

УДК 338(470.23-25), ББК 65.9(2-2СП6)

© Батчаев А.Р., Жихаревич Б.С.

Санкт-Петербург в постсоветский период: экономические стратегии и развитие



**Артур Русланович
БАТЧАЕВ**

кандидат экономических наук, начальник отдела территориального стратегического планирования, МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (190005, г. Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25, artur@leontief.ru)



**Борис Савельевич
ЖИХАРЕВИЧ**

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт проблем региональной экономики РАН, директор Ресурсного центра по стратегическому планированию при МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (190005, г. Санкт-Петербург, ул. 7-я Красноармейская, д. 25, zhikh@leontief.ru)

Аннотация. Работа посвящена изучению основных результатов и особенностей развития экономики Санкт-Петербурга в постсоветский период. Целью работы являлось определение степени влияния городского планирования на результаты развития Санкт-Петербурга в этот период. Метод работы заключался в обработке большого массива статистических и информационно-аналитических материалов, а также нормативно-правовой базы и выявлении взаимных зависимостей между достигнутыми результатами и реализацией программно-плановых документов, определявших цели, приоритеты и задачи социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

В ходе выполнения работы выделены семь ключевых этапов в развитии экономики города за последние 22 года и шесть периодов развития системы социально-экономического планирования. Изучение особенностей функционирования экономики Санкт-Петербурга позволило увидеть, что решающее влияние на результаты его экономического развития оказывают внешние условия, а именно состояние мировой и российской экономик, а также особенности государственной социально-экономической политики.

Результаты могут применяться в рамках деятельности по совершенствованию практики государственного и муниципального управления, в том числе при осуществлении социально-экономического планирования развития регионов и городов. По итогам исследования сделан вывод о

том, что циклы обновления программно-плановых документов и изменения подходов к государственному планированию задаются в Санкт-Петербурге скорее извне и связаны с изменениями внешних условий развития. Разработка городских стратегических, концептуальных и иных программно-плановых документов оказывает на развитие города пока не очень большое влияние.

Ключевые слова: экономическое развитие, Санкт-Петербург, долгосрочное планирование, реформы, стратегия, структура экономики.

С 1991 г. — момента краха социалистической экономики, распада Советского Союза и начала проведения радикальных экономических реформ — минуло немногим более 20 лет. По меркам 310-летней истории Санкт-Петербурга это не такой уж большой срок. Однако за этот период произошли революционные изменения в политической системе, экономике и социальной сфере, на которые многие страны мира тратили не одно столетие. Демонопользация экономики и поддержка конкуренции способствовали появлению большого числа новых предприятий, в том числе относящихся к малому и среднему бизнесу. Экономика города быстрыми темпами интегрировалась в мировую хозяйственную систему. Появились и активно развиваются рынки недвижимости, ценных бумаг и финансово-банковских услуг.

За два прошедших десятилетия коренным образом изменилась структура экономики Санкт-Петербурга. Она стала в большей степени схожа со структурами экономик аналогичных по масштабам городов развитых стран мира. В самом начале 1990-х гг. более половины экономического потенциала города было сосредоточено в тяжелой промышленности, главным образом в отраслях военно-промышленного комплекса. Теперь ведущую роль в экономике Санкт-Петербурга играет сектор услуг, представленный в основном организациями торговли, транспорта, строительства, управления недвижимостью, туризма, банковской и страховой деятельности. Сработали

законы рынка, и более эффективные в условиях крупного города отрасли вытеснили менее эффективные.

Изменения в экономике повлекли за собой кардинальные перемены в облике города и укладе жизни петербуржцев. Исторический центр города стал в большей степени использоваться как зона туризма, коммерческо-деловой и административно-управленческой деятельности, проведения досуга и культурных мероприятий. Существенно увеличились масштабы строительства жилья и объектов общественно-делового назначения. Значительным градостроительным преобразованиям подверглись пригородные территории, где созданы новые производственные и общественно-деловые объекты, зоны отдыха населения и кварталы малоэтажного жилья. Во всех районах города сформировались и функционируют по нескольку крупных зон розничной торговли, представленных магазинами современного формата. Рост валютного эквивалента доходов населения и доступность потребительского кредитования позволили петербуржцам приобретать качественные импортные товары, в том числе длительного пользования, выезжать на отдых за границу.

Однако реформы не привели к улучшению ситуации во всех направлениях жизнедеятельности города. Сохранились или даже обострились проблемы в сферах жилищно-коммунального хозяйства, общественной и личной безопасности, организации дорожного движения. Понижился уровень доступности бесплатных

услуг, оказываемых населению учреждениями здравоохранения, образования, культуры, социального обслуживания, физической культуры и спорта. Произошли многократное финансово-имущественное расслоение жителей, снижение научно-технического потенциала и уровня продовольственной безопасности. Бурная застройка городской территории привела к сокращению площади общественных пространств.

Какова роль городского планирования в этих драматических переменах? Было ли это планирование разумным, можно ли было добиться большего? Оказывало ли вообще планирование городского уровня какое-то влияние на разбухшие реформами рыночные силы? Попробуем дать ответы на эти вопросы, сопоставив хронологически динамику развития экономики и планирования в Санкт-Петербурге.

В экономическом развитии Санкт-Петербурга за последние 22 года можно выделить несколько ключевых этапов (*рисунок*). **Первый этап охватывает 1992–1996 гг.** Это самый сложный и противоречивый период в новейшей истории Санкт-Петербурга и всей России. В эти годы осуществлялись либерализация цен и внешнеэкономической деятельности, массовая приватизация, демонополизация, поддержка развития конкуренции и предпринимательства. Реформы носили болезненный характер и сопровождались глубокими кризисными явлениями: ростом безработицы, падением доходов населения, экономическим спадом, политической нестабильностью, гиперинфляцией, разгулом преступности.

