

С.А. Суспицын

РЕГУЛЯТОРНЫЕ МЕХАНИЗМЫ ЭВОЛЮЦИИ МНОГОРЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РФ

В статье анализируются особенности социально-экономического развития России и ее регионов на интервале 2001–2018 гг. в их влиянии на выполнение задач стратегического характера, сформулированных на период до 2024 г. в масштабном пакете законов РФ, указов Президента РФ и распоряжений Правительства РФ по обеспечению устойчивого и поступательного социально-экономического развития России, принятых к началу 2019 г. Обсуждается ряд важных директивных документов, призванных качественно изменить ситуацию в стране: Комплексный план реализации национальных проектов, разрабатываемых в соответствии с майским 2018 г. Указом Президента РФ, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г., подготовленный в Министерстве экономического развития РФ, Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ.

Обоснована концепция построения генетического сценария развития многорегиональной системы РФ, опирающегося на синтез сущностных черт проектной и эволюционной экономик. Описана методическая схема организации расчетов в рамках такого сценария, базирующаяся на системном обобщении лучших региональных практик управления и ведения хозяйства.

Проверена в расчетах схема построения системы 32 макрорегионов РФ, выделенных по принципу сходства условий и типов развития объединяемых регионов. Выполнено сравнение с системой 12 макрорегионов, предложенной в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Проведены расчеты по предложенной системе макрорегио-

нов и проанализированы их результаты и некоторые итоги расчетов по регионам – субъектам РФ Сибирского федерального округа. Сформулированы предложения по совершенствованию государственной региональной социально-экономической политики, основанные на опыте построения генетических сценариев развития системы регионов страны.

Ключевые слова: стратегическое планирование; национальные проекты; прогнозы; эволюция; макрорегионы; Сибирь

Для цитирования: *Суспицын С.А.* Регуляторные механизмы эволюции многорегиональной системы РФ // Регион: экономика и социология. – 2019. – № 3 (103). – С. 26–53. DOI: 10.15372/REG20190302.

В научной литературе, посвященной изучению развития экономики, доминируют два подхода, выстраиваемых либо от целей (в рамках нормативного подхода, или проектной экономики) [1; 3], либо от факта (в традициях теорий эволюционной экономики) [2; 7]. В пространственной экономике часто трудно выделить чистые типы развития: часть регионов могут развиваться по одному типу, часть – по другому. Больше того, для ряда регионов можно выделить периоды смены типов развития. Еще более типична ситуация, когда в одном регионе эти формы развития существуют одновременно, взаимодействуя проектной и внепроектной частями экономики. Односторонние методические подходы обречены на неудачи при их применении к сложным и многообразным формам развития многорегиональных систем. Особенности современного социально-экономического положения России, предлагаемые подходы и механизмы преодоления накопившихся проблем, перехода к устойчивому типу развития экономики страны и ее регионов актуализируют поиск обобщающих теорий и концепций. В качестве движения в этом направлении можно отметить работы по саморазвивающимся региональным системам, например [8]. Близкий к ним в содержательном плане подход, обсуждаемый в данной статье, более продвинут в методическом отношении.

ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИИ

В развитии экономики РФ в 2001–2018 гг. естественным образом выделяются три периода:

- период масштабного экономического роста (2001–2008 гг.);
- кризисный, порожденный мировым финансовым и экономическим кризисом (2009–2010 гг.);
- период стагнации с признаками перманентного сваливания в рецессию (2011–2018 гг.).

По данным Федеральной службы государственной статистики, за период 2001–2008 гг. годовой ВВП России вырос на 62%, годовые инвестиции в основной капитал – в 2,5 раза, реальные денежные доходы населения – в 1,9 раза. Закономерным итогом этого этапа развития страны явилась разработка стратегического документа – долгосрочного плана развития РФ (ДПР-2020), озвученного осенью 2008 г. и призванного закрепить и развить тенденции масштабного экономического роста.

Кризис 2009 г. радикально сломал эту тенденцию, многократно снизив темпы экономического роста. За аналогичный период (восемь лет) с 2011 до 2018 г. годовой ВВП страны увеличился только на 10%, годовые инвестиции – лишь на 2%, реальные душевые доходы – на 4,5% (табл. 1).

