

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ
В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ:
ДО И ПОСЛЕ ПЕРВОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНА 1997 ГОДА.

НАБРОСОК ИСТОРИЧЕСКОГО ОЧЕРКА

В декабре 2017 года исполняется 20 лет с момента принятия Стратегического плана Санкт-Петербурга, ставшего важнейшей вехой в новейшей истории города. Санкт-Петербург по праву считается первопроходцем в деле стратегического планирования в России, поскольку является первым российским городом, в котором был принят и выполнен стратегический план. Разработанная и апробированная на практике в Северной столице России методология положила начало становлению и последующему организационному и правовому упорядочению деятельности по стратегическому планированию в масштабах всей России. Таким образом, Санкт-Петербург еще раз продемонстрировал свою историческую миссию – быть главным российским центром генерации и воплощения передовых новаторских идей, с их последующим распространением по другим городам и регионам России.

Стратегический план Санкт-Петербурга был принят 1 декабря 1997 года. В отличие от большинства действовавших до этого программно-плановых документов, Стратегический план не

утверждался каким-либо актом правового или организационно-распорядительного характера. Он был принят в форме, своего рода, договора общественного согласия. Согласие с планом скрепили своими подписями губернатор Санкт-Петербурга и руководители ключевых учреждений, организаций и предприятий, деятельность которых во многом определяет возможности и результаты развития города. Среди них целый ряд руководителей исполнительных органов государственной власти, депутатов Государственной Думы и Законодательного Собрания, территориальных подразделений федеральных министерств и ведомств, работающих в Санкт-Петербурге, крупнейших предприятий, ассоциаций и союзов деловых кругов, учреждений культуры, науки, высшего профессионального образования, общественных организаций. Примечательно, что все подписавшие Стратегический план были активными участниками процессов его разработки и обсуждения. Это был первый масштабный опыт коммуникативного планирования, основанного на сопричастности.



Стратегический план Санкт-Петербурга: предпосылки и предтечи 1976 - 1996



Идеи разработки планового документа, содержание которого определяло бы долгосрочные цели, приоритеты и задачи развития города, а также механизмы их реализации, выдвигались и обсуждались с самого начала 1990-х годов. Для этого в городе имелись все условия, ведь ленинградская школа планирования народного хозяйства по праву считалась лучшей в СССР. Большой вклад в формирование и совершенствование методологии регионального планирования в советский период внесли Институт социально-экономических проблем АН СССР, Северо-Западный филиал Центрального экономического научно-исследовательского института при Госплане РСФСР, Лаборатория региональных экономических исследований при Ленинградском финансово-экономическом институте им. Н.А. Вознесенского¹. Среди ленинградских ученых, работы которых на многие годы определили перспективные направления в теории планирования и региональной науки в целом, стоит особо отметить Н.Т. Агафонова, А.И. Добрынина, О.П. Литовку, Е.П. Муравьева, В.Ф. Назарова, И.И. Сигова, С.В. Успенского и В.Я. Феодоритова.

Разработкой и реализацией планов занимались государственные и партийные органы власти. Ключевую роль выполняли Областной комитет КПСС, Плановые комиссии Ленгорисполкома и Леноблисполкома. В 1972 году при Областном комитете КПСС был образован Совет экономического и социального развития. Напомним, что с конца 1920-х годов функции высшего должностного лица государственной власти в Ленинграде фактически осуществлял первый секретарь Областного комитета ВКП(б)/КПСС.

Среди плановых документов, разработанных и реализованных в Ленинграде в советский период, наибольшее значение имели комплексные планы экономического и социального развития Ленинграда и Ленинградской области. Такие планы готовились на пятилетний период, с разбивкой на

каждый год пятилетки. В отношении города и области было разработано и выполнено три таких плана (1976-1980, 1981-1985 и 1986-1990 гг.).

Помимо комплексных планов экономического и социального развития, большое значение для Ленинграда имели генеральные планы и различные программы, направленные на внедрение современных методов управления и достижений научно-технического прогресса. Среди подобных документов, разработанных в 1980-е годы, следует выделить принятую в 1985 году территориально-отраслевую программу интенсификации развития Ленинградского регионального народнохозяйственного комплекса «Интенсификация – 90» и Генеральный план развития г. Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 года (одобрен постановлением ЦК КПСС и Совмина СССР от 5.12.1987 № 1387).

В период 1990-1991 годов в Ленинграде, как и в стране в целом, стали все в большей степени проявляться кризисные явления в экономике и социальной сфере. Ухудшение социально-экономической ситуации потребовало разработки новых документов, определяющих роль и место Ленинграда в условиях нестабильности. Именно в этот период в органах власти и управления, а также в научных организациях города было подготовлено несколько концептуально-программных документов, посвященных развитию Ленинграда.

Первая постсоветская концепция развития города зарождалась еще в конце советского периода. В начале 1991 года она была опубликована в виде рабочего документа Комитета по экономической реформе Исполкома Ленсовета под заголовком «Технико-экономическое и социально-экономическое обоснование Ленинградской зоны свободного предпринимательства»². Документ содержал анализ состояния городского хозяйства и альтернативных возможностей его развития с оценкой перспектив вплоть до 2000 года. Среди авторов этого документа – А.Б. Чубайс и С.А. Васильев???

В качестве альтернатив рассматривалось 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, глубины и характера реформ. В документе делался выбор в пользу открытой стратегии. Она создавала 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.

В 1991 году коллективом видных географов и экономистов (Н.Т. Агафонов, О.П. Литовка, М.Н. Межевич и др.) была разработана концепция развития «Ленинградский регион: проблемы и перспективы». В том же году была подготовлена 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 бюджетами, содействие развитию трудоемких отраслей в сфере услуг. Предусматривалась разработка и реализация целевых социальных программ.

Анализ концептуально-плановых документов начала 1990-х годов 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 поэтому не свободно от политики федерального центра. Реализация кардинальных вариантов перестройки отношений с центром в рамках стратегии создания свободной зоны оказалась не возможной, а затем и не нужной. 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.

После распада СССР, роспуска партийных и советских органов власти, обретения Россией государственной независимости и начала проведения масштабной экономической реформы, прекратило свое существование и социалистическое планирование, бывшее базовым элементом административно-командной системы. В новых условиях в среде ученых и экономистов-практиков сформировалось неоднозначное отношение к институту планирования. По этому вопросу имелось несколько точек зрения. Одну из них представляли ученые, управленцы и предприниматели, разделяющие либеральные и либертарианские взгляды на роль государства в экономике, уверенные, что в условиях свободной рыночной экономики планирование является анахронизмом. Чем меньше государство вмешивается в экономику и в повседневную жизнь людей, тем лучше.