Масштабы кризиса можно увидеть, если сравнить статистические данные за 1996 г. с аналогичными показателями за дореформенный 1991 год. В Санкт-Петербурге объем промышленного производства сократился почти на 70%. Уменьшилось потребление основных продуктов питания

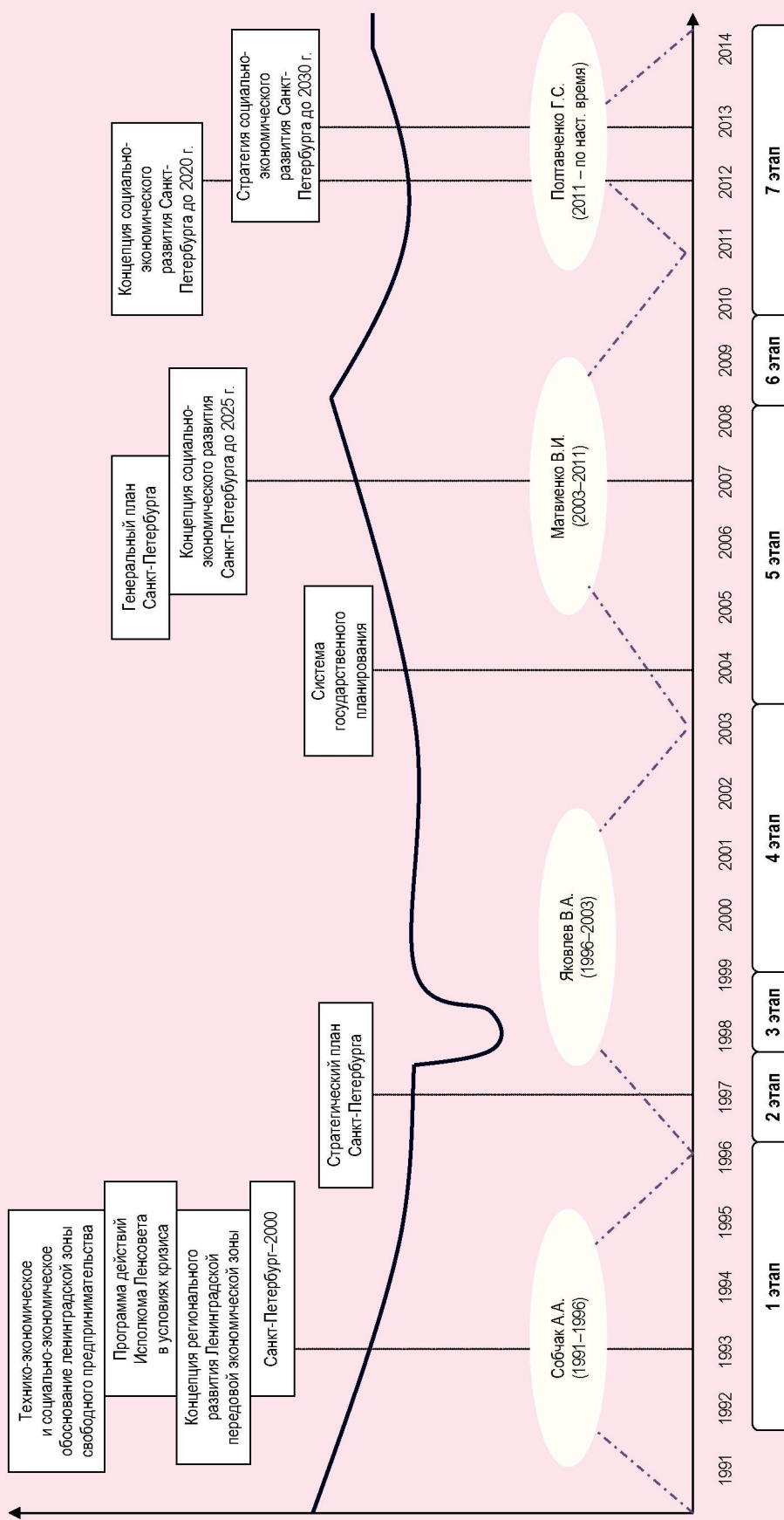
в расчете на 1 жителя: например, мяса и мясопродуктов — с 78 кг до 56 кг, молока и молочных продуктов — с 419 кг до 217 кг. Численность постоянного населения Санкт-Петербурга сократилась с 4 971 тыс. чел. (конец 1991 г.) до 4 746 тыс. чел. (конец 1996 г.) [1, с. 46, 47]¹. В связи с падением уровня жизни население стало приобретать меньше товаров потребительского назначения, отдавая приоритет продуктам питания. Все это вызывало негативную реакцию со стороны немалой части населения, связывавшего свое бедственное положение с проводившимися экономическими реформами.

Несмотря на все трудности, Санкт-Петербург стал главным идеологическим центром экономического реформирования и лидером по темпам их осуществления. Например, быстрая структурная перестройка экономики помогла справиться с массовым сокращением персонала на промышленных предприятиях и в бюджетных организациях. Часть высвобожденных работников смогла трудоустроиться в бурно растущем секторе коммерческой активности, в том числе в сфере малого бизнеса. В результате приватизации были созданы рынки ценных бумаг и недвижимости. В экономический оборот вовлекалось имущество огромного числа приватизированных предприятий.

На экономическое развитие этого периода повлияли документы, разработанные в начале 1990-х гг. Среди них были документы общего характера, посвященные социально-экономическому развитию города в целом. К ним можно отнести «Программу действий Исполкома Ленсовета в условиях кризиса» и программу «Санкт-Петербург-2000».

¹ Здесь и далее по тексту численность постоянного населения до 2010 г. указывается на основании данных Петростата, рассчитанных на основании методики, действовавшей на тот период времени.

Этапы экономического развития г. Санкт-Петербурга в постсоветский период



Помимо этого разрабатывались документы по отдельным направлениям реформ, например Программа приватизации государственных и муниципальных предприятий.