Таблица 1

Среднегодовые приросты ВВП, инвестиций и реальных доходов населения РФ, %*

Показатель	2001–2008	2011–2018
ВВП	6,3	1,3
Инвестиции в основной капитал	12,3	0,2
Реальные денежные доходы населения	8,2	0,6

* Рассчитано по: *Российский статистический ежегодник. 2018: Стат. сб. / Росстат. – М., 2018.*

Кратные снижения темпов экономического роста не только обрушили надежды на быстрое развитие, не только законсервировали на продолжительное время выполнение задач реформирования российской экономики, но и повлияли на сам подход к оценке перспектив развития. На разработки долгосрочных планов развития страны был наложен мораторий. Показательными примерами явились откладывание введения в действие Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации», принятого в 2014 г., переход к скользящему годовому планированию (с введенными позднее индикативными оценками двух последующих лет) и т.п. Затянувшаяся стагнация экономики, пробуксовка экономических реформ (и прежде всего структурных), осложнившаяся по ряду причин внешнеэкономическая ситуация требовали новых подходов. Их необходимость диктовалась все более заметным отставанием в эффективности российской экономики от экономик развитых стран.

Отправными документами стратегической направленности были Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Указ Президента РФ № 13 от 16 января 2017 г. «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»¹. Указом Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» был дан старт разработке целого пакета программно-стратегических документов: стратегий научно-технологического и пространственного развития РФ, экономической и экологической безопасности страны, доктрины энергетической безопасности и др., принятых во второй половине 2018 г. и в начале 2019 г.

Первый этап достижения сформулированных в этих документах целей отражен в Комплексном плане реализации национальных проектов и в Прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 г.

Уместно сделать ряд комментариев к некоторым из этих документов.

¹ URL: <http://base.garant.ru/70684666/> ; <http://base.garant.ru/71587690/> .

Комплексный план реализации национальных проектов². Согласно майскому Указу Президента РФ этот план включает 12 национальных проектов по актуальным направлениям социально-экономического развития страны, группируемых в три блока.

Блок «Человеческий капитал» включает проекты «Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура». На цели их реализации предполагается потратить 5,7 трлн руб.

Блок «Комфортная среда для жизни» с суммарным бюджетом в 9,9 трлн руб. объединяет проекты «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология».

Половина национальных проектов (шесть) вошли в блок «Экономический рост» с суммарным бюджетом в 10,1 трлн руб. Это проекты «Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры».

В целом на реализацию национальных проектов планируется потратить за 2019–2024 гг. 25,7 трлн руб. Большая часть этой суммы аккумулирована из средств расширенного консолидированного бюджета РФ. К началу 2019 г. разработаны и утверждены паспорта национальных проектов и дорожные карты их реализации по годам планового периода с конкретизацией целевых показателей, сроков их достижения и ресурсов, ответственных организаций и руководителей этапов и проектов в целом.

Сумма 25,7 трлн руб. – это много или мало? Конечно, это много, если учесть, что по большому числу направлений и мероприятий национальных проектов до сих пор выделялось пренебрежимо мало ресурсов. И тем более это много, если иметь в виду, что эти ресурсы не «упали с неба», а появились в результате, как принято ныне говорить, оптимизации структуры государственных расходов, а следовательно, и уменьшения количества традиционных статей их использования. Потенциал же государственных возможностей определяется

² URL: <http://government.ru/projects/selection/741/356675> .

объемами налоговых и неналоговых поступлений в бюджетную систему страны, стабилен по годам и оценивается примерно в 30–32% ВВП, который в 2018 г. превысил планку в 100 трлн руб. Это означает, что 25,7 трлн руб. составляет лишь 10–12% общих располагаемых доходов государства за период 2019–2024 гг., из которых они и мобилизовывались. Спрашивается, можно ли за счет 10% ресурсов принципиально изменить то, что традиционно требовало 100% (да еще и компенсировать возможные потери от отвлечения средств на национальные проекты). Ответ, на наш взгляд, двойственен: 1) вряд ли, если ограничиться в оценках периодом до 2024 г.; 2) да, возможно, если иметь в виду создание условий для функционирования экономики и жизни людей.

Основное предназначение национальных проектов состоит в принципиальном изменении качества жизни населения и протекания экономических процессов в стране, касается ли это экологии, состояния автомобильных дорог и развития инфраструктуры, здравоохранения, образования, науки и цифровой экономики. Результатами проектов должны стать достижение целевых показателей по конкретным направлениям.

