

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ РОССИИ

УДК 338.2

Ф. Ф. Рыбаков

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ПЕТЕРБУРГА: ЭВОЛЮЦИЯ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ

В начале 2011 г. Администрация Санкт-Петербурга анонсировала проект «Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 года». Документ вновь представили общественности города после прихода нового губернатора. Интересно и то, что немногим более четырех лет назад был принят аналогичный документ до 2025 г. Причем он не просто был одобрен, а получил официальный статус согласно Постановлению Правительства Санкт-Петербурга № 884 от 20 июля 2007 г. Заметим, что в новейшей российской истории это был первый документ, принятый подобным образом.

Таким образом, Концепция 2007 г., рассчитанная до 2025 г., оказалась ненужной, утратила актуальность. Возникает вопрос: как такое произошло?

Обратимся к истории стратегического планирования и его особенностям на современном этапе. Как известно, стратегическое планирование территориальных образований в России уходит корнями в XIX в. Тогда были выдвинуты первые предложения об экономическом районировании России на научной основе. Еще К. И. Арсеньев — известный русский статистик, историк и географ — в 1818 г. предложил разделить Россию на 10 пространств, а П. П. Семенов — управляющий Центральным статистическим комитетом МВД — в 1871 г. предложил деление на 14 естественных областей. У Д. И. Менделеева речь идет о формировании 14 экономических краев или областей [1, с. 204–206].

Очень важно помнить о нетождественности административно-территориального деления, начавшегося в 1708 г. с создания первых 8 губерний, и экономического районирования. Первые — результат субъективных действий государства. Вторые — объективная реальность, выявленная на научной основе.

Феликс Федорович РЫБАКОВ — д-р экон. наук, профессор. Заслуженный работник высшей школы РФ. В 1969 г. окончил экономический факультет ЛГУ. В 1973 г. защитил кандидатскую диссертацию. Преподавал на факультете. После защиты докторской диссертации с 1986 по 1993 г. заведовал кафедрой политэкономии и был проректором по научной работе Института культуры. Читал лекции в Японии, Норвегии, Финляндии. В 1993 г. вернулся в Университет. С 1995 по 2011 г. — заведующий кафедрой экономической теории и экономической политики СПбГУ. Научные интересы — экономика Санкт-Петербурга и экономическое реформирование России в XX в. Автор более 420 научных работ, в том числе 17 индивидуальных монографий, соавтор и научный редактор 16 коллективных публикаций. Ряд работ опубликован в США, Германии, Англии, Финляндии и Словакии.

© Ф. Ф. Рыбаков, 2012

Вопросы территориального устройства, экономического районирования обсуждались в России на протяжении XIX и XX вв. Работали специальные организации, созданные для нахождения оптимального решения в этой области (КЕПС, СОПС, плановые комиссии экономических районов). Однако стратегическое планирование территорий появилось совсем недавно. Первым документом по праву следует признать план ГОЭЛРО, где наряду с вопросами электрификации, восстановления старых и создания новых электростанций рассматривались проблемы территориального устройства.

К 1917 г. Российская империя включала 81 губернию и 18 областей (10 губерний царства Польского и 8 губерний Великого княжества Финляндского). Предполагалось резко сократить число административных единиц (общее количество краев и областей планировалось в количестве 15).

К 1932 г. в стране сложилась отраслевая система управления, первоначально состоявшая из трех союзных промышленных наркоматов. К тому времени, когда произошел распад СССР, промышленностью руководили 39 союзных министерств.

С 1957 по 1964 г. в стране действовала территориальная система управления (105 совнархозов). Однако стратегическое управление территорий осуществлялось преимущественно через соответствующие планы экономических районов. Последних было 19 (в 1983 г. Северо-Западный экономический район был разделен на два — Северный и Северо-Западный).

В советский период появилась такая форма территориального планирования, как комплексное экономическое и социальное планирование административных единиц. В 1975 г. подобный план был впервые разработан для Ленинграда и Ленинградской области. Затем практика стратегического планирования распространилась на другие регионы страны.