Второй этап охватывает 1997 г. и первую половину 1998 г. Он характеризуется стабилизацией положения, невысокой инфляцией, незначительным улучшением ряда других экономических показателей. Например, впервые за весь период реформ в 1997 г. выросло промышленное производство — на 7%. Объем валового регионального продукта (ВРП) сократился всего на 1,4%². Улучшились показатели привлечения инвестиций, в том числе иностранных. Объем инвестиций в основной капитал возрос на 17%. Индекс потребительских цен вырос всего на 13%, что значительно ниже, чем в предшествующие периоды 1990-х гг. (для сравнения: в 1992 г. потребительские цены выросли в Санкт-Петербурге в 21,8 раза, в 1996 г. — на 25,2%) [1, с. 46-48]. Эти позитивные тенденции продолжили свое действие и в первой половине 1998 г.

Стабилизация положения и некоторое улучшение экономических показателей создали благоприятные условия для возобновления плановых подходов к развитию Санкт-Петербурга, в том числе на долгосрочную перспективу. В январе 1997 г. Правительством города принимается Программа действий Администрации по стабилизации и дальнейшему развитию экономики Санкт-Петербурга в 1997–2000 гг. В конце 1997 г. была завершена длившаяся год работа над Стратегическим планом Санкт-Петербурга. Санкт-Петербург стал первым российским городом, где был принят стратегический план.

² Здесь и далее по тексту данные об изменениях стоимостных показателей приводятся в сопоставимых ценах, если не указано иное.

Из наиболее негативных тенденций, действовавших в экономике в рассматриваемый период, следует выделить рост внутреннего и внешнего долга. В середине 1990-х гг. были расширены полномочия территорий по осуществлению заимствований. Такой возможностью активно пользовались власти Санкт-Петербурга. В этот период наблюдался рост масштабов выпуска региональных и муниципальных ценных бумаг. По состоянию на конец 1996 г. в Санкт-Петербурге был выпущен самый крупный в российских регионах объем государственных облигаций (на сумму 6 трлн. руб.)³. Рост объемов заимствований на государственном уровне, превышавший возможности их погашения, стал одной из главных причин возникновения глубокого финансового кризиса в августе 1998 г.

Период кризиса 1998 г. можно считать третьим этапом экономического развития Санкт-Петербурга. Наступление финансового кризиса характеризовалось обвальным ухудшением экономического положения города. По итогам 1998 г. объем ВРП сократился на 5,3%, промышленное производство упало на 1,5%, индекс потребительских цен возрос на 78% [2, с. 353-899]. Сложная ситуация потребовала от властей принятия неотложных антикризисных мер. В сентябре 1998 г. принимается Программа Правительства Санкт-Петербурга по преодолению финансово-экономического кризиса и нормализации положения в экономике и социальной сфере города. Принятые меры помогли предотвратить развитие событий по самому негативному сценарию. Многократная девальвация рубля, с одной стороны, рассматривавшаяся, как сугубо отрицательное явление, следствием которого явилось падение уровня жизни населения, разбаланси-

³ Неденоминированных рублей.

вание внешней торговли и системы государственных финансов, с другой стороны, создала важные предпосылки для выхода из кризиса.

Четвертый этап экономического развития Санкт-Петербурга охватывает 1999–2003 гг.

Данный этап характеризуется переходом к устойчивому экономическому росту, вызванному эффектом девальвации рубля. В 1999–2000 гг. происходила адаптация предприятий к новым условиям хозяйствования, вызванным многократной девальвацией рубля, высокой инфляцией и резким снижением объемов импорта. Именно в эти годы начинается оживление экономики и переход к экономическому росту. Вымывание из торговли импортных товаров привело к росту объемов производства на петербургских предприятиях, впервые с начала реформ в структуре ВРП Санкт-Петербурга стала расти доля производства товаров. Складывается тенденция снижения темпов роста цен. Если по итогам 1999 г. индекс потребительских цен возрос на 41,1%, то в 2003 г. – всего на 12,2% [2, с. 899]. За период 1999–2003 гг. наблюдался значительный рост таких макроэкономических показателей, как ВРП – в 1,56 раза, инвестиции в основной капитал – в 2,39 раза, промышленное производство – в 1,9 раза⁴.

Позитивно влияла на улучшение ситуации в экономике ответственная финансовая политика властей Санкт-Петербурга. В течение нескольких лет в городе принимался бездефицитный бюджет, выполнялись все внутренние и международные обязательства по возврату кредитов и погашению облигаций. Сокращение задолженности по заработной плате и социальным выплатам способствовало расширению

⁴ Расчеты авторов на основе данных статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2005»: стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 982 с.

платежеспособного спроса на потребительском рынке. Весомый вклад в улучшение экономической ситуации внесла подготовка к празднованию 300-летия основания города, с которой были связаны серьезные инвестиции из федерального бюджета на улучшение инфраструктуры. Основным долгосрочным планом в этот период оставался Стратегический план Санкт-Петербурга 1997 г. Позитивная динамика экономического роста, достигнутая в 1999–2003 гг., создала основу для перехода к принципиально новому этапу развития Санкт-Петербурга.

Пятый этап экономического развития города (2004–2008 гг.) стал самым успешным в его новейшей истории. После исчерпания эффекта девальвации рубля основным катализатором экономического роста в Санкт-Петербурге стали потребительский спрос и значительный приток инвестиционных ресурсов. За период 2004–2008 гг. ВРП возрос в 1,55 раза, инвестиции в основной капитал – в 1,64 раза, доходы консолидированного бюджета – в 3,6 раза⁵. Произошло расширение масштабов интеграции Санкт-Петербурга в мировую хозяйственную систему. Если в 1992 г. внешнеторговый оборот составлял всего 0,4 млрд. долл. (в том числе экспорт – 0,2 млрд. долл.), то в 2008 г. – 49,4 млрд. долл. (в том числе: экспорт – 23,7 млрд. долл., импорт – 25,7 млрд. долл.). Объем иностранных инвестиций, вкладываемых в экономику Санкт-Петербурга, возрос со 175,2 млн. долл. в 1996 г. до 5927,5 млн. долл. (в том числе прямых – 1373,7 млн. долл.) в 2008 году [2, с. 894; 3, с. 16; 4, с. 949-984].