Противоположную точку зрения высказывали представители старой советской элиты, многие из которых остались руководить деятельностью крупных предприятий, объединений или перешли на работу в новые российские управленческие структуры. По их мнению, без планирования и сильного государственного регулирования, экономика страны неминуемо скатится в пропасть.

¹ Здесь и далее приводятся официальные наименования организаций на момент описываемых событий, если не указано иное.

² На основании постановления Верховного Совета РСФСР от 14.7.1990 и распоряжения председателя Верховного совета РСФСР от 12.5.1991 статус зоны свободного предпринимательства (ЗСП) предоставлялся городам Ленинград и Выборг. Однако фактически Ленинградская ЗСП так и не начала функционировать в связи с распадом СССР.

Выразителями третьей точки зрения стали ученые и практики, стоящие на центристских позициях. Понимая и отстаивая необходимость проведения крайне болезненных, но необходимых реформ, они не видели препятствий для возрождения института планирования. Представители этой группы полагали, что в условиях рыночной экономики планирование может стать неотъемлемой частью системы государственного и муниципального управления.

Сторонники планирования не призывали к возрождению социалистического директивного планирования, когда план имеет статус закона и в мельчайших деталях определяет, что кому, где и как необходимо добывать, производить, транспортировать, хранить, продавать. Планирование должно иметь индикативный характер, а значения плановых показателей задавать ориентиры их достижения. В процессе планирования необходимо определять цели, приоритеты, задачи и пути их достижения.

Весомым аргументом в пользу планирования являлось и то, что этот инструмент активно и успешно используется во многих странах, таких, например, как Испания, Франция, Япония, охватывая страновой, региональный и местный уровни. Механизмы планирования используются и в деятельности крупнейших компаний национального или международного уровня.

Из концептуально-программных документов, разработанных в Санкт-Петербурге в первые годы радикальных реформ, и определяющих приоритеты и цели развития на долгосрочную перспективу, следует выделить программу «Санкт-Петербург-2000». Программа разрабатывалась Комитетом экономического развития мэрии Санкт-Петербурга с привлечением петербургских ученых. Она вышла в 1993 году в виде объемного тома (400 страниц) и имела гриф «Для служебного пользования».

Программа «Санкт-Петербург-2000» создавалась с целью выработки пакета антикризисных мер, определения стратегических

направлений развития города, и конкретных задач городской политики. 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, 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 не работоспособен. В силу реорганизационных процессов внутри мэрии работа над программой осталась неоконченной.

В 1993 году на этапе разработки концепции этой программы в работе участвовал МЦСЭИ «Леонтьевский центр», выпустивший отчет». Здесь более четко и последовательно были проведены идеи либерализации городской экономики, активизации частного сектора, сужения сферы прямого вмешательства властей в хозяйственную жизнь.

Несмотря на жаркий градус дискуссий вокруг будущего места планирования в системе государственного управления, на федеральном уровне никаких осознанных шагов по упорядочению этого вопроса не принималось. Деятельность по целеполаганию, определению приоритетов, задач и механизмов их реализации, осуществлялась, главным образом, в рамках разработки концепций и программ социально-экономического развития. Целевые ориентиры этих документов во многом основывались на параметрах прогнозов социально-экономического развития.

О роли планировании в системе государственного управления в тот период может косвенно свидетельствовать содержание принятого в 1995 году Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской

Федерации» (от 20.07.1995 №115-ФЗ)³. Слово «планирование» используется в этом законе всего один раз, в наименовании статьи 5 – «государственное прогнозирование и планирование социально-экономического развития Российской Федерации на краткосрочную перспективу». Что понимается под терминами «планирование» и «план» в содержании закона не раскрывается, в отличие от таких понятий, как «государственное прогнозирование», «концепция» и «программа социально-экономического развития». Характерно, что авторы закона предполагали использовать инструменты планирования применительно только к краткосрочному периоду.

Инициатива по более широкому и упорядоченному применению инструментов планирования в практике государственного и муниципального управления пришла снизу, от представителей научно-экспертного сообщества, среди которых ведущую роль сыграли петербургские ученые и специалисты.

С одной стороны, пришло осознание опасности ситуации, когда страна и ее территории развиваются без долгосрочных приоритетов, целей, задач и механизмов их достижения (выполнения). С другой стороны, наметилась относительная стабилизация социально-экономической ситуации, что упрощало предвидение и планирование. Первые признаки незначительного улучшения положения дел в экономике и социальной сфере впервые за годы реформ стали проявляться с 1996 года. Немаловажную роль в этом сыграла адаптация предприятий к рыночной экономике и работе в условиях жесткой конкуренции и неопределенности. По данным Росстата, по итогам 1996 года ВВП России вырос по отношению к предыдущему году в сопоставимых ценах на 1,4%, потребительские цены на товары и услуги увеличились «всего» на 21,8% (для сравнения: в 1995 году рост цен составил 2,3 раза, а в 1994 году – 3,2 раза).

Помимо вышеуказанного, возрождению интереса к планированию способствовало изучение зарубежного опыта. С начала 1990-х годов, с падением «железного занавеса» стали стремительно расширяться связи между российскими и зарубежными учеными, исследовательскими, экспертно-консультационными, научными, образовательными организациями. Представители научно-экспертного сообщества и органов власти Санкт-Петербурга имели хороший опыт взаимодействия с зарубежными разработчиками концептуально-программных документов. Так, еще в апреле 1991 года специалистами французского «Банка братьев Лазар» властям города был представлен отчет «Концепция регионального развития Ленинградской передовой экономической зоны». В ноябре-декабре 1991 года британская фирма «Куперс энд Лайбранд» и МЦСЭИ «Леонтьевский центр» с участием Шотландского регионального агентства разработали «Бизнес-план зоны свободного предпринимательства Санкт-Петербурга». Эти работы интересны как пример вовлечения западных специалистов в процесс выработки стратегического видения развития Санкт-Петербурга на долгосрочную перспективу. Они дополнили, развили, и сформулировали новые идеи развития города.

Детальное изучение зарубежного опыта выявило что во многих развитых странах на региональном и местном уровнях активно применяется особый вид управленческой деятельности – стратегическое планирование.