Главная проблема заключалась в противоречии между отраслевыми и территориальными интересами. Дело в том, что координация отраслевых и территориальных вопросов в такой стране, как наша, — задача чрезвычайной значимости и актуальности. Существовали министерства и ведомства, имевшие свои предприятия на определенной территории, с одной стороны, и органы регионального управления — с другой. Первые отражали отраслевые интересы, вторые — территориальные. В определенном смысле территориальные проблемы — это отраслевые проблемы на конкретных местах.

В середине 1980-х годов была разработана и частично реализована территориально-отраслевая программа «Интенсификация-90», в которой была предпринята попытка технического и технологического перевооружения промышленности с учетом интересов соответствующих отраслей и возможностей города.

Таким образом, за советский период накоплен определенный опыт стратегического планирования территорий, который, к сожалению, оказался невостребованным.

После распада СССР, когда Госплан был предан анафеме, а в умы россиян внедрялась идея о непригодности планирования, стала преобладать мысль о том, что рынок сам все расставит по своим местам. В штыки даже воспринимался термин «регулируемая рыночная экономика», хотя на Западе он широко используется.

В самом общем виде план — это заранее рассчитанный объем хозяйственной деятельности. Территориальное стратегическое планирование стало широко известно в России с конца 80-х — начала 90-х годов XX в. [2].

Обычно долгосрочное социально-экономическое планирование называют стратегическим, когда под этим подразумевают принцип сбалансированности интересов и установление партнерских отношений между властью, бизнесом и местным населением. Специалисты полагают, что это новый тип планирования, складывающийся под влиянием двух начал — местного самоуправления и рыночных реформ. В специальной литературе предпринимаются попытки четко разграничить долгосрочное социально-экономическое планирование советского периода и стратегическое территориальное планирование. Различие между ними, безусловно, имеет место. Но в то же время есть и общее, что позволяет говорить об использовании некоторых элементов разработки планов экономического и социального развития.

«Территориальная программа Европейского союза. К более конкурентоспособной и устойчивой Европе с разными регионами» — ключевой документ, в котором красной нитью проходит мысль о территориальном «сплочении», экономическом сотрудничестве и в конечном итоге устойчивом развитии [3, с. 8–9].

Очевидно, категории прошлого не вписываются в современный облик рыночной экономики. Были, например, территориально-производственные комплексы (ТПК), в наши дни говорят о кластерах. Аналогично и с комплексным социально-экономическим планированием, которое сегодня не упоминается. Территориальное стратегическое планирование вытеснило все предыдущее в данной области. Подчеркнем еще раз, что принципиально названные понятия не тождественны. Однако опыт комплексного планирования территориальных образований не следует игнорировать.

Применительно к стратегическому планированию Санкт-Петербурга заметим, что за последние 20 лет разработано несколько документов, претендующих на роль компаса социально-экономического развития на длительный период. Одни из них масштабны и имели большой резонанс в обществе. О других уже забыли. Но необходимость разработки программного документа на длительный срок осознана всем сообществом. Забыв о собственном опыте, в 1990-е годы начали поспешно изучать практику Канады, Швеции, Испании. Разумеется, теоретическая автаркия ничего хорошего не сулит. Однако изучением зарубежного опыта настолько увлеклись, что о собственных отечественных наработках перестали упоминать вообще.

Еще одна очень интересная особенность разработки подобных документов — это полное забвение всего прошлого при приходе нового губернатора или иного руководителя регионального образования. Так было в Петербурге, где все разработки, осуществленные во времена В. А. Яковлева, были сданы в архив с приходом к власти В. И. Матвиенко. В свою очередь, В. А. Яковлев точно так же отодвинул в сторону все наработки, осуществленные во времена А. А. Собчака. И в наши дни картина может повториться, поскольку Концепция-2025 заменяется Концепцией-2020.

Итак, эволюция прослеживается таким образом, что новые документы отрицают все предыдущие. Это неправильно. При подобном подходе многие положения разрабатываются в угоду конъюнктуре.

