Постановления Правительства Санкт-Петербурга от 19 октября 2004 г. № 1679 «О Комитете по градостроительству и архитектуре», «в ведении Комитета находятся Санкт-Петербургское государственное унитарное предприятие «Проектный институт по проектированию городских инженерных сооружений «Ленгипроинжпроект»», государственное учреждение «Центр информационного обеспечения градостроительной деятельности», государственное учреждение «Научно-исследовательский и проектный центр Генерального плана Санкт-Петербурга»¹.

Внесение изменений в Генеральный план

Комитет по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга разрабатывает проект Закона Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга» в соответствии с постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14.09.2016 № 795 «О подготовке проекта закона Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга».

До недавнего времени в законе Санкт-Петербурга «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» имела статья «Подготовка, согласование и утверждение Генерального плана Санкт-Петербурга, внесение в него изменений», но ее исключили 23 августа 2021 г.

Сейчас сведения о некоторых принципах, этапах подготовки и изменений Генерального плана Санкт-Петербурга можно подчерпнуть из ст. 15 Градостроительного кодекса РФ:

- схема территориального планирования субъекта Российской Федерации (для нас — Генеральный план Санкт-Петербурга), в том числе внесение изменений в такую схему, утверждается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (в нашем случае — Губернатором Санкт-Петербурга);
- проект схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации до ее утверждения подлежит обязательному согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, имеющих общую границу с субъектом Российской Федерации, обеспечившим подготовку проекта схемы территориального планирования, и органами местного самоуправления муниципальных образований, применительно к территориям которых подготовлены предложения по территориальному планированию, в порядке, установленном ст. 16 Градостроительного кодекса РФ;

¹ Постановления Правительства Санкт-Петербурга «О Комитете по градостроительству и архитектуре» от 19.10.2004 № 1679 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=SPB&n=5237968fDFbTqT89oLlvs> (дата обращения: 23.02.2023).

- заинтересованные лица вправе представить свои предложения по проекту схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации;
- органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, заинтересованные физические и юридические лица вправе представить предложения о внесении изменений в схемы территориального планирования субъекта Российской Федерации¹.

Одним из обязательных этапов внесения изменений в Генеральный план Санкт-Петербурга является проведение процедуры публичных слушаний, которая, в соответствии с ч. 5 ст. 5.1 Градостроительного кодекса РФ, состоит из следующих этапов:

- 1) оповещение о начале публичных слушаний;
- 2) размещение проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях, и информационных материалов к нему на официальном сайте и открытие экспозиции или экспозиций такого проекта;
- 3) проведение экспозиции или экспозиций проекта, подлежащего рассмотрению на публичных слушаниях;
- 4) проведение собрания или собраний участников публичных слушаний;
- 5) подготовка и оформление протокола публичных слушаний;
- 6) подготовка и опубликование заключения о результатах публичных слушаний².

Каждый житель города может принять участие в таких публичных слушаниях. При этом Правительство Санкт-Петербурга определяет временной интервал, в который население может предложить свои изменения в Генеральный план Санкт-Петербурга, и сделать это можно только в этот временной промежуток. Все предложения и замечания по формированию этого документа можно в электронном виде подать через официальный сайт Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга в разделе «Генплан» или в письменном виде — опустив их в ящик для корреспонденции в здании этого комитета на площади Ломоносова, д. 2³.

И чем активней позицию занимают горожане на публичных слушаниях, тем больше шансов склонить чашу весов не в пользу интересов бизнеса, а в пользу простых жителей и будущих поколений.

Недостатки Генерального плана

Хотелось бы обозначить некоторые из недостатков существующего Генерального плана в Санкт-Петербурге.

Генеральный план сегодня не может служить универсальной схемой территориального планирования Санкт-Петербурга, поскольку он пока не является тем ресурсом, где собрана полная актуальная информация о существующем положении дел на всех уровнях: федеральном, региональном и местном, а также информация о планах государственных органов, муниципалитетов, организаций, частных лиц, влияющих на изменение Генплана. Отсутствуют также четко прописанные нормативные и технические требования по формированию Генерального плана Санкт-Петербурга. Стратегическое и бюджетное планирование в настоящее время практически никак не скоординировано с составлением Генплана [1, с. 3]. Кроме того,

¹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/ (дата обращения: 23.02.2023).

