

# Стратегические цели и текущие задачи развития Санкт-Петербурга в контексте экономической истории

Межевич Н. М.<sup>1, 2, \*</sup>, Хлутков А. Д.<sup>1</sup>, Шамахов В. А.<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация

<sup>2</sup>Псковский государственный университет, Псков, Российская Федерация; \*mez13@mail.ru

## РЕФЕРАТ

В статье показано, что в общем и целом приграничные и приморские районы, тесно интегрированные в мировую экономику, больше выигрывают от положительной внешнеэкономической внешнеполитической конъюнктуры и, соответственно, больше проигрывают в случае ухудшения. Санкт-Петербург исторически был связан как с Западом, так и с Востоком, в известной степени адаптируясь под меняющиеся условия. Авторы ставят вопрос об адаптации существующих документов стратегического планирования, исходя из новых вызовов, оказавшихся более масштабными, чем ранее предполагалось.

**Ключевые слова:** Санкт-Петербург, региональное развитие, стратегическое планирование, экономическая история, геоэкономическое положение, приморское положение

**Для цитирования:** Межевич Н. М., Хлутков А. Д., Шамахов В. А. Стратегические цели и текущие задачи развития Санкт-Петербурга в контексте экономической истории // Управленческое консультирование. 2023. № 5. С. 10–17.

## Strategic Goals and Current Objectives of Saint Petersburg Development in the Context of Economic History

Nikolay M. Mezhevich<sup>1, 2, \*</sup>, Andrey D. Khlutkov<sup>1</sup>, Vladimir A. Shamakhov<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation

<sup>2</sup>Pskov State University, Pskov, Russian Federation; \*mez13@mail.ru

## ABSTRACT

The article shows that in general, the border and coastal regions, closely integrated into the global economy, benefit more from the positive foreign economic situation and, accordingly, lose more in case of deterioration. St. Petersburg has historically been associated with both the West and the East, adapting to changing conditions to a certain extent. The authors raise the question of adapting existing strategic planning documents based on new challenges that turned out to be larger than previously expected.

**Keywords:** Saint Petersburg, regional development, strategic planning, economic history, geo-economic position, seaside position

**For citing:** Mezhevich N. M., Khlutkov A. D., Shamakhov V. A. Governance Efficiency as a Condition for Economic Mobilization: Some Historical Lessons // Administrative consulting. 2023. N 5. P. 10–17.

Роль внешних связей в развитии Северо-Запада изучается научным сообществом сравнительно давно. Выводы оказались достаточно противоречивыми. С одной стороны, очевидно, что «...300 лет истории Санкт-Петербурга — это 300 лет исторического вхождения России в мировое сообщество и функционирования в нем» [12, с. 168], с другой стороны, конкретно-исторические формы этого вхождения были

различны. Сегодня трудно предположить, что «Превращение С.-Петербурга в европейскую метрополию, которое позволит не только подключить российский Северо-Запад к формирующемуся высокотехнологичному „балтийскому кольцу“, но и ускорить модернизацию страны в целом. Именно Северо-Запад России — от Калининграда до Новгорода и Пскова и от С.-Петербурга до Карелии и Мурманска — является физическим „интерфейсом“ российско-европейского взаимодействия» [10, с. 6]. В 2022 г. вопрос о «интерфейсе» снят с повестки дня как минимум на среднесрочную перспективу, но достаточно долго именно с форсированным развитием внешнеэкономических связей связывали стратегию развития города.

В 2003 г. появилось научное издание «Основные направления стратегии социально-экономического развития СЗФО на период до 2015 года», в котором содержались указания на геоэкономический и геополитический контекст стратегического развития региона. В 2006 г. также под эгидой Аппарата Полномочного представителя Президента РФ в СЗФО вышла коллективная монография «Европейское сотрудничество — фактор стратегического развития Северо-Запада России» [2]. В работе было показано, что при всем экономическом и политическом значении Ленинградской области ее отдаленные территории иностранных инвесторов интересовали мало, ключевые инвестиции XXI в. приходили в Санкт-Петербург и создавались в ближних пригородах Санкт-Петербурга, подчиненных области. Сохраняется влияние на развитие Санкт-Петербургского приморского региона внешнего фактора, и, разумеется, это влияние пытались измерить. В качестве примера укажем на труд российских экономико-географов [4, с. 67]. Так появились оценки влияния внешнеэкономических связей на региональное развитие. Результатом воздействия этого фактора являются возникающие эффекты (например, приморская рента, эффект агломерации, синергетический эффект и др.) [7].