Распространение практики стратегического планирования на региональном и местном уровне в ведущих странах мира обуславливалось действием следующих факторов:

- глобализация экономического пространства и обострение международной конкуренции;
- усложнение механизмов управления социально-экономическим развитием территорий;
- достаточно широкие полномочия и предметы ведения, которые имеют в ведущих странах мира региональные и местные власти;

³ Федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ утратил силу с 11.07.2014 на основании Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ.

- необходимость решения все более сложных социальных проблем, вызванных структурной перестройкой экономики, старением населения, ростом миграционного притока из развивающихся стран.

В ходе изучения зарубежного опыта, в частности в рамках Международной программы «Евроград-XXI», петербургские ученые и специалисты смогли подробно ознакомиться с опытом разработки и реализации стратегий в Амстердаме, Роттердаме (Нидерланды), Антверпене (Бельгия), Барселоне (Испания), Кельне, Мюнхене, Нюрнберге (ФРГ), регионе Стокгольма (Швеция), штате Массачусетс (США). Особый интерес вызвал опыт Барселоны – второго по численности населения и значимости города Испании, столицы автономного сообщества (региона) Каталония. Барселона является европейским городом с самым продолжительным и успешным опытом стратегического планирования.

Стратегическое планирование в Барселоне началось в 1988 году. Именно тогда были высказаны первые предложения по разработке стратегии. В этом же году была образована Ассоциация Стратегического плана Барселоны. По своему статусу она являлась частной некоммерческой организацией, созданной по инициативе Городского совета, Торгово-промышленной палаты, Национальной организации по содействию занятости, Комиссии по труду Каталонии, объединенных муниципалитетов агломерации Барселоны и ряда других организаций.

Первый Стратегический план Барселоны был принят в 1990 году. Главными содержательными стержнями этого документа стали подготовка города к проведению летних Олимпийских игр 1992 года, интеграция в Европейский Союз и структурные социально-экономические трансформации. В ходе работы над Стратегическим планом были сформулирована генеральная цель, определены 3 стратегические направления, 9 специальных целей, 13 задач и 59 мер. Успехи в

проведении Олимпиады и достижении других целей развития города стимулировали подготовку новой стратегии. Вторым Стратегический план Барселоны был принят в ноябре 1994 года. Главный акцент в этом документе делался на усиление интеграции Барселоны в международную экономику. Стратегический план была разработан в отношении агломерации Барселоны, т.е. охватывал не только непосредственно город, но и прилегающие и тесно связанные с ним территории.

Петербургские ученые, инициировавшие подготовку стратегии, считали опыт Барселоны наиболее удачным и целесообразным, в плане его использования в Санкт-Петербурге. Чем же привлекателен этот опыт? Во-первых, своей технологичностью, позволяющей привлечь к разработке, обсуждению и последующему выполнению плана заинтересованные круги городского сообщества. Положения плана изложены четко и ясно без использования излишнего наукообразия, что способствовало его хорошему пониманию не только управленцами, но самыми широкими слоями населения. Структура содержания благоприятствовала осуществлению мониторинга и контроля реализации.

Во-вторых, некоторой схожестью двух городов. Барселона в Испании, как и Санкт-Петербург в России – вторые по значимости многофункциональные города, по многим позициям конкурирующие со столицами. Оба города имеют морское расположение и нацелены на усиление роли важных центров международного сотрудничества. В-третьих, как Барселона в 1980-х годах, Санкт-Петербург в первой половине 1990-х годов переживал труднейший период структурной перестройки экономики и масштабных социальных трансформаций. В-четвертых, как и в Барселоне, руководство Санкт-Петербурга и местное сообщество в целом были нацелены на достижение в относительно короткий исторический период весьма амбициозных целей - усиление конкурентных позиций, формирование высокого качества жизни населения и вхождение в число самых успешных городов мира.

2

Стратегический план Санкт-Петербурга: разработка 1996 - 1997



Разработка Стратегического плана Санкт-Петербурга стала обретать реальные очертания в 1995 году благодаря удачному стечению ряда обстоятельств:

- власти города в лице мэра Санкт-Петербурга А.А. Собчака и его первого заместителя, председателя Комитета экономики и финансов А.Л. Кудрина⁴ ощущали потребность в долгосрочном планировании,

- имела прагматическая задача получения займа Всемирного банка, условием которого являлась наличие долгосрочной стратегии развития Санкт-Петербурга на развитие города. При этом Всемирный банк был готов оказать финансовую и экспертную поддержку данной работе,

- выросли российские специалисты и организации (Леонтьевский центр), освоившие зарубежный опыт и готовые к планированию по новому.

Первым подготовительным шагом стало создание Леонтьевским центром по заданию мэрии текста «Стратегия развития Санкт-Петербурга: приглашение к дискуссии», который увидел свет в конце 1995 года. Данный текст направлялся для ознакомления, подготовки замечаний и предложений в основные органы государственной власти, ассоциации и союзы деловых кругов, учреждения науки, профессионального образования и культуры.

Начало 1996 года прошло в предвыборной борьбе, приведшей к смене руководства города. В июне 1996 года губернатором Санкт-Петербурга стал В.А. Яковлев, был сформирован новый состав городского Правительства, сменились председатели многих ключевых комитетов. Тем не менее, новое руководство города выразило разработчикам стратегии не только полную

поддержку, но и стало активным участником процесса обсуждения и корректировки материалов готовящегося проекта. Главным фактором такого отношения стало понимание того, что наличие стратегии – это объективная необходимость, без которой город не сможет выйти на передовые рубежи развития.

Работа над Стратегическим планом возобновилась осенью 1996 года. Функции главного организатора и координатора этой работы выполнял МЦСЭИ «Леонтьевский центр», при котором было создано проектное бюро «Стратегический план для Санкт-Петербурга». Руководителем проектного стал директор-координатор научно-исследовательских программ МЦСЭИ «Леонтьевский центр» Л.Э. Лимонов. Его заместителями – заведующий лабораторией ИСЭП РАН Б.С. Жихаревич и генеральный директор МЦСЭИ «Леонтьевский центр» И.А. Карелина. К разработке стратегии привлекалось большое число представителей научно-экспертного сообщества, деловых кругов, органов власти, учреждений культуры, общественных и политических организаций. Таким образом, в подготовке стратегии участвовало большое число специалистов, во многом определяющих возможности и результаты социально-экономического развития Санкт-Петербурга, людей, которых в зарубежной практике стратегического планирования называют стейкхолдерами. Большую консультационную помощь разработчикам Стратегического плана оказывали эксперты Всемирного банка, Ассоциации Стратегического плана Барселоны и ряда других международных организаций.