² Там же.

³ Как внести поправки в Генплан? // Еженедельник «Аргументы и факты». 2022. № 31 [Электронный ресурс]. URL: https://spb.aif.ru/city/event/kak_vnesti_popravki_v_genplan (дата обращения: 23.02.2023).

отсутствуют различные комплексные программы по реализации Генерального плана Санкт-Петербурга. Нет согласованности мероприятий по развитию инфраструктуры города между уровнями власти, монополистами, организациями-подрядчиками, в том числе по времени, что приводит к неоправданной потере бюджетных средств [Там же].

Цифровой Генеральный план

На сайте Комитета по градостроительству и архитектуре Санкт-Петербурга размещен цифровой Генеральный план Санкт-Петербурга с различными слоями с зонами, объектами и т. д. (<https://portal.kgainfo.spb.ru/genplan>). Он удобен тем, что любое заинтересованное лицо может ознакомиться с имеющейся там информацией, с ее учетом планировать свои проекты и предлагать изменения в Генплан.

Цифровой Генеральный план включает в себя информацию по территориальному планированию (Закон Санкт-Петербурга «О Генеральном плане Санкт-Петербурга»), по функциональному зонированию (карта города разделена на зоны, указывается тип зоны, ее описание и т. д.), объектам культурного наследия, планировочной структуре города, утвержденной разрешительной градостроительной документации, объектам регионального значения в различных областях социально-экономического развития Санкт-Петербурга в области образования, здравоохранения, физической культуры и спорта, культуры, социального обслуживания, законности и правопорядка.

Но, к сожалению, цифровой Генеральный план Санкт-Петербурга имеется только в виде графического изображения, которое в настоящее время не отражает всей полноты картины необходимого городу долгосрочного планирования. Этот план пока в полной мере не скоординирован с прочими электронными базами, реестрами и схемами, которые формируются другими государственными органами (ЕГРП, Кадастровая карта и т. д.).

Цифровой опыт Сингапура

Одним из лидеров в использовании цифровых технологий является город Сингапур. В нем, как и в Санкт-Петербурге, есть цифровой Генеральный план (<https://www.ura.gov.sg/maps/>). Он представляет собой интерактивную карту с различными слоями. Цифровая карта сразу же разделена на функциональные зоны по цветам. Каждому цвету соответствует своя функциональная зона и ей соответствует свое обозначение, которое прописано в Законе о планировании «Письменные положения Генерального плана» 2019 г. В этом законе по каждой зоне указано ее использование, примеры разработок и комментарии по строительству в данной зоне. Также загружены и предыдущие Генеральные планы Сингапура, чего нет в Санкт-Петербурге.

В Сингапуре разрабатывают платформу под названием «Виртуальный Сингапур» с 2014 г. «Виртуальный Сингапур» — это цифровая трехмерная копия Сингапура, созданная на основе топографических и динамических данных в реальном времени. На основании этой платформы можно будет проводить симуляции и виртуальные испытания новых решений градостроительных задач. Данная платформа отличается от 2D-карт, которые не могут отображать местность в третьем измерении (лестницы, угол наклона дорожного полотна, бордюры, расположение и высоту деревьев и т. п.).

Государственные органы, агентства и ведомства с помощью этой платформы могут разрабатывать и согласовывать проекты и планы различных уровней, который будет реализовываться в одном месте. Данная платформа помогает визуализировать актуальный ландшафт с увязкой его с планами реконструкции или модернизации в текущем моменте и в будущем. Такой подход упрощает согласование

государственными органами, агентствами и ведомствами различных планов и проектов, их оптимизации в части общего дизайна, загруженности инфраструктуры и т. д.

«Виртуальный Сингапур» — это оптимальная платформа не только для государственных органов, но и для граждан, у которых имеются права на недвижимое имущество в городе. Платформа позволяет гражданам визуализировать обновления их имущества и предоставлять своевременно информацию соответствующим органам¹.

Платформу в 3D намного легче использовать для согласования деятельности всех уровней органов власти, городских служб, общественного транспорта, правоохранительных органов и т. д. Не возникает больших трудностей увидеть, где будут располагаться в городе велосипедные дорожки, инфраструктура для инвалидов, остановки общественного транспорта, дорожные указатели, столбы освещения и т. п. «Виртуальный Сингапур» — трехмерная цифровая версия Сингапура. В ней по каждому объекту есть сведения, достаточно навести курсор.