Факторы, влияющие на региональное развитие, для целей стратегического планирования можно разделить на две группы: статические и динамические. Статические характеристики региона изменить крайне сложно, либо вообще невозможно. К ним относятся географическое расположение, запасы минеральных ресурсов, климат, уровень развития граничащих с регионом территорий и т. д. Динамические характеристики региона изменить можно и нужно. Это уровень экономического развития, образовательный уровень населения, квалифицированность кадров, информационная инфраструктура, уровень преступности и др.

Разделение факторов регионального развития на статичные и динамичные (или на статические и динамические) позволяет нам сделать дальнейшие выводы.

\*\*\*

Проблемы стратегического планирования в течение последних 20–25 лет объективно связаны с тем, что в основе базовых теоретических представлений методологии стратегического планирования лежит представление о неизменности внешних условий. Иными словами, предполагалось, что значимое социально-экономическое влияние со стороны ближайших и дальних европейских соседей и партнеров будет оставаться существенным. Однако данная модель оказалась под вопросом уже во втором десятилетии, а сейчас она часть истории, но не текущей политики.

Если проанализировать структуру экономического потенциала Ленинграда 70-х гг. прошлого века и второго десятилетия XXI в., то, конечно, мы найдем достаточные различия. Вместе с тем многие изменения, кажущиеся нам существенными, на самом деле происходили внутри крупных отраслей, комплексов. К примеру, доля транспортного комплекса не уменьшилась, но даже несколько увеличилась. Разумеется, не за счет снижения доли судостроения, а за счет увеличения доли автомобилестроения. Фармацевтическим кластером занимались со времен В. И. Матвиенко, но он

присутствовал и в советский период. Просто роль этого сектора существенно возросла и будет возрастать в контексте импортозамещения.

Санкт-Петербург — в прошлом Ленинград — являлся и является центром наукоемкого машиностроения. Это позволяет внутри машиностроительного комплекса сделать акцент на новые отрасли производства, для которых уже есть определенные технологии базовых производств и т. д. Восстанавливается роль энергетического машиностроения, в том числе тяжелого энергетического машиностроения, появляются отдельные значимые предприятия, связанные с самолетом- и вертолетостроением. Новые возможности появляются у пищевой и легкой промышленности, которая испытала тяжелейшее воздействие внешних рынков, однако в текущих условиях ряд производств, расположенных в Восточной и тем более в Западной Европе, вынуждены окончательно уйти с потребительского рынка многомиллионной агломерации. Ведущий центр Северо-Запада — г. Санкт-Петербург остается признанным мировым центром науки и обрабатывающей промышленности, выпускающим разнообразную продукцию.

\*\*\*

Экономическая история нашего города начинается задолго до его основания. «С давних пор (Новгород и Псков в древности, а ныне Петербург, Рига и Ревель) прибалтийские части России служили и ныне служат торговыми путями для сношений с Западною Европою» [6, с. 23].

Географическая локализация Санкт-Петербурга, разумеется, не изменилась с петровских времен. Город находится ровно на том же месте, на котором находился домик Петра Первого и Петропавловская крепость. Размеры самого города тысячекратно увеличились, но его центр находится там же, где был изначально. Однако человек изменил множество географических факторов, которые, в свою очередь, изменили характер экономических, а затем и политических процессов. С точки зрения природно-климатических характеристик Санкт-Петербург был Колымой петровского времени. Болотистая и абсолютно не плодородная земля в месте впадения реки, а на самом деле протоки, в мелководный залив. Наводнения, немедленно помешавшие строителям и тяжело отразившиеся на здоровье Петра Великого, равно как и десятков тысяч строителей и жителей города.