⁵ Расчеты авторов на основе данных статистического сборника «Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010»: стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – 996 с. Здесь и далее рост доходов консолидированного бюджета приведен в текущих ценах (ценах соответствующих лет).

Большое влияние на рост масштабов потребительской активности горожан оказали существенный рост валютного эквивалента денежных доходов и увеличение масштабов кредитования. В 1995 г. валютный эквивалент среднедушевых денежных доходов населения Санкт-Петербурга составлял около 160 долл. в месяц, в 2007 г. — уже 661,8 доллара⁶. В связи с повышением уровня жизни населения доля продуктов питания в общих расходах домохозяйств начинает уменьшаться. В 2007 г. она составила 24,6%. Для сравнения: в 1990 г. — 37,8%, в 1995 г. — 59,5%. Объемы строительства жилья начинают в разы превосходить значения, достигнутые в последние годы дореформенного периода. Так, если в 1985 г. в городе было введено в действие 1172 тыс. кв. м общей площади жилья, в 1990 г. — 1064 тыс. кв. м, в 1991 г. — 1047 тыс. кв. м, то в 2005 г. — 2273 тыс. кв. м, а в 2008 г. — 3212 тыс. кв. м. В 2008 г. произошел перелом в тенденции депопуляции. Впервые за 17 лет численность постоянного населения Санкт-Петербурга увеличилась на 14 тыс. чел. за счет положительного сальдо миграции [1, с. 46-47; 4, с. 60-634].

Большое позитивное влияние на ход развития города оказали выполнение им новых международных и общегосударственных функций, а также усилия по формированию благоприятного хозяйственного климата, поддержка предпринимательства и первые результаты бюджетной и административной реформ. С 2004 г. в Санкт-Петербурге функционирует система государственного планирования. Административно-политические факторы обеспечили размещение в Санкт-Петербурге Конституционного суда Российской Федерации, головных офисов целого ряда крупнейших российских компаний общегосударственного значения. В 2006 г. в

⁶ Расчеты авторов на основе данных государственной статистики и официального курса Банка России.

Санкт-Петербурге была проведена встреча глав государств «Большой восьмерки». Санкт-Петербург вошел в число крупнейших центров международного сотрудничества в регионе Балтийского моря.

Успешное развитие Санкт-Петербурга было прервано в результате мирового финансово-экономического кризиса, наложившего отпечаток на **шестой этап развития**. По итогам 2009 г. произошло снижение значений основных показателей социально-экономического развития. Объем ВРП сократился на 5,7%, доходы консолидированного бюджета — на 6,8%, промышленное производство — на 16,6%, инвестиции в основной капитал — на 16,7% [5, с. 119-191]. Санкт-Петербург, в силу значительной интеграции в мировые хозяйственные связи и выполнения общегосударственных федеральных функций, в большей степени, нежели другие российские регионы, испытал на себе влияние глобального финансово-экономического кризиса.

С начала 2000-х гг. Санкт-Петербург сумел сделать мощный экономический задел, который способствовал нивелированию негативных проявлений кризиса. Определенную позитивную роль сыграла оперативная реализация комплекса антикризисных мер. В апреле 2009 г. началось выполнение Основных мероприятий по преодолению последствий экономического и финансового кризиса (утверждены Правительством Санкт-Петербурга).

С 2010 г. Санкт-Петербург вступил в седьмой этап развития. Его главными чертами являются преодоление последствий глобального кризиса и постепенное восстановление темпов роста экономики и уровня жизни населения. По итогам 2010 г. промышленное производство выросло на 9,4%, доходы консолидированного бюджета — на 9,9%, инвестиции в основной капитал — на 6,4% [5, с. 139-191].

Выходу на устойчивую траекторию развития способствует хороший потенциал, накопленный в период крайне благоприятных внешних условий развития города. За счет этого, в сравнении с 1990-ми гг. и началом 2000-х гг., удалось сделать ощутимый шаг вперед в деле привлечения инвестиций и интеграции в международную экономику. Однако, в результате влияния последствий глобального финансово-экономического кризиса, в 2009–2010 гг. целый ряд важнейших параметров развития экономики оказался намного хуже, чем в докризисный период 2000–2008 гг.

Отдельные последствия кризиса все еще продолжают ощущаться. В 2011–2013 гг. произошло резкое замедление темпов развития города. В 2011 г. ВРП Санкт-Петербурга возрос на 8,3%, в 2012 г. – только на 4,3%. Если в 2011 г. индекс промышленного производства увеличился на 13,3%, то в 2012 г. – на 4,1%. По итогам 2013 г. объем промышленного производства сократился в сравнении с 2012 г. (по предварительной оценке) на 1,2%. Инвестиции в основной капитал сократились в 2011 г. на 13%, а в 2012 г. – на 7% [5, с. 139-191; 7].

В ближайшие годы Санкт-Петербург вряд ли сможет выйти на такие же высокие темпы экономического роста, как в 2001–2008 гг. Главное внимание в этот период следовало бы уделить технологической модернизации, структурной перестройке экономики и достижению весомых качественных результатов развития города. Необходимы давно назревшие переход на инновационный путь развития и существенный рост показателей человеческого капитала, регулярно отмечаемые как цели развития в городских плановых документах.

Рассмотренная периодизация социально-экономического развития Санкт-Петербурга позволяет более четко сопоставить этапы развития города с периодами действия тех

или иных плановых документов и в целом с эволюцией системы планирования Санкт-Петербурга в постсоветский период. Оказывало ли планирование влияние на развитие города или оно шло под воздействием более мощных факторов?

В качестве *первого периода* можно выделить *разнонаправленные планы 1990–1994 гг.* Первая постсоветская концепция развития Санкт-Петербурга зарождалась еще в конце советского периода и была опубликована в виде рабочего документа Комитета по экономической реформе Исполкома Ленсовета в начале 1991 г. под заголовком «**Технико-экономическое и социально-экономическое обоснование Ленинградской зоны свободного предпринимательства**». Документ содержал анализ состояния городского хозяйства и альтернативных возможностей его развития с оценкой перспектив на период до 2000 г.