В 1993 г. появился план «Развитие хозяйственного и городского управления Санкт-Петербурга», разработанный научной и инженерной общественностью города. Это был первый опыт стратегического планирования в новых условиях. Иллюзии, связанные с переходом к рыночному саморегулированию, быстро прошли. Городу нужен был документ стратегического уровня. Однако администрация его не приняла и предложила собственный, с ориентацией на финансы, культуру и туризм. В те годы

рыночный максимализм был необыкновенно живуч, и многие идеи носили явно фантастический оттенок. Чего стоит, например, лозунг тех лет о финансовой столице страны в Петербурге. Однако жизнь — лучший учитель. Наиболее запомнились следующие документы: «Программа стабилизации и дальнейшего развития экономики Санкт-Петербурга в 1996–2000 годах», «Стратегический план Санкт-Петербурга», «Доктрина развития Северо-Запада России» [1, с. 235–267]. Однако названные документы в лучшем случае представляли собой «протокол о намерениях». Ни один из них так и не был принят властью как руководство к действию. Кроме них, утверждались отраслевые и межотраслевые программы, например «Концепция реформирования промышленных предприятий Санкт-Петербурга», а также после создания СЗФО (2000 г.) программа и основные направления социально-экономического развития Северо-Запада.

Программа стабилизации, с которой В. А. Яковлев выиграл выборы, отличается прежде всего тем, что в ней ранжированы стратегические функции города. Промышленная функция по значимости занимает первое место. В документе речь идет о новой индустриализации, что прозвучало через полтора десятилетия уже в выступлениях первых лиц государства. Санкт-Петербург как форпост новой индустриализации находится в самом центре концепции стабилизации.

Транспортно-коммуникационная, коммерческая и посредническая деятельность — вторая по значимости стратегическая функция города в названном документе. Следует заметить, что над программой стабилизации работали специалисты, глубоко знающие и понимающие проблемы социально-экономического развития Петербурга. Возглавлял эту работу вице-губернатор Д. В. Сергеев, в прошлом генеральный директор ЛОМО, лауреат Государственной премии, профессор.

Мало знать опыт Барселоны или городов Канады при разработке перспективного плана конкретной территории. Надо глубоко понимать суть тех тенденций, которые складываются в данном регионе. В основе этого лежит знание конкретной экономики, ее особенностей и противоречий. Это под силу только представителям реального сектора экономики. Разумеется, сказанное не означает какого-либо пренебрежения к теоретическим разработкам концептуальных основ стратегического планирования. Однако только сплав теории и практики даст ощутимый результат.

Стратегический план имеет иную философию. С одной стороны, рыночная риторика в этом документе представлена более изящно и современно, нежели в Программе стабилизации. С другой стороны, он ориентирован преимущественно на развитие транспортно-складских функций города. Конкурентные преимущества города сводятся, прежде всего, к наличию морского порта и соответствующей инфраструктуры. Главное различие между Программой стабилизации и Стратегическим планом — определение места и роли промышленности города. Если в первом документе ей отводилась ведущая роль, то во втором — вспомогательная. Промышленность и ее место в городе — вот тот водораздел, где расходятся ключевые положения двух упомянутых документов. Надо отметить широкий резонанс, который получил Стратегический план, в чем, несомненно, заслуга СМИ. Умелая пиар-компания создала некий загадочный ореол вокруг этого документа.

Но вот произошла смена губернатора, и все наработанное решили забыть. Новая команда предложила систему документов государственного планирования Санкт-Петербурга, включающую пять составляющих: ежегодное Послание губерна-

тора Законодательному собранию, Трехлетний бюджет, Программу социально-экономического развития, Генеральный план Санкт-Петербурга, Концепцию социально-экономического развития Санкт-Петербурга [4]. Система документов расширяет горизонты планирования до 10–25 лет, что соответствует задачам стратегического подхода. Идеология документа зиждется на концепции «цель — средства», которая, в свою очередь, широко практиковалась во все времена. Например, основной экономический закон социализма, сформулированный И. В. Сталиным в работе «Экономические проблемы в СССР», был построен на основе этой концепции. Но дело не в этом. Декларируя цель как стабильное улучшение качества жизни для всех горожан, разработчики Концепции-2025 игнорируют тот неоспоримый факт, что в обществе с огромной разницей в доходах различных слоев, с высокими децильными коэффициентами подобные формулировки цели выглядят по меньшей мере несерьезно. Для того чтобы рост благосостояния стал реальностью, просто необходимо устранить социальное неравенство, создать средний класс, отменить плоскую шкалу налогообложения, ввести налог на роскошь и многое другое. Общество, экономическую основу которого составляет частная собственность, характеризуется значительным социальным расслоением, хотя в ЕС, Скандинавии и США коэффициент Джини находится в пределах 4–10.