В «Виртуальном Сингапуре» можно в режиме реального времени отслеживать работу всего городского хозяйства и отдельных его частей. Любой проект, любую работу городских служб можно, как в виртуальном симуляторе, сначала поместить в 3D-модель Сингапура, тем самым избежав несогласованности между существующей инфраструктурой и новыми проектами, работой различных уровней городского хозяйства.

Общие выводы

На взгляд авторов статьи, нужна *единая цифровая платформа*, где должна содержаться вся актуальная информация о территории города и обо всех планах ее развития на всех уровнях. Причем разработана она должна быть как 3D-модель. Здесь можно использовать опыт Сингапура. Такая платформа будет бесценной при государственном долгосрочном планировании с привязкой к территории. Ее открытость позволит любому заинтересованному лицу в режиме онлайн посмотреть интересующую его территорию, ее особенности, какие планы у государства и у других лиц есть на эту территорию. Заниматься такой платформой должна специально созданная для этих целей федеральная государственная организация. Только она должна иметь возможность формировать наполнение этой цифровой платформы и вносить в него изменения.

Такая цифровизация позволит ускорить все процессы и согласования в долгосрочном территориальном планировании, быстрее сформировать более понятную правовую базу по формированию Генеральных планов поселений, в том числе города Санкт-Петербурга, уменьшить коррупционную составляющую в строительстве, улучшить управление коммунальным и дорожным хозяйством поселений, более эффективно обеспечивать комфорт жителей и постоянно улучшать городскую среду.

Любой градостроительный проект — регион, область, район, город, деревня — это сложнейшая многоуровневая система, в рамках которой переплетаются и воздействуют друг на друга десятки и сотни самых различных факторов — экономических, географических, экологических, демографических, социальных, технических, политических, этнических, религиозных, и успех проекта, а именно концепции Генерального плана, зависит от способности его авторов выявить и учесть эти факторы во всем их многообразии, взаимодействии и динамике. Соблюдение этих

¹ Правительство Сингапура: официальный сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://www.nrf.gov.sg/programmes/virtual-singapore> (дата обращения: 23.02.2023).

принципов на практике ставит градостроителя в центр всех основных процессов развития любой территории, без него невозможно принятие обоснованных, стратегически важных для этой территории решений.

Литература

1. Береговских А. Генеральный план — сегодня и завтра [Электронный ресурс] // Метод. 2019. № 1. С. 2–5. URL: <https://gosmetod.ru/article/373147/>
2. Грахов В.П., Кислякова Ю.Г., Худякова В.В. Генеральный план как стратегия социально-экономического развития территории // Проблемы экономики и менеджмента. 2014. № 4 (32). С. 46–51. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/generalnyy-plan-kak-strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-territorii>.
3. Лаппо Г.М. География городов: учеб. пособие. М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 1997. 480 с.
4. Щитинский В.А. Градостроитель — профессия или образ жизни? : сборник статей. СПб. : Зодчий, 2013. 152 с.

Об авторах:

Минина Марина Виссарионовна, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат технических наук; minina-mv@ranepa.ru

Рехааккайнен Дарья Алексеевна, студент факультета государственного и муниципального управления Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); dasharehakkainen@yandex.ru

References

1. Beregovskikh A. General Plan-today and tomorrow [Electronic resource] // Method Magazine. 2019. No. 1. URL: <https://gosmetod.ru/article/373147/> (in Rus).
2. Grakhov V.P., Kislyakova Yu.G., Khudyakova V.V. The General plan as a strategy of socio-economic development of the territory // Problems of economics and management. 2014. No. 4 (32). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/generalnyy-plan-kak-strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-territorii> (in Rus).
3. Lappo G.M. Geography of cities. Tutorial. Moscow: VLADOS Center, 1997. 480 p. (in Rus).
4. Shchitinsky V.A. Urban planner — profession or way of life? : Collection of articles. St. Petersburg: Zodchiy Publishing House, 2013. 152 p. (in Rus).

About the authors:

Marina V. Minina, Associate Professor of the Chair of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Candidate of Technical Sciences; minina-mv@ranepa.ru

Daria A. Rehakkainen, Student of the Faculty of State and Municipal Administration of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation); dasharehakkainen@yandex.ru