В качестве альтернатив рассматривались три стратегии социально-экономического развития города, различавшиеся по степени интеграции во внешний рынок: от открытой, ориентированной на экспорт, до практически закрытой. Авторы убедительно показали, что именно степень открытости является определяющим фактором формирования отраслевой структуры экономики и глубины и характера необходимых городу реформ. В документе делался выбор в пользу открытой стратегии. Она открывала определенные возможности для некоторых отраслей промышленности, туризма, развития города как крупного транспортного центра и сопутствующего возникновения современного торгово-складского хозяйства, систем связи и информационного обслуживания, финансовых и консультационных услуг, создающих базу для современной экономики.

Документ стал предметом широких общественных дискуссий, характерных для того периода. Это была, по сути, программа экономической политики избранного в 1990 г. руководства города, что и было зафиксировано в документе **«Программа действий Исполкома Ленсовета в условиях кризиса»**. Документ ориентировал на развитие внешнеэкономических связей и частного бизнеса. Необходимым условием благополучного развития экономики города признавалось преобладание частного сектора, для чего предполагалось проведение приватизации. Главной задачей считалось формирование стабильной и мощной налоговой базы, привлечение частных, в том числе зарубежных, инвестиций в сектора, традиционно финансируемые государством, содействие развитию трудоемких отраслей в сфере услуг. Предусматривалось проведение целевых социальных программ.

Проблематика экономического развития города прорабатывалась и в ряде независимых исследований. В частности, в апреле 1991 г. был представлен отчет французского «Банка братьев Лазар» **«Концепция регионального развития Ленинградской передовой экономической зоны»**. В ноябре–декабре 1991 г. британская фирма «Куперс энд Лайбранд» и «Леонтьевский центр» с участием Шотландского регионального агентства по развитию провели исследование, итогом которого стала публикация **«Бизнес-плана зоны свободного предпринимательства Санкт-Петербурга»**. Эти работы интересны как пример вовлечения западных специалистов в процесс выработки стратегии Санкт-Петербурга. Они дополнили, развили и сформулировали новые идеи развития города.

Реализация разрабатываемых городом стратегических программ теснейшим образом зависела от политики федеральных

властей. Поэтому, когда в 1992 г. рыночные реформы в России затормозились, надежды на быструю реализацию правильных, отвечающих интересам горожан планов и замыслов городских властей растаяли. Они не могли осуществиться как из-за слабой политической влиятельности приверженцев радикальных реформ, а следовательно, отсутствия необходимой законодательной базы и проинфляционной селективной экономической политики, так и по причине общей политической нестабильности и непредсказуемости политики центрального правительства вообще.

Следующая сопоставимая по масштабу и значимости попытка сформулировать перспективы развития города была принята Комитетом экономического развития мэрии Санкт-Петербурга в 1993 г. и завершилась выпуском для служебного пользования объемной (400 с.) программы **«Санкт-Петербург–2000»**.

Данная программа создавалась с целью выработки пакета антикризисных мер, определения стратегических направлений развития города и конкретных задач городской политики до 2000 г. При этом авторы ориентировались на проведение городской администрацией активной экономической политики и сильное государственное регулирование. В качестве приоритетных отраслей развития города назывались промышленность, транспорт, связь и информация, культура, наука и образование, туризм, финансовый сектор. В целом программа оказалась громоздкой и неоднородной. Заявленные в преамбуле либерально-рыночные формулировки в основных разделах не раскрывались. Предлагавшийся механизм реализации оказался неработоспособным. В силу реорганизационных процессов внутри мэрии работа над программой осталась неоконченной.

В 1993 г. на этапе разработки концепции этой программы в работе участвовал «Леонтьевский центр», выпустивший отчет «**Разработка программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2000 г.**». Здесь более четко и последовательно были проведены идеи либерализации городской экономики, активизации частного сектора, сужения сферы прямого вмешательства властей в хозяйственную жизнь.

Проведенный анализ разработок начала 1990-х гг. позволяет констатировать, что власти Санкт-Петербурга хорошо понимали важность стратегического видения будущего города. Осуществлению стратегических замыслов городских властей мешала неотлаженность отношений с центральными властями. Развитие Санкт-Петербурга неотделимо от страны в целом и вынужденно не свободно от зигзагов федеральной политики. Реализация кардинальных вариантов перестройки отношений с центром в рамках стратегии создания свободной зоны оказалась невозможной, а затем и ненужной. Основными недостатками стратегических разработок того периода являлись: нечеткость представлений о целях разработки и механизме использования стратегии в системе управления городом, недостаточная открытость для городского сообщества, незавершенность. Эти недостатки удалось преодолеть в следующий период.

В качестве *второго периода* можно выделить *1996–1998 годы*, когда осуществлялись разработка и начальный этап реализации «*Стратегического плана Санкт-Петербурга*». Его подготовка стала первым полномасштабным опытом применения новой технологии коммуникативного территориального планирования в России. Работа велась в 1996–1997 гг. при методическом руководстве «Леонтьевского центра». Акцент был сделан на двух аспектах. Во-первых, отказ от традиционной для советского планирования количественной

детализации и комплексности в пользу концентрации на главном для выживания, адаптации и устойчивого развития города в конкурентной рыночной среде. Во-вторых, включение в процесс планирования стейкхолдеров и организация поиска договоренности между ними по поводу будущего города в рамках многостороннего и конструктивного диалога бизнеса, власти и общества.

Для формирования плана была образована специальная организационная структура, опирающаяся на 14 тематических комиссий. В состав комиссий входили сотрудники городской администрации, представители бизнеса, научных институтов и общественных организаций.