Процесс разработки состоял из трех этапов. На первом этапе прошли опросы населения и специалистов, углубленные интервью с

руководителями основных городских предприятий и организаций. В ходе опросов и интервью выявлялись наиболее важные проблемы и приоритеты развития города. На этом же этапе уточнялись методические подходы к стратегическому планированию, готовились предложения по созданию его организационных структур и содержанию плана. Завершила первый этап общегородская конференция, на которой был одобрен подход, основанный на максимально широком участии стейкхолдеров и городской общественности в подготовке плана. Кроме этого, на конференции были образованы организационные структуры по разработке Стратегического плана: Генеральный совет, Исполнительный комитет, тематические комиссии, Экспертный совет и Проектное бюро. При Проектном бюро функционировал постоянно действующий методический семинар для координаторов и основных разработчиков разделов плана.

На втором этапе проводился стратегический анализ по всем направлениям развития города. Изучалась динамика демографических, экономических, социальных и экологических процессов, выявлялись факторы, влияющие на конкурентоспособность города, потенциальные возможности, риски и угрозы. С учетом мнения городского сообщества формулировались цели, приоритетные направления и задачи стратегии. В рамках второго этапа была проведена вторая общегородская конференция по стратегическому планированию.

На третьем этапе производилась оценка и отбор проектов и других мер, позволяющих решить поставленные в плане задачи. Процедура отбора проектов была открытой для широкого круга участников, что исключало возможности

проявления отраслевого эгоизма, и включения в план мер, не принимаемых большинством городского сообщества. Предложения по проектам, программам и мероприятиям готовились тематическими комиссиями. В случаях возникновения спорных ситуаций материалы направлялись в Экспертный совет для проведения независимой экспертизы.

В основу разработки Стратегического плана были положены следующие принципы:

- правовая обоснованность, соответствие требованиям действующего законодательства;

- подготовка не чисто административного документа, который бы выполнялся только органами государственной власти и их подведомственными предприятиями и организациями, а плана для всего городского сообщества;

- формирование в процессе разработки механизма стратегического партнерства между властями, деловыми кругами и другими ключевыми участниками развития города;

- максимальная информационная открытость процесса разработки;

- использование лучшего зарубежного опыта;

- вовлечение в процесс разработки максимально возможного числа стейкхолдеров и жителей города, с активной жизненной позицией;

- формирование логической структуры плана, способствующей его лучшему пониманию, взаимодействию между исполнителями мер, мониторингу и контролю хода реализации;

- сочетание долгосрочных целей и приоритетов с конкретностью немедленных действий, направленных на их достижение (реализацию);

- использование комплексного подхода, при котором учитывались особенности развития всех ключевых отраслей, хозяйственных комплексов и

⁴ Здесь и далее по участникам подготовки Стратегического плана указываются должности на момент описываемых событий.

направлений развития города;

- реализуемость задач и мер, наличие возможностей, включая ресурсное обеспечение, для достижения поставленных целей и заявленных приоритетов;

- широкое использование механизмов общественных обсуждений подготавливаемых материалов;

- обеспечение постоянного характера работы над стратегическим планом за счет сохранения его организационных структур, ежегодного обсуждения хода его выполнения и корректировки (при необходимости).

Как уже отмечалось выше, в рамках подготовки Стратегического плана были сформированы организационные структуры. В состав Генерального совета вошли руководители органов государственной власти, крупнейших городских предприятий и организаций, ассоциаций (союзов) деловых кругов, вузов, учреждений науки, культуры, средств массовой информации, общественных организаций, представители депутатского корпуса петербургского и федерального парламентов. Председателем Генерального совета являлся губернатор Санкт-Петербурга В.А. Яковлев. В состав Исполнительного комитета вошли все руководители тематических направлений.

По ключевым направлениям развития города (хозяйственный климат, промышленность, внешнеэкономический комплекс и транспортный узел, туризм, наука, инновации, образование и др.) образовывались и функционировали тематические комиссии. Деятельность тематических комиссий строилась на демократической основе. Руководство работой комиссий осуществлялось на коллегиальных началах. Во главе каждой из комиссий стояли два, три или четыре

сопредседателя из числа членов городского Правительства, руководителей наиболее значимых органов власти, предприятий и организаций соответствующих отраслей. Например, сопредседателями комиссии «Культура» являлись главный дирижер, художественный руководитель Академического Мариинского театра В.А. Гергиев и вице-губернатор, председатель Комитета по культуре В.П. Яковлев, сопредседателями комиссии «Городское хозяйство и ресурсосбережение» – вице-губернатор, председатель Комитета по управлению городским имуществом Г.О. Греф и председатель Комитета по энергетике и инженерному обеспечению А.И. Трегубов.

В помощь сопредседателям придавались координаторы-консультанты и эксперты. В состав каждой из тематических комиссий входили представители профильных комитетов, предприятий и организаций, эксперты, общественники. Всего было образовано и функционировало 14 тематических комиссий. Деятельность тематических комиссий обеспечила реализацию комплексного подхода при подготовке и реализации Стратегического плана. Ни одно важное направление, отрасль и хозяйственный комплекс не остался без внимания разработчиков. Все они рассматривались в комплексе, с учетом взаимных связей и влияния на формирование результатов развития Санкт-Петербурга.

Помимо Генерального совета, тематических комиссий и проектного бюро, большое значение в рамках подготовки и последующей реализации Стратегического плана имел Экспертный совет. Его деятельностью первоначально руководил директор Санкт-Петербургского экономико-математического института РАН Б.Л. Овсевич. После его смерти в 1997 году Экспертный совет

возглавил проректор по науке Санкт-Петербургского университета экономики и финансов А.И. Муравьев.

Структура содержания Стратегического плана включала общую вводную часть, основные положения (содержательная часть) и 18 приложений. В общей вводной части представлены: описание состава организационных структур (Генерального совета, тематических комиссий, Экспертного совета и проектного бюро), текст декларации Генерального совета, подписанной при принятии Стратегического плана, обращение губернатора Санкт-Петербурга. Содержательная часть включает введение, в котором охарактеризованы главные особенности документа, и 5 основных разделов. В первом разделе приводятся итоги анализа конкурентных возможностей города. Во втором представлена формулировка главной цели, в третьем – стратегические направления, цели и задачи. Механизмам реализации и обновления Стратегического плана посвящен четвертый раздел. В пятом разделе изложены ожидаемые результаты реализации. Приложения к Стратегическому плану включают: описание конкурентных преимуществ города, данные о мерах и индикаторах выполнения, картографические материалы, информационные карты мер и материалы тематических комиссий.