Центральная часть города сформировалась на искусственных грунтах, что хорошо видно по дворцу Меншикова. Современная набережная проходит посередине между первым и вторым этажом здания, и это при том, что само здание построено на насыпном грунте. Уже безотносительно к действиям человека произошло некоторое изменение климата, условия проживания стали существенно лучше, но они по-прежнему далеки от сравнительно средних, к примеру, московских. Разумеется, соглашаясь с Пушкиным «ногою твердой стать при море» и «в Европу прорубить окно», укажем и на то, что твердой ногой встать оказалось достаточно сложно, а море оказалось здесь мелководным даже для петровских фрегатов. Петербургский порт изначально оказался в проигрышном положении по сравнению с Ревелем и Ригой.

Еще одной «важнейшей особенностью Петербурга является то, что этот город не возник за счет естественной „кристаллизации“ избыточного сельского населения. Его основание было связано с решением четко поставленных геополитических и геоэкономических задач, и, прежде всего, для налаживания экономических и культурных связей с Западной Европой. При этом ставилась задача искусственно ограничить конкуренцию. Указом от 12 января 1759 г., принятым во время царствования Елизаветы Петровны и подтвержденным Екатериной II 23 октября 1762 г., воспрещалось „в ближних к Санкт-Петербургу местах учреждать вновь фабрики и заводы“» [5, с. 83].

Основанный гением Петра город постепенно начал сам формировать свое окружение. В 1895 г. Городская дума Санкт-Петербурга создала Комиссию о северных железных и водных путях. Обсуждались два вопроса: выход к Баренцеву и Белому морям. «Сооружение железной дороги к незамерзающим гаваням Кольского полуострова и соединение их с Санкт-Петербургом стало особенно актуальным. Император Александр III обратил внимание на представленный в 1889 г. доклад Олонечского вице-губернатора Конкевича, предполагавший устройство военно-морской базы в одной из незамерзающих гаваней Мурманского побережья Баренцева моря и возведения к ней железной дороги» [1]. Городская дума увидела, что при соединении с урало-сибирскими дорогами будущий порт Николаев-на-Мурмане может стать еще одним конкурентом Санкт-Петербурга<sup>1</sup>. Другой вопрос, уже из сегодняшнего дня и из 1 августа 1914 г., — в какой степени Балтийское море может обеспечить эффективные внешние связи?

Как отмечал профессор В.В. Покшишевский, «До революции город находился в экономически крайне слабо развитом крае, служившем лишь „транзитной средой“ для питания нашего города теми видами сырья, которые он не получал из-за границы; в советское же время Ленинград оказался расположенным в быстро развивающемся, в частности, промышленно развивающемся, крае» [8, с. 117]. Да, российская и советская власть много сделали для реконструкции географического положения. Построены Волго-Балтийский водный путь, Беломорско-Балтийский канал, работающий в настоящее время, вспомним и существовавшую Мариинскую водную систему, которую активно эксплуатировали, как и знаменитые ладожские каналы.

Экономико-географическое положение (ЭГП) объекта не может быть одинаковым на различных этапах развития как самого объекта, так и его окружения. Несложно заметить, что ЭГП Санкт-Петербурга и Ленинградской области сильно и волнообразно изменялось за период с 1913 по 1991 г. и продолжает меняться. К 1913 г. порт Санкт-Петербурга и прилегающая инфраструктура пришли в упадок. При этом динамично развивались порты Риги и Ревеля.