Очевидно, что при разработке стратегических документов, где в той или иной степени провозглашаются цели социально-экономического развития, необходимо более тщательно подходить к их формулировкам. Современная Россия, объявив себя социальным государством, фактически превзошла всех европейских соседей по уровню социального неравенства. И в этих условиях первоочередные задачи — устранение этой вопиющей несправедливости. Стратегические документы, обходящие данную проблему, оторваны от реалий жизни.

Концепция-2025, презентованная с большой помпой, через четыре года оказалась ненужной. Без серьезных и глубоких объяснений от нее отказались и уже анонсируют другую — Концепцию-2020. Отчасти это можно объяснить тем, что после 2007 г., когда была принята Концепция-2025, страна пережила глубокий финансово-экономический кризис. Многие индикаторы оказались нереальными. Кроме того, стратегические документы федерального уровня имеют границы 2020 г. Но невольно напрашивается вывод о качестве прогнозирования и профессиональном уровне разработчиков Концепции-2025. Если через четыре года документ перестает выполнять свою роль, то грош цена всей работе над его созданием.

В Концепции-2020 предусмотрен экономический рост по 5,5–6,0% в год. Предыдущий документ предусматривал среднегодовые темпы роста не менее 6–8%. Предполагается к 2020 г. создать дополнительно 350 тысяч рабочих мест. Раньше этот показатель к 2025 г. рассчитывался намного меньше. Но дело не в цифрах, хотя столь значимые несовпадения еще раз свидетельствуют о серьезных просчетах при подготовке документа. К 2011 г. население Петербурга уже составило 4,9 млн человек, тогда как в Концепции-2025 предусматривалось, что к 2025 г. численность населения города достигнет 4,7 млн человек [4, с. 8].

Серьезные просчеты при разработке стратегических документов крайне нежелательны. В 1965 г., когда разрабатывалась «Схема размещения производительных сил Северо-Запада», в документ заложили прирост населения 10 тыс. человек в год.

А практически он был 45–48 тыс. человек в год. В результате к 1975 г. город оказался одним из наименее обеспеченных услугами социальной сферы в расчете на одного жителя. Потребовались немалые усилия для исправления подобного положения. Подчеркнем еще раз, Концепция-2025 — серьезный и интересный документ, который является результатом большой работы солидного коллектива. Но при этом первые уроки, полученные при реализации намеченных целей, свидетельствуют об определенных просчетах и недоработках.

Прежде всего, необходимо уточнить формулировки целей и инструментов для их реализации. Комфортный город, европейские стандарты проживания, инновационный путь развития — все это правильно и не подлежит критике. Неизбежны и отдельные корректировки и уточнения. Но для современного российского общества основная задача — ликвидация громадного социального неравенства. Пока оно существует, говорить о всеобщем гармоничном развитии, комфортном проживании и т. п. вряд ли уместно. А эти главные положения в документах не просматриваются. «Сокращение разрыва в доходах населения до уровня современных развитых стран Европы» еще ни о чем не говорит [4, с. 16]. Концепция-2020 требует доработки и широкого обсуждения.

Литература

1. Рыбаков Ф. Ф. Экономика Санкт-Петербурга: прошлое, настоящее, будущее. СПб., 2000.
2. Территориальное стратегическое планирование при переходе к рыночной экономике: опыт городов России. СПб., 2003. С. 243–356.
3. Выбор стратегических приоритетов регионального развития: новые теоретико-методические подходы. СПб., 2008.
4. Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года. СПб., 2007.

Статья поступила в редакцию 5 марта 2012 г.