В качестве главной цели Стратегического плана определялось стабильное улучшение качества жизни всех слоев населения Санкт-Петербурга. Достижение главной цели должно осуществляться на основе развития Санкт-Петербурга, как интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального центра, обеспечивающего высокое качество среды жизнедеятельности и производства, укрепления

его роли главного контактного центра Северо-Запада России и региона Балтийского моря. Для того времени формулировка главной цели выглядела довольно необычно. Для систем планирования советского периода и первых лет реформ, в качестве традиционных целей использовались такие, как повышение уровней конкурентоспособности экономики, доходов и уровня жизни населения, переход к устойчивому экономическому росту. В условиях глубокого социально-экономического кризиса в качестве главной цели нередко формулировалось достижение стабилизации ситуации, под которой понималось прекращение дальнейшего спада хозяйственной активности и обнищания населения.

Для реализации Стратегического плана были определены четыре стратегические направления (приоритеты):

- формирование благоприятного хозяйственного климата;
- интеграция в мировую экономику;
- улучшение городской среды;
- формирование благоприятного социального климата.

В рамках каждого стратегического направления определены несколько целей. В свою очередь по каждой цели сформулированы задачи, которые необходимо выполнить для ее достижения. Задачи дробились на меры, представляющие собой описание конкретных действий, которые требовалось осуществить в ходе реализации Стратегического плана. Успешное выполнение мер создавало необходимую основу для решения поставленных задач. Стратегический план содержал 22 цели, 83 задачи и 211 мер. По каждой мере имелись индикаторы выполнения и участники реализации. В качестве последних, выступали органы государственной власти, как городского,

так и федерального уровней, общественные организации, предприятия и учреждения. План содержал минимум количественных ориентиров – около десяти интегральных показателей.

Таким образом, разработчики Стратегического плана сумели построить стройную, логически выверенную иерархическую систему взаимосвязанных между собой главной цели, направлений (приоритетов) целей, задач и мер. Это в выгодную сторону отличало Стратегический план от большинства долгосрочных концептуальных и программных документов, принимаемых в тот период времени, и содержащих большое число всевозможных абстрактных размышлений и пожеланий, не имеющих соответствующих обоснований и ресурсной обеспеченности. Стратегический план нацеливал городское сообщество на слаженную и ответственную работу по достижению поставленных целей, реализации заявленных приоритетов, решению задач и осуществлению соответствующих мер.

Летом 1997 года проект Стратегического плана была разослан для согласования в органы государственной власти Санкт-Петербурга и во все наиболее важные предприятия и организации города. В средствах массовой информации развернулась оживленная дискуссия относительно содержания плана, его сильных и слабых сторон. В дискуссии участвовали ученые, общественные деятели, журналисты, обычные горожане, равнодушные к судьбе своего города. Для максимально возможного учета мнения горожан была организована «горячая линия» и специальная служба по работе с населением, функционировавшая в каждом административном районе Санкт-Петербурга.

Основное содержание Стратегического плана

публиковалось в бесплатных газетах, распространяемых по почтовым ящикам. Ключевые идеи плана размещались на плакатах, рекламных тумбах, автобусных остановках. Среди населения проводились опросы, в сети Интернет функционировал специальный сайт. 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. Информационная открытость процесса подготовки Стратегического плана и максимальный учет мнения населения позволили предложить наиболее эффективные решения городских проблем, сформировать цельный, сбалансированный и обоснованный документ, поддержанный большинством членов городского сообщества.

1 декабря 1997 года в Смольном прошло заседание Генерального совета, в ходе которого Стратегический план был принят и 143 члена Генерального совета подписали Декларацию Генерального совета Стратегического плана Санкт-Петербурга.

Основная часть Стратегического плана включала 48 страниц, а вместе с двумя приложениями – 115 страниц. В виде отдельных томов были изданы 16 приложений, общим объемом 1200 страниц. Презентационная версия Стратегического плана, изданная типографским способом, включала 112 страниц. Документ печатался в двух вариантах – на русском и английском языках.

Началась работа по реализации Стратегического плана.

3

Стратегический план Санкт-Петербурга:
особенности и итоги реализации
1997-2004

В реализации Стратегического плана принимали участие не только органы государственной власти, но и большое число предприятий, учреждений, общественных и некоммерческих организаций. Многочисленность и многообразие участников процесса реализации стало одной из главных особенностей Стратегического плана.

Среди органов государственной власти Санкт-Петербурга, участвующих в выполнении мер, фигурировали такие учреждения, как Законодательное Собрание, Комитет финансов, Комитет по управлению городским имуществом, Комитет экономики и промышленной политики, Комитет по внешним связям и другие ключевые комитеты и управления городской администрации. Участниками реализации отдельных мер являлись депутаты Государственной Думы, избранные от Санкт-Петербурга.

Со стороны территориальных подразделений федеральных органов власти в выполнении Стратегического плана участвовали Санкт-Петербургское территориальное управление Государственного комитета РФ по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур, Главное управление внутренних дел Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Северо-Западное таможенное управление и некоторые другие. Городские и межрегиональные общественные и некоммерческие организации были представлены Ассоциацией «Северо-Запад», Ассоциацией промышленных предприятий, Ассоциацией коммерческих банков, Союзом промышленников и предпринимателей, Союзом автоперевозчиков и экспедиторов, Торгово-промышленной палатой, Ассоциацией малого бизнеса, Федерацией профессиональных союзов, Фондом развития рынка недвижимости и целым рядом других организаций.

Среди участников выполнения мер

Стратегического плана фигурировали крупные предприятия промышленности, транспорта, энергетики, связи, других отраслей экономики, коммерческие банки, гостиницы. В качестве примеров можно привести такие предприятия, как Адмиралтейские верфи, аэропорт «Пулково», Балтийский завод, Водоканал Санкт-Петербурга, Кировский завод, Кольцевая дорога Санкт-Петербурга, Ленгаз, Ленсвет, Ленэкспо, Ленэнерго, Метрополитен Санкт-Петербурга, Метрострой, Морской порт «Санкт-Петербург», Октябрьская железная дорога, Пассажиравтотранс, Петербургская телефонная сеть, Северная верфь, Северо-Западное пароходство.