В 1922 г. в Петрограде была издана докладная записка Петроградского Совета Всероссийскому центральному исполнительному комитету. Предисловие к докладу написал Г. Зиновьев, общее авторство Г. Циперовича. Основное направление работы — определение перспектив города. Именно поэтому докладная записка озаглавлена «Будущее Петрограда» [11]. Всем своим содержанием работа подчеркивает кризисное состояние города. Автор ставит вопрос: «Может ли он (Петроград) в полной мере использовать и развить богатейшее наследство, еще до сих пор находящееся в его распоряжении...?» Отвечая на этот вопрос, Г. Циперович пишет: «В Петрограде уже давно народилась теория возрождения Петрограда на основе местных хозяйственных ресурсов». По мнению автора, с которым нельзя не согласиться, эта теория «не возродила и не возродит Петрограда». Однако в последующие 68 лет именно концепция опоры на собственные силы реализовывалась в нашем городе. Между тем в 1922 г. прозвучал призыв к движению по пути «город-порт, город-транзит, город промышленности и высокой технической культуры...». Тогда же была представлена иерархия задач и последовательность действий:

1. «Местными силами и средствами восстановить город нельзя.
2. Необходимо вернуться к „забытой роли торгового посредника между Западом и Советской Россией“.

<sup>1</sup> Госкорпорация «Росатом» прорабатывает с нефтяными компаниями вопрос перенаправления морских перевозок нефти с портов Балтийского моря на перевозки по Северному морскому пути (СМП). Об этом глава «Росатома» Алексей Лихачев сказал на совещании Президенту России Владимиру Путину.

3. Промышленность подчинена торговым задачам, а не наоборот.
4. Все, что он (Петроград) получает как транзитный город, от заграничного рынка и от всей Советской России... остается в его кошельке...» [11, с. 167].

Перед нами предыдущая волна географического детерминизма, связанная с переоценкой роли внешних факторов. Закономерно и то, что период этого оптимизма был очень коротким, конец 20-х гг. и сталинская индустриализация показали, что из Ленинграда следует идти на Восток и Север, а вовсе не на Запад.

Примерно с 1924 г. Ленинградский порт реконструируется, задействуются возможности Кронштадта. В 30-е гг. возникает проект Усть-Лужского порта, впрочем, реализован он будет только через 80 лет. Лишь изменение границ СССР приведет к свертыванию проектов в РСФСР и мощным вложениям в инфраструктуру Советской Эстонии, Латвии.

Особая роль транспортного комплекса была подчеркнута в Генеральном плане города и являлась основой разработанной в 1987–1988 гг. Комплексной схемы развития всех видов транспорта Ленинграда и Ленинградской области на период до 2005 г.

В 1992 г. опять выяснилось, что транзитно-транспортная инфраструктура Санкт-Петербургского порта недофинансирована и ЭГП города опять нуждается в реконструкции. С 1997 г. началось проектирование и строительство адекватной потребностям российской торговли инфраструктуры. Город и область возвратили утраченный еще в петровские времена статус «окна в Европу» [3, с. 108]. Первая межотраслевая программа транспортно-технологического обеспечения транзита грузов через прибрежные территории Финского залива была разработана Администрациями Ленинградской области и Санкт-Петербурга в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 06.06.97 г. № 554 «Об обеспечении транзита грузов через прибрежные территории Финского залива».

То, что в дальнейшем, уже в наше время, было названо «Стратегический план Санкт-Петербурга», сегодня адекватным назвать нельзя: «Формирование Санкт-Петербурга как интегрированного в российскую и мировую экономику многофункционального города, обеспечивающего высокое качество среды, жизнедеятельности и производства», больше похоже на идеологическую диверсию, чем на руководство к экономическим действиям.

Все эти примеры необходимы для понимания того, каким масштабным был вклад человека в «исправление» географии нашего города. Казалось бы, статичные факторы развития города. Сравним для примера Петербург со Стамбулом/Константинополем. История возникновения населенного пункта на этом месте отправляет нас к начальным этапам человеческой истории. Развитие крупного города, опирающегося на пролив между Черным и Средиземным морями, представлялось абсолютно логичным любому правителю, поднимавшему здесь свой флаг. Масштаб преодоления природных условий здесь был существенно меньше.

Новое содержание пространственному аспекту развития Северо-Запада России придали процессы глобализации и регионализации. Геополитическое положение макрорегиона Северо-Запада, наличие экономических центров, расположенных в относительной и непосредственной территориальной близости к границам Европейского союза, в условиях повышения открытости региональных экономик и интенсификации международных экономических связей предопределили неотъемлемое влияние трансграничных межрегиональных взаимодействий на пространственное и экономическое развитие региона.