За время подготовки Стратегического плана было проведено три репрезентативных опроса горожан, более 50 совещаний, 15 открытых заседаний тематических комиссий и Экспертного совета, три общегородские конференции, в которых приняли участие почти две тысячи человек. Постоянно действовал и обновлялся интернет-сайт проекта. План содержал минимум количественных ориентиров — около десяти интегральных показателей.

Срок действия плана определен не был, так как предполагалась его регулярная актуализация. Первым временным рубежом был обозначен 2003 год — трехсотлетия Санкт-Петербурга. Стратегический план Санкт-Петербурга не имел статуса правового акта, а был принят в форме договора общественного согласия, под ним подписались 144 члена специально созданного Генерального совета, который возглавлял губернатор города [8, с. 16–18].

В 2002 г. были подведены итоги пяти лет реализации Стратегического плана Санкт-Петербурга, которые показали, что 75% из намеченных планом мер достаточно успешно реализуются. Создание Стратегического плана принесло безусловные выгоды городу.

План улучшил деловой имидж Санкт-Петербурга, способствовал получению кредитов Всемирного банка и грантов технической помощи. План изменил культуру управления, помог создать пространство для открытых дискуссий власти и общества по вопросам стратегической значимости, определил направления, которых стремились придерживаться и администрация города, и ее основные партнеры и которые воплотились в реальных масштабных проектах. К числу таких проектов относятся: строительство кольцевой автодороги, развитие Большого порта Санкт-Петербурга, реконструкция исторического центра, подготовка к трехсотлетию города и др.

Третий период, охвативший 2002–2003 гг., был связан с разработкой Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 г. В 2002 г. началась работа по синхронной подготовке долгосрочной Концепции социально-экономического развития и нового Генерального плана Санкт-Петербурга. Концепция должна была прийти на смену Стратегическому плану Санкт-Петербурга. Генеральный план был призван заменить утвержденный еще в 1987 г. одноименный документ в отношении Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 г. Впервые в новейшей истории города разработка двух важнейших документов социально-экономического и градостроительного планирования велась в синхронном режиме с использованием согласованных организационно-методических подходов и единой информационно-аналитической основы.

Подготовка проекта долгосрочной Концепции завершилась во второй половине 2003 г. К этому моменту также были готовы долгосрочный прогноз и Основные положения концепции генерального плана

Санкт-Петербурга. Данные документы были согласованы органами государственной власти Санкт-Петербурга и прошли процедуру общественных обсуждений. В силу ряда организационных причин Концепция сразу не получила статус правового акта (она была утверждена решением Правительства Санкт-Петербурга только в июле 2007 г.). Тем не менее и Концепция, и прогноз использовались в повседневной работе органов государственной власти, научного и экспертного сообщества Санкт-Петербурга.

Четвертый период – 2004–2007 гг. – ознаменовался формированием системы государственного планирования Санкт-Петербурга. В конце 2003 г. было решено создать систему государственного планирования, включающую несколько взаимоувязанных программно-плановых документов, определяющих количественные параметры развития города. В марте 2004 г. городское Правительство утвердило «Положение об организации деятельности исполнительных органов Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования». Положение определило государственное планирование как комплекс мероприятий, направленный на разработку, принятие и выполнение программно-плановых правовых актов в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Санкт-Петербурга.

Сформировавшаяся система планирования получилась громоздкой и внутренне противоречивой. Трудности с ее воплощением на практике возникли сразу после принятия. В 2004 г. началась работа по подготовке «Программы социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2005–2007 гг.», «Временного перечня стандартов проживания», «Целей, задач, основных мероприятий и показателей эффективности деятельности исполни-

тельных органов государственной власти Санкт-Петербурга, направленных на обеспечение нормативов стандартов проживания». Согласно первоначальным представлениям, Программа на 2005–2007 гг. виделась как объемный документ, содержащий развернутый анализ ситуации, итогов, тенденций, проблем и перспектив развития, изложение основных целей и задач, средств их достижения и ожидаемых результатов.

Однако такую Программу оказалось крайне трудно согласовать со всеми заинтересованными органами государственной власти Санкт-Петербурга. В итоге она подверглась решительным сокращениям и была представлена на рассмотрение и утверждение в виде очень краткого документа (5 страниц). В нем содержались формулировка главной цели, задач, целевых ориентиров и их значений. В процессе доработки срок реализации Программы был продлен на 1 год (до 2008 г.).

Уже в 2006 г. началась работа по модификации системы государственного планирования, а также по актуализации долгосрочной Концепции и приданию ей статуса правового акта. В итоге система государственного планирования претерпела значительные изменения в сторону упрощения и большей адаптации к существующим реалиям, что было нормативно закреплено утверждением Концепции и нового положения о государственном планировании (постановления Правительства Санкт-Петербурга от 20.07.2007 № 884 и № 885). Состав документов системы планирования сократился до пяти. Два из них (Концепция и Генеральный план) принимаются на долгосрочный период, два других (Программа и Закон о бюджете) – на среднесрочный и один (Ежегодное послание Губернатора Законодательному собранию) – на краткосрочный.

Даже после названных модификаций сформировавшаяся в 2004–2007 гг. в Санкт-Петербурге схема планирования несла на себе «родимые пятна социализма». Работа по планированию и отчетности во многом становится самоцелью, занимая существенную часть рабочего времени чиновников. Обоснованность количественных показателей остается сомнительной, прогнозирование сводится к экстраполяции, связь мероприятий с целями далеко не очевидна. Процесс планирования становится более закрытым, диалог с общественностью минимизируется.

Пятый период (2008–2012 гг.) был связан с попытками модернизации системы государственного планирования. В связи с выполнением Программы социально-экономического развития на 2005–2008 гг. была подготовлена и в 2008 г. утверждена «Программа социально-экономического развития Санкт-Петербурга на 2008–2011 гг.», сохранившая действующий формат. В конце 2011 г. вновь модифицировался набор документов государственного планирования. Теперь он включал: прогноз социально-экономического развития; программу социально-экономического развития; основные направления деятельности Правительства Санкт-Петербурга; перечень показателей социально-экономического развития Санкт-Петербурга, в который входят задачи, индикаторы выполнения задач, стандарты проживания.