Большую роль в выполнении мер играли учреждения науки, высшего профессионального образования, научно-исследовательские и проектные организации.

Среди них можно отметить Гипросвязь, Гипроинжпроект, ЛенморНИИпроект, ЛенНИИпроект, Петербургский НИПИград, Санкт-Петербургский научный центр РАН, Санкт-Петербургский государственный университет, Санкт-Петербургский государственный институт точной механики и оптики, Санкт-Петербургский университет экономики и финансов, Санкт-Петербургская государственная инженерно-экономическая академия, ЦМКБ «Алмаз», ЦНИИ им. Крылова.

Срок действия Стратегического плана определен не был, так как предполагалась его регулярная актуализация. Первым временным рубежом был обозначен 2003 год – трехсотлетие Санкт-Петербурга. Для отслеживания хода реализации плана была сформирована система мониторинга. Она включала три части. Функционирование первой обеспечивало отслеживание состояния внешней среды развития Санкт-Петербурга. Главное внимание уделялось изучению положения дел в отраслях и региона,

имеющих для Санкт-Петербурга стратегически важное значение. Вторая часть мониторинга заключалась в отслеживании общих результатов реализации плана, степени продвижения по четырем стратегическим направлениям, достижения поставленных целей. И наконец, третья часть представляла собой мониторинг процесса выполнения мер. Здесь отслеживались не только результаты, но и усилия участников выполнения мер.

Результаты мониторинга по трем направлениям объединялись в рамках единого отчета об итогах мониторинга. В содержании единого отчета фиксировались оценки актуальности мер, их приоритетность, потребности в финансировании и предложения по корректировке плана. На основе результатов мониторинга акцентировалось внимание на наиболее сложных участках работы, происходила мобилизация усилий по решению самых сложных проблем, обеспечивалось постоянное обновление Стратегического плана. Во многом за счет применения подобной системы мониторинга стратегическое планирование стало эффективным средством активизации общественной инициативы и повышения качества управления городом.

Несмотря на то, что Стратегический план не был утвержден решением (распоряжением, постановлением), принятым каким-либо органом государственной власти или высшим должностным лицом города, на период реализации он стал настольной книгой для многих руководителей комитетов, управлений, служб, предприятий и организаций. Стратегический план являлся ключевым документом в ходе проведения официальных встреч и переговоров городского руководства с представителями зарубежных стран, регионов, городов, международных организаций. Успешной реализации Стратегического плана способствовало то, что он изначально включал

идеи и меры, обоснованность и необходимость которых имела объективный характер и была признана городским сообществом в качестве актуальных.

Упоминания и ссылки на Стратегический план содержались в многочисленных выступлениях городского руководства, концептуальных и программных документах по различным направлениям развития Санкт-Петербурга. В течение нескольких лет Стратегический план выполнял объединительную и согласующую роль в системе государственных программ и концепций. Многие отраслевые документы разрабатывались исходя из целей и задач, определенных Стратегическим планом Санкт-Петербурга. Например, в преамбуле Концепции управления недвижимостью Санкт-Петербурга (одобрена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 4 июня 2001 года № 30) отмечалось, что она основывается, помимо прочего, на положениях Стратегического плана. В концепции «Стратегия перехода Санкт-Петербурга к информационному обществу» (одобрена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16 августа 1999 № 36) указывалось, что цели перехода к информационному обществу должны быть согласованы с целями Стратегического плана и способствовать их достижению.

В период 2002-2004 годов было выполнено несколько исследовательских работ по оценке хода выполнения Стратегического плана. В 2002 году были подведены итоги пяти лет реализации Стратегического плана Санкт-Петербурга. Результаты проведенного анализа показали, что 75% из намеченных планом мер достаточно успешно реализуются.

По состоянию на вторую половину 2004 года реализация Стратегического плана оценивалась, как вполне удовлетворительная. По стратегическим направлениям развития Санкт-

Санкт-Петербурга шло формирование благоприятного хозяйственного климата, укреплялись позиции города как контактного центра региона Балтийского моря, улучшались городская среда и социальный климат. Достигнуты несомненные успехи в деле достижения главной цели – стабильного повышения качества жизни. Об этом свидетельствовал устойчивый рост реальных доходов населения.

Детальная информация о ходе реализации каждой из 211 мер Стратегического плана позволила провести классификацию мер по степени их выполнения. По состоянию на 2004 года четверть мер оказалась либо выполненной (8%)⁵, либо успешно реализуемой (18%). Практически половина мер (46%) реализовывалась нормально. В то же время, значительную группу мер (24%) составляли плохо реализуемые или невыполненные мер. При этом особую тревогу вызывали несколько целей, достижение которых шло слишком медленно, что приводило к обострению транспортных, жилищных и экологических проблем Санкт-Петербурга.

В ходе выполнения Стратегического плана проявился целый ряд проблем. Во-первых, сложные отношения между исполнительной и законодательной ветвями государственной власти Санкт-Петербурга. В период разработки и реализации Стратегического плана Законодательное Собрание находилось в сложных, порой даже конфликтных отношениях с исполнительной властью.

Во-вторых, неопределенный правовой статус Стратегического плана не позволил утвердить среднесрочные программы действий по его реализации. Проекты таких программ были разработаны применительно к законодательной и исполнительной ветвям власти. Проекты рассматривались в Законодательном собрании и Администрации Санкт-Петербурга, но так и не были

утверждены.

В-третьи, далеко не у всех представителей делового сообщества сформировалось единодушное мнение о необходимости участия в реализации Стратегического плана. Реальная вовлеченность бизнеса в выполнение мер плана оказалась несколько меньшей, чем это ожидалось на стадии подготовки документа.

В-четвертых, реализация Стратегического плана проходила в условиях недостаточно зрелой демократии, отсутствия окончательно сформированных и активных структур гражданского общества. Готовность горожан и их объединений к занятию активной жизненной позиции в обеспечении действенного контроля за действиями властей и бизнеса оказалась явно недостаточной.

В-пятых, сильное влияние на ход реализации Стратегического плана оказали негативные изменения во внешней среде, обострение кризисных явлений в российской экономике и бюджетной системе, и прежде всего, последствия финансового кризиса августа 1998 года.



4

Стратегическое планирование в Санкт-Петербурге 2004-2017

⁵ Здесь и далее в этом абзаце приведены значения в процентах от общего числа мер.