Внешние связи субъектов Федерации с 1991 г. оказались делом совершенно новым, а содержание их постоянно расширялось. Опыта во взаимодействии с ино-

странными государствами или регионами не было. Исключение составляли лишь Москва и Санкт-Петербург (Ленинград). У России в целом и у Санкт-Петербурга, Ленинградской области в последние 30 лет сложились хорошие отношения с Финляндией, как и со всей Европой. Балтика вернула статус «окна в Европу». Однако и сегодня в условиях предельно жестких санкционных режимов в среднесрочной перспективе снижение грузопотоков маловероятно.

\*\*\*

На новом этапе развития у Санкт-Петербурга фактически нет иного пути, как начать новую «индустриальную волну», сконцентрировать массивированные государственные и привлеченные источники инвестирования, создавая качественно более совершенную инфраструктуру, производственную, научную и образовательную базу. При выборе стратегии развития следует опираться на ключевой урок плана ГОЭЛРО — развертывание индустрии там, где для этого есть наилучшие предпосылки, т. е. в староосвоенных районах. В современных условиях в качестве их уже не целесообразно рассматривать российские столицы. В качестве приоритетных регионов могла бы выступать Ленинградская область.

Эффект советской модели создал запас прочности для нашего региона. «Несмотря на трудности и проблемы девяностых годов макрорегион Северо-Запад сохранил в основном производственный, научно-технический, кадровый потенциал для динамичного и устойчивого социально-экономического развития, при условии проведения эффективной региональной политики» [9, с. 8].

В данной статье мы ставим вопрос об адаптации существующих документов стратегического планирования в нашем городе, исходя из новых вызовов, оказавшихся более масштабными, чем ранее предполагалось.

## Литература

1. Голубев А. А. Исторические вехи принятия решения о строительстве Мурманской железной дороги // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. 2010. Т. 4. № 1. С. 137–147.
2. *Европейское сотрудничество — фактор стратегического развития Северо-Запада России* / Жук В. А., Ложко В. В., Межевич Н. М. [и др.]. СПб. : СПбГУ, 2006.
3. Кузнецов С. В., Межевич Н. М., Разумовский В. М. Некоторые вопросы оценки роли транспортного фактора в экономической истории Северо-Запада России конца XIX — начала XX в. // Экономическая история. 2020. Т. 16. № 2. С. 101–111. DOI 10.15507/2409-630X.049.016.202002.101-111.
4. Лачининский С. С., Семенова И. В. Санкт-Петербургский приморский регион: геоэкономическая трансформация территории. СПб. : Наука, 2015.
5. Межевич Н. М. Пространственное развитие Санкт-Петербургской агломерации: некоторые исторические параллели современных экономических практик // Вестник Коми республиканской академии государственной службы и управления. Теория и практика управления. 2015. № 15 (20). С. 82–86. EDN VYUDDD.
6. Менделеев Д. И. Обзор фабрично-заводской промышленности и торговли России // Фабрично-заводская промышленность и торговля России. СПб., 1896.
7. Минакир П. А. Внешнеторговый фактор экономики форс-мажора: пространственный маневр // Пространственная экономика. 2023. Т. 19. № 1. С. 7–19. DOI 10.14530/se.2023.1.007-019.
8. Покшишевский В. В. Некоторые вопросы экономико-географического положения Ленинграда // Вопросы географии. 1956. № 38. С. 105–130.
9. Совершаева Л. П. Государственное регулирование национальной экономики с использованием механизма управления федеральными округами : автореф. дис. ... канд. экон. н.: 08.00.05. СПб., 2004.

10. Тренин Д. Россия в широкой Европе // Брифинг Московского центра Карнеги. 2002. Т. 4, вып. 10.
11. Циперович Г. Будущее Петрограда. Петроград, 1922.
12. Ягья В. С. Санкт-Петербург и дальнее зарубежье // Рассвет над Петербургом : Санкт-Петербург в мировом сообществе. СПб., 2005.