Из списка документов исчезли и концепция, и стратегический план. Тем не менее работа по актуализации Концепции продолжилась. С 2008 г. начались попытки ее обновления в связи с указанием Президента России всем субъектам федерации иметь документы, увязанные с Концепцией долгосрочного развития России до 2020 г. и рассчитанные на тот же срок (до 2020 г.).

Подготовленный и прошедший процедуру общественных обсуждений в 2009 г. проект обновленной Концепции, содержащий необходимые поправки при сохранении формата и идеологии документа, был остановлен на этапе согласований. Это было связано с очередной сменой руководства городского комитета, отвечающего за экономическое развитие. Новый руководитель предложил резко изменить формат Концепции, взяв за основу западные образцы, сделать документ коротким, ориентированным на небольшое количество приоритетов, ярким по форме.

Новая Концепция разрабатывалась более двух лет, прошла ряд формальных и неформальных обсуждений и была одобрена Правительством города в марте 2012 г. За время разработки Концепция существенно модифицировалась, в том числе под влиянием итогов интернет-голосований. При этом удалось сохранить ее основные параметры: краткость и ограниченное количество приоритетов. К числу последних отнесены: городская среда и транспорт, образование, здравоохранение, благоустройство, культура. Важно, что на первый план в документе выдвинулись вопросы качества проживания в городе, а не его экономической специализации.

Шестой период эволюции системы государственного планирования Санкт-Петербурга начался в 2013 г. Его начальная стадия ознаменовалось созданием в структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга Комитета по экономической политике и стратегическому планированию. В 2013 г. в рамках деятельности этого Комитета были подготовлены предложения по совершенствованию системы государственного планирования и разработан проект «Стратегия Санкт-Петербурга: приоритеты и цели экономического и социального развития до 2030 г.» (далее — Стратегия).

Общественные обсуждения проекта проходили при активном участии научных и образовательных учреждений, отраслевых объединений (ассоциаций) хозяйствующих субъектов, общественных организаций Санкт-Петербурга.

Содержание Стратегии включает основные выводы из анализа развития Санкт-Петербурга, характеристику приоритетных направлений развития города, миссию, функции, видение будущего, ресурсное обеспечение, систему целей и механизм реализации. В качестве главной цели определено стабильное улучшение качества жизни горожан и повышение глобальной конкурентоспособности Санкт-Петербурга на основе реализации национальных приоритетов развития, обеспечения устойчивого экономического роста и использования результатов инновационно-технологической деятельности. Разработанную Стратегию планируется наделить не только статусом документа государственного планирования (после утверждения Правительством Санкт-Петербурга), но и сделать своего рода договором общественного согласия (после подписания всеми заинтересованными сторонами соответствующего соглашения). Таким образом, этот документ позволит улучшить взаимопонимание между властью, с одной стороны, и бизнесом, общественными организациями и населением, с другой стороны.

Стратегия станет центральным звеном системы государственного планирования. Помимо нее в состав документов государственного планирования Санкт-Петербурга предлагается включить Основные направления действий по реализации Стратегии (экономическую политику), Программу социально-экономического развития, Комплексный план по реализации Программы, Отраслевые концепции и государственные программы.

Изучение особенностей функционирования экономики Санкт-Петербурга и эволюции системы его государственного планирования позволило увидеть, что решающее влияние на результаты развития города оказывают внешние условия. К ним, прежде всего, относится состояние мировой и российской экономик, а также особенности государственной социально-экономической политики. Эти параметры задают основные векторы развития Санкт-Петербурга. Разработка городских стратегических, концептуальных и иных программно-плановых документов оказывает на развитие города пока не очень большое влияние.

Циклы обновления программно-плановых документов и изменения подходов к планированию задаются в Санкт-Петербурге скорее извне и связаны с изменениями внешних условий. Обострение (улучшение) ситуации в экономике страны или новые веяния в государственной политике России вызывают ответную реакцию на уровне управления социально-экономическим развитием Санкт-Петербурга. Составной частью этой реакции становятся перемены в подходах к стратегическому планированию. Содержательная канва и базовые подходы к планированию в Санкт-Петербурге меняются сообразно внешней обстановке. Резкое обострение кризисных явлений (начало осени 1998 г. и 2008 г.) сопровождается разработкой планов и программ чрезвычайного характера. Стабилизация ситуации и улучшение положения дел в российской экономике способствуют переходу к более долгосрочному, обстоятельному планированию. Например, начало проведения в России административной и бюджетной реформ способствовало организации в 2004 г. работы по формированию в Санкт-Петербурге системы государственного пла-

нирования. Отрезвившийся рьяных плановиков мировой финансово-экономический кризис стал фактором упрощения системы государственного планирования в Санкт-Петербурге в 2011–2012 гг. и стимулом к большему общественному участию в разработке перспективных планов.

Эти внешние факторы дополняются внутренними, среди которых на первом месте стоит назвать политические циклы и смену руководителей города или комитетов, отвечающих за экономическое развитие, что подтверждает хронология изменений плановых документов и плановой системы Санкт-Петербурга в период 1992–2011 гг.

Причины и поводы к изменению планов и зигзагам в подходах к планированию в Санкт-Петербурге не отличались, по сути, от очевидного набора факторов, стимулирующих административную деятельность:

- амбиции и воля руководителя города, амбиции и карьерные планы руководителя экономического подразделения администрации;

- стремление «освоить» бюджетные средства, подогреваемое консультационными фирмами, специализирующимися на услугах по планированию;

- давление сверху в форме прямых или косвенных (семинары, методические рекомендации) схем подталкивания властей города к разработке планов тех или иных типов со стороны профильных министерств (Минэкономразвития России, Минрегион России);

- информация о наличии подобных документов у городов-конкурентов в России и за рубежом.

Многолетний опыт наблюдений за практикой стратегического планирования в различных городах подводит к выводу о том, что основная ценность планирования заключается в открытости этого процесса.