Преемником Стратегического плана в роли главного городского документа, содержащего ключевые приоритеты, цели, задачи и механизмы их достижения в долгосрочной перспективе, должна была стать Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года, которая начала разрабатываться во второй половине 2003 года. В качестве основного разработчика выступал МЦСЭИ «Леонтьевский центр». Подготовка долгосрочной Концепции была синхронизирована с работами по подготовке нового Генерального плана Санкт-Петербурга. Впервые в новейшей истории города разработка двух важнейших документов социально-экономического и территориального (градостроительного) планирования велась в синхронном режиме с использованием согласованных организационно-методических подходов и единой информационно-аналитической основы.

Целевые показатели и другие параметры Концепции и нового Генерального плана основывались на значениях показателей Прогноза социально-экономического развития Санкт-Петербурга на долгосрочную перспективу (до 2025 года). Подготовка проекта долгосрочной Концепции завершилась в конце 2003 года. К этому моменту были разработаны Основные положения концепции генерального плана Санкт-Петербурга. Данные документы были согласованы органами государственной власти Санкт-Петербурга и прошли процедуру общественных обсуждений. Однако, в силу ряда организационных причин, процесс утверждения Концепции растянулся на несколько лет. В отличие от Генерального плана, утвержденного Законом Санкт-Петербурга в декабре 2005 года, Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до

2025 года (актуализированный вариант) была утверждена постановлением Правительства Санкт-Петербурга, только в июле 2007 года.

Большое влияние на становление и развитие стратегического планирования в Санкт-Петербурге оказала работа по формированию системы государственного планирования. Инициатором ее создания являлся председатель Комитета экономического развития, промышленной политики и торговли В.В. Бланк. Инициатива получила поддержку со стороны вице-губернатора М.Э. Осеевского, который отвечал в городском Правительстве за вопросы экономического развития, и губернатора Санкт-Петербурга В.И. Матвиенко.

Под государственным планированием подразумевался комплекс мероприятий, направленный на разработку, принятие и выполнение программно-плановых правовых актов в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития Санкт-Петербурга. В соответствии с пунктом 3 Положения об организации деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в сфере государственного планирования Санкт-Петербурга, утвержденного постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 16 марта 2004 года № 402, под Стратегическим планом развития Санкт-Петербурга понималась система правовых актов, включающая: Основные направления развития Санкт-Петербурга, Генеральный план Санкт-Петербурга и Реестр государственных функций Санкт-Петербурга.

Возникшая в 2004 году система планирования получилась громоздкой и внутренне противоречивой. Трудности с ее воплощением на практике возникли сразу после принятия и уже в 2006 году началась работа по ее упрощению и

адаптации к реальности, что было нормативно закреплено утверждением Концепции социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2025 года 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 вышеуказанных модификаций система планирования отличалась громоздкостью. В этих условиях 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.

В конце 2011 года состав документов государственного планирования Санкт-Петербурга снова изменился. 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 долгосрочная концепция и стратегический план.

В период 2009-2011 годов велись работы по

внесению в долгосрочную Концепцию изменений и дополнений. На первоначальном этапе попытки ее обновления были следствием указания Президента России всем регионам увязать плановые документы с Концепцией долгосрочного развития России до 2020 г. (утверждена распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р), унифицировав срок их действия (до 2020 г.). На определенном этапе работы было принято решение об изменении формата Концепции, которая должна стать более лаконичной, яркой по форме и ориентированной на небольшое количество приоритетов и показателей. После целого ряда формальных и неформальных обсуждений Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 года была одобрена Правительством города в марте 2012 года.

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 приоритетов в Концепции 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 и функционирования хозяйственного комплекса.

В самом начале 2013 году в структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга был создан Комитет по экономической политике и стратегическому планированию. Председателем Комитета стал А.И. Котов, опытный управленец, имеющий большой стаж работы на руководящих должностях в структурах власти, отвечающих за экономическое

развитие города. В 2013 году по заказу Комитета МЦСЭИ «Леонтьевский центр» совместно с рядом других научных, образовательных и экспертных организаций разработал проект «Стратегия Санкт-Петербурга: приоритеты и цели экономического и социального развития до 2030 года». Общественные обсуждения проекта проходили при активном участии научных и образовательных учреждений, отраслевых объединений (ассоциаций) хозяйствующих субъектов, общественных организаций Санкт-Петербурга.

Большую роль в подготовке и обсуждении Стратегии экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года играл Экономический совет при Губернаторе Санкт-Петербурга. Методика подготовки и план разработки Стратегии были одобрены 26 апреля 2013 года на первом заседании Экономического совета. Проект Стратегии рассматривался и был одобрен на заседании Экономического совета 17 декабря 2013 года. Существенный вклад в подготовку Стратегии внесли: губернатор Санкт-Петербурга, председатель Экономического совета Г.С. Полтавченко, сопредседатель Экономического совета академик РАН В.В. Окрепилов и члены Экономического совета – академик РАН А.Г. Аганбегян, академик РАН В.В. Ивантер, иностранный член РАН В.Л. Квинт.

Содержание Стратегии включало основные выводы анализа развития Санкт-Петербурга, характеристику приоритетных направлений его развития, 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.

В ходе разработки Стратегию планировалось наделить не только статусом документа государственного планирования (после утверждения Правительством Санкт-Петербурга), но сделать своего рода договором общественного согласия, после подписания всеми заинтересованными сторонами соответствующего соглашения. В ходе работы над Стратегией делалась установка на то, чтобы этот документ способствовал улучшению взаимопонимания между властью, с одной стороны, и бизнесом, общественными организациями и населением, с другой стороны. Для информирования общественности и учета предложений и замечаний в сети Интернет работает специальный портал, посвященный Стратегии – <http://spbstrategy2030.ru/>.

Стратегия ориентирована на признание особой роли человека в развитии города, ценности поддержания и преумножения человеческого капитала. В Стратегии представлена четырехуровневая система целей, включающая генеральную цель, четыре стратегических направления, 17 стратегических целей и 113 программно-целевых установок, реализация и достижение которых обеспечат устойчивое и сбалансированное развитие Санкт-Петербурга. Стратегия экономического и социального развития Санкт-Петербурга на период до 2030 года была утверждена постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 13 мая 2014 года № 355.