#### Об авторах:

**Межевич Николай Маратович**, заведующий лабораторией стратегического планирования и евразийской интеграции Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), главный научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории «Центр комплексного изучения проблем региональной безопасности» Псковского государственного университета (Псков, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; mez13@mail.ru

**Хлутков Андрей Драгомирович**, директор Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, профессор; khlutkov-ad@ranepa.ru

**Шамахов Владимир Александрович**, научный руководитель Северо-Западного института управления — филиала РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), доктор экономических наук, кандидат исторических наук, профессор; shamakhov-va@ranepa.ru

#### References

1. Golubev A. A. Historical milestones of making a decision on the construction of the Murmansk railway // Bulletin of Leningrad State University named after A. S. Pushkin [Vestnik Leningradskogo gosudarstvennogo universiteta im. A. S. Pushkina]. 2010. Vol. 4. N 1. P. 137–147. (in Rus).
2. Kuznetsov S. V., Mezhevich N. M., Razumovsky V. M. Some issues of assessing the role of the transport factor in the economic history of the North-West of Russia of the late XIX — early XX centuries // Economic history [Ekonomicheskaya istoriya]. 2020. Vol. 16. N 2. P. 101–111. DOI 10.15507/2409-630X.049.016.202002.101-111. (in Rus).
3. Lachininsky S. S., Semenova I. V. St. Petersburg seaside region: geoeconomic transformation of the territory. St. Petersburg: Science, 2015. (in Rus).
4. European cooperation is a factor in the strategic development of the North-West of Russia / Zhuk V. A., Lozhko V. V., Mezhevich N. M. [and others]. St. Petersburg: St. Petersburg State University, 2006. (in Rus).
5. Mezhevich N. M. Spatial development of the St. Petersburg agglomeration: some historical parallels of modern economic practices // Bulletin of the Komi Republican Academy of Public Administration and Management. Management theory and practice [Vestnik Komi respublikanskoi akademii gosudarstvennoi sluzhby i upravleniya. Teoriya i praktika upravleniya]. 2015. N 1 | 1 (20). P. 82–86. EDN VYUDDD. (in Rus).
6. Mendeleev D. I. Review of the factory industry and trade in Russia // Factory industry and trade in Russia. St. Petersburg, 1896. (in Rus).
7. Minakir P. A. Foreign trade factor of force majeure economy: spatial maneuver // Spatial economics [Prostranstvennaya ekonomika]. 2023. Vol. 19. N 1. P. 7–19. DOI 10.14530/se.2023.1.007-019. (in Rus).
8. Pokshishevsky V. V. Some issues of the economic and geographical position of Leningrad // Questions of geography [Voprosy geografii]. 1956. N 38. P. 105–130. (in Rus).
9. Sovershaeva L. P. State regulation of the national economy using a mechanism for managing federal districts: dissertation abstract. St. Petersburg, 2004. (in Rus).
10. Trenin D. Russia in Broad Europe // Briefing Carnegie Moscow Center [Brifing Moskovskogo tsentra Karnegi]. 2002. Vol. 4, issue 10. (in Rus).
11. Tsiperovich G. Future of Petrograd. Petrograd, 1922. (in Rus).
12. Yagya V. S. St. Petersburg and far abroad // Dawn over St. Petersburg: St. Petersburg in the world community. St. Petersburg, 2005. (in Rus).

#### About the authors:

**Nikolay M. Mezhevich**, Head of the Laboratory of Strategic Planning and Eurasian Integration of the North-West Institute of Management, Branch of RANEPa (St. Petersburg, Russian Federation),

Chief Researcher of the Research Laboratory “Center for the Integrated Study of Regional Security Problems” of Pskov State University (Pskov, Russian Federation), Doctor of Economic Sciences, Professor; mez13@mail.ru

**Andrey D. Khlutkov**, Director of North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), Professor; khlutkov-ad@ranepa.ru

**Vladimir A. Shamakhov**, Research Supervisor of the North-West Institute of Management, Branch of RANEPA (St. Petersburg, Russian Federation), Doctor of Science (Economics), PhD in History, Professor; shamakhov-va@ranepa.ru