Засилье бюрократии, превращение плана в самоцель, отсекание от процесса бизнеса и общества делают планирование пустой тратой времени, оправданием существования чиновников и обслуживающих их консультантов.

Бессмысленно пытаться сделать всеобъемлющий и до мелочей количественно определенный план городского развития. Важнее превратить стратегическое планирование в общественный институт,

позволяющий за счет многостороннего диалога вовлекать в процесс планирования экспертов и общество, добиваться улучшений в хозяйственном климате, возрастания кооперационного капитала города, повышения квалификации управленцев. Такое планирование оказывает большее позитивное влияние на развитие, чем административная борьба чиновников за влияние и финансы, интересная только им самим.

Источники

1. Основные показатели социально-экономического положения Северо-Западного федерального округа в 1985–1999 годах / Государственный комитет Российской Федерации по статистике. – Москва, 2001. – 48 с.
2. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2005: стат. сб. / Росстат. – М., 2006. – 982 с.
3. Народное хозяйство Санкт-Петербурга и Ленинградской области в 1993 году: стат. сб. / Петербургкомстат. – Санкт-Петербург, 1994. – 174 с.
4. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: стат. сб. / Росстат. – М., 2009. – 990 с.
5. Санкт-Петербург в 2012 году / Петростат. – СПб, 2013. – 226 с.
6. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2010: стат. сб. / Росстат. – М., 2010. – 996 с.
7. Санкт-Петербург. Индексы физического объема валового регионального продукта по видам экономической деятельности в 2005–2012 гг. [Электронный ресурс] / Петростат. – URL: http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/58cc7e804f0a97d5bbddb22524f7e0f/SPB12.pdf (дата обращения: 17.03.2014).
8. Жихаревич, Б.С. Опыт разработки и мониторинга Стратегического плана Санкт-Петербурга / Б.С. Жихаревич, Л.Э. Лимонов // Проблемы городов переходных экономик. – М., 2000. – С. 16-18.

Batchaev A.R., Zhikharevich B.S.

Saint Petersburg in the post-Soviet time: economic strategies and development

Artur Ruslanovich Batchaev – Ph.D. in Economics, Head of the Department for Territorial Strategic Planning of ICSE “Leontief Centre” (25, 7th Krasoarmeyskaya Street, Saint Petersburg, 190005, Russia, artur@leontief.ru)

Boris Savelievich Zhikharevich – Doctor of Economics, Professor, Chief Research Associate at the Institute of Regional Economy of RAS, Director of the Resource Center for Strategic Planning under ICSE “Leontief Centre” (25, 7th Krasoarmeyskaya Street, Saint Petersburg, 190005, Russia, zhikh@leontief.ru)

Abstract. This paper studies the main features and results of economic development of Saint Petersburg in the post-Soviet period. The purpose was to determine the extent of influence of urban development on the results of development of Saint Petersburg during this period. The method used in this study consists in the processing of a large array of statistical and analytical materials and regulatory framework; determination of the mutual relationship between the achieved results and the implementation of the program-planning documents that define the objectives, priorities and tasks of socio-economic development of Saint Petersburg.

In the course of work the authors highlighted seven key stages in the development of the city's economy for the past 22 years, and six stages of development of the socio-economic planning system. The research into the specifics of Saint Petersburg economy within these stages shows that external conditions have a decisive influence on the results of its economic development.

The results of this work can be used for improving the practice of state and municipal management, including the implementation of socio-economic development planning of regions and cities of Russia. The study concluded that the cycles of updating of the program-planning documents and changing approaches to public planning are set in Saint Petersburg rather from the outside, and they are connected with changes in the external conditions for development. The elaboration of urban strategic, conceptual and other program-planning documents has an insignificant impact on the development of the city.

Key words: economic development, Saint Petersburg, long-term planning, reforms, strategy, economic structure.

References

1. *Osnovnye pokazateli sotsial'no-ekonomicheskogo polozheniya Severo-Zapadnogo federal'nogo okruga v 1985–1999 godakh* [Main Indicators of Socio-Economic Situation in the Northwestern Federal District in 1985–1999]. Gosudarstvennyi komitet Rossiiskoi Federatsii po statistike [State Committee of the Russian Federation on Statistics]. Moscow, 2001. 48 p.
2. *Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2005: stat. sb.* [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2005: Statistical Digest]. Rosstat. Moscow, 2006. 982 p.
3. *Narodnoe khozyaistvo Sankt-Peterburga i Leningradskoi oblasti v 1993 godu: stat. sb.* [The Economy of Saint Petersburg and the Leningrad Oblast in 1993: Statistical Digest]. Peterburgkomstat. Saint Peterburg, 1994. 174 p.
4. *Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2009: stat. sb.* [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2009: Statistical Digest]. Rosstat. Moscow, 2009. 990 p.
5. *Sankt-Peterburg v 2012 godu* [Saint Petersburg in 2012]. Petrostat. Saint Petersburg, 2013. 226 p.
6. *Regiony Rossii. Sotsial'no-ekonomicheskie pokazateli. 2010: stat. sb.* [Regions of Russia. Socio-Economic Indicators. 2010: Statistical Digest]. Rosstat. Moscow, 2010. 996 p.
7. *Sankt-Peterburg. Indeksy fizicheskogo ob"ema valovogo regional'nogo produkta po vidam ekonomicheskoi deyatel'nosti v 2005–2012 gg.* [Saint Petersburg. Indices of Physical Volume of Gross Regional Product by Types of Economic Activity in 2005–2012]. Petrostat. Available at: http://petrostat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/petrostat/resources/58cc7e804f0a97d5bbddb22524f7e0f/SPB12.pdf (data obrashcheniya: 17.03.2014).
8. Zhikharevich B.S., Limonov L.E. Opyt razrabotki i monitoringa Strategicheskogo plana Sankt-Peterburga. *Problemy gorodov perekhodnykh ekonomik* [Issues of Cities with Transition Economy]. Moscow, 2000. Pp. 16-18.