18 декабря 2014 года на заседании Президиума Экономического совета был подписан целый ряд соглашений о взаимодействии в реализации Стратегии между Правительством Санкт-

Петербурга и организациями, представляющими предпринимательское, научное сообщество, городскую общественность. Документы подписали губернатор и руководители крупнейших объединений города, среди которых Санкт-Петербургская торгово-промышленная палата, Ассоциация промышленных предприятий Санкт-Петербурга, Союз промышленников и предпринимателей Санкт-Петербурга, Транспортный союз Северо-Запада, Совет муниципальных образований Санкт-Петербурга, Межрегиональное Санкт-Петербурга и Ленинградской области объединение организаций профсоюзов «Ленинградская Федерация Профсоюзов», Санкт-Петербургское отделение Российского творческого Союза работников культуры, Общероссийская общественная организация «Деловая Россия», Союз журналистов Санкт-Петербурга и Ленинградской области, Совет ректоров вузов Санкт-Петербурга.

В 2015 году был принят Закон Санкт-Петербурга от 1 июля 2015 года №396-75 «О стратегическом планировании в Санкт-Петербурге». Появление федерального и городского законов о стратегическом планировании, изменения в макроэкономической ситуации потребовали актуализации Стратегии. Такая работа проводилась Комитетом по экономической политике и стратегическому планированию в течение 2016 года. Работа включала корректировку целевых показателей и уточнение приоритетов развития города с учетом предложений органов власти, деловых кругов, представителей научно-экспертного сообщества и международных консультантов. Изменения в Стратегию были внесены на основании постановления Правительства Санкт-Петербурга от 14 июня 2017 года № 450.

Стратегия выполняется, главным образом, за счет осуществления Плана мероприятий по ее реализации и государственных программ. В Санкт-Петербурге утверждены и реализуются 17 государственных программ по различным отраслям и направлениям развития (образование, здравоохранение, культура, транспортная система благоустройство, социальная поддержка граждан и другие). Порядок разработки и корректировки плана мероприятий по реализации Стратегии и подготовки ежегодного отчета о ходе исполнения плана мероприятий утвержден постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14 марта 2017 года № 136.

В 2016 году разработан долгосрочный прогноз социально-экономического развития Санкт-Петербурга на период до 2035 года. Примечательно, что этот прогноз был не принят к сведению или одобрен, как это практиковалось ранее, а утвержден постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 14 февраля 2017 года №90. Прогноз подготовлен в текстовой форме, содержащей основные выводы и значения отчетных и прогнозируемых показателей. Прогноз предусматривает три возможных варианта развития событий. Согласно базовому сценарию численность населения Санкт-Петербурга возрастет до 5,8 млн. человек, среднегодовые темпы роста ВРП составят 3%, заработной платы – 5% Основной вклад в рост ВРП будут вносить высокотехнологичные производства, информационно-коммуникационный сектор и туристическая отрасль. Высокие темпы роста в высокотехнологичных отраслях позволят достичь к 2030 г. 30% доли инновационной продукции в общем объеме выпуска (без учета нефтепродуктов). Доля инвестиций в ВРП увеличится до 22% к 2030 г. и до 25% к 2035 г. Доля

населения, проживающего в пешеходной доступности до станций метрополитена, увеличится в прогнозируемом периоде с 52% до 59%.

Помимо Стратегии, плана мероприятия, государственных программ и прогнозов, важное значение в системе стратегического планирования Санкт-Петербурга имеют документы территориального планирования. В 2015 году в городе началась работа по подготовке Генерального плана Санкт-Петербурга на период 2018-2028 годов с перспективой до 2043 года.

5

Значение первого Стратегического
плана Санкт-Петербурга
1997 - ????



Действие Стратегического плана прекратилось с формированием в 2004 системы государственного планирования Санкт-Петербурга, в которой возникла принципиально иная правовая трактовка стратегического плана как совокупности правовых актов, включающей: Основные направления развития Санкт-Петербурга, Генеральный план Санкт-Петербурга и Реестр государственных функций Санкт-Петербурга.

Таким образом Стратегический план действовал с декабря 1997 года по март 2004 года, т.е. немногим более шести лет. Стратегический план стал важнейшей вехой в новейшей истории города, оказал большое влияние практически на все направления его развития. Несмотря на отсутствие правового статуса, в системе концептуальных и программно-плановых документов, Стратегический план занимал самое высшее, главное место.

Разработка, обсуждение, принятие и реализация Стратегического плана оказали большое положительное влияние на следующие направления жизнедеятельности и развития Санкт-Петербурга.

Во-первых, План улучшил деловой имидж Санкт-Петербурга во внешней среде, способствовал его большей известности и привлекательности для жителей зарубежных стран, привлечению иностранных инвестиций, получению кредитов международных финансовых организаций и грантов технической помощи.

Во-вторых, 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.

В-третьих, План способствовал успешной

реализации целого ряда масштабных проектов, к числу которых относятся: реконструкция исторического центра, подготовка и проведение 300-летия города, развитие Большого порта Санкт-Петербурга, строительство кольцевой автодороги, Западного скоростного диаметра, нового терминала аэропорта «Пулково», новой сцены Мариинского театра и других значимых объектов.

В-четвертых, положительный опыт подготовки и реализации Плана, закрепил статус Санкт-Петербурга, как крупнейшего российского центра теории, методологии и практики стратегического планирования.

В-пятых, реализация Плана способствовала улучшению качества городской среды, процессам структурной перестройки экономики, появлению инновационных высокотехнологичных видов хозяйственной деятельности, быстрому развитию и повышению роли сектора услуг.

Необходимо особо отметить, что разработка Стратегического плана принесла безусловные выгоды не только Санкт-Петербургу, но и привела к широкому распространению методологии и практики стратегического планирования в других городах и регионах России, а также на федеральном уровне. Одни новации, использованные в ходе подготовки и выполнения Стратегического плана, были законодательно закреплены в качестве основных принципов стратегического и других видов планирования, другие уже давно стали обычаями делового оборота, нормами государственного и муниципального управления. Сегодня уже трудно представить практику государственного и муниципального управления в России без информационной открытости, общественных обсуждений проектов важнейших документов и управленческих решений, упорядоченной системы программно-плановых документов, применения механизмов государственно-частного и

муниципально-частного партнерства, отчетности власти перед населением, наличия административных регламентов.

Петербургский опыт разработки и выполнения Стратегического плана, сформировавшиеся в городе теоретико-методологические наработки, методики, практические механизмы и инструменты учитывались при создании системы стратегического планирования в масштабах всей России. Многие подходы, впервые сформированные и примененные в Санкт-Петербурге, со временем вошли в число основополагающих принципов стратегического планирования, нашедших отражение в содержании Федерального закона от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».⁶

⁶ Обзор подготовили А.Р. Батчаев и Б.С. Жихаревич