Таким образом, сама концепция национальных проектов заключается в стратегическом маневре, обеспечивающем принципиальное изменение вектора развития страны в направлении более эффективного использования ее природно-ресурсного потенциала и повышения качества жизнедеятельности ее населения. Вполне очевидно, что при таком маневре на первое место выходят конкретные результаты планируемых мероприятий (и они обозначены в паспортах национальных проектов), а общие оценки экономической эффективности отступают на второй план.

Тем не менее можно попытаться оценить экономические эффекты реализации национальных проектов. Для этого вполне допустима следующая логика рассуждений. Источником финансовых средств для реализации нацпроектов являются ресурсы расширенного консолидированного бюджета РФ, формируемого за счет налоговых и неналоговых поступлений в бюджетную систему страны. Доля этих поступлений достаточно устойчива по отношению к объемам ВВП и оцени-

вается, как говорилось выше, в 30–32%. Согласно сводным итогам Прогноза Минэкономразвития России на период до 2024 г. (базовый сценарий) к концу периода экономика РФ должна выйти на темпы прироста, превышающие среднемировые, нижняя граница которых оценивается в 3%.

В соответствии с этим прогнозом итоговый прирост ВВП в 3,3% к 2024 г. должны обеспечить как выполнение нацпроектов, так и функционирование внепроектной части российской экономики. При сохранении сложившихся тенденций социально-экономического «допроектного» развития страны (2016–2018 гг.) оценку в 1–1,5% годового прироста ВВП можно считать потолком развития стагнирующей экономики на весь период вплоть до 2024 г. Этот уровень развития страны обеспечивает среднегодовые объемы ВВП в 108–110 трлн руб., или 33–34 трлн руб. налоговых поступлений в бюджетную систему РФ.

Эту оценку (в 1,5%) следует уменьшить, поскольку ресурсы нацпроектов (в среднегодовом выражении оцениваемые в $25,7 / 6 = 4,3$ трлн руб.) формируются за счет вычета из возможностей развития внепроектной части экономики. Примерная оценка такого сокращения определена пропорцией $1,5 \cdot (33,5 - 4,3) / 33,5 = 1,3$.

Таким образом, вклад всей программы реализации национальных проектов может быть оценен в 2% (3,3–1,3) годового прироста ВВП к концу прогнозного периода.

Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2024 г.³ Он подготовлен в Министерстве экономического развития РФ во исполнение Указа Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Представленный в конце 2018 г. в Правительство РФ, этот прогноз отличается рядом особенностей. Прежде всего, прогнозный период скоординирован со сроками выполнения национальных проектов.

Другой особенностью расчетов на достаточно продолжительный период (промежуточный между традиционными периодами в случае среднесрочных и долгосрочных прогнозов) являются сдержанные

³ URL: <http://economy.gov.ru/prognoz24swod.pds> .

Таблица 2

Годовые приросты показателей развития РФ в прогнозе Минэкономразвития России (базовый вариант), %*

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023	2024
ВВП	1,3	2,0	3,1	3,2	3,3	3,3
Инвестиции в основной капитал	3,1	7,6	6,9	6,6	6,4	6,1
Промышленность и сельск. хоз-во	2,4	2,7	3,1	3,1	3,2	3,3
Оборот розничной торговли	1,3	1,8	2,2	2,3	2,5	2,7
Денежные доходы населения	1	1,7	2,2	2,3	2,4	2,5

* Рассчитано по данным сайта <http://economy.gov.ru/prognoz24swod.pds>.

оценки по большинству представленных в прогнозе показателей, что довольно нетипично для больших периодов (табл. 2).

Далее, прогноз опирается на установки и целевые показатели национальных проектов, заданные майским указом Президента РФ. Но с другой стороны, сводные цифры прогноза с очевидностью учитывают реальные тенденции лет, предшествующих прогнозному периоду.

И наконец, макроэкономические прогнозы обычно слабо отражают пространственную составляющую экономического развития страны. А поскольку территориальные пропорции, как правило, устойчивы в среднесрочной (полусреднесрочной) перспективе, то реальное распределение экономической активности между регионами может внести заметные ограничения в динамику сводных показателей.

В качестве иллюстрации этих тенденций можно привести индексы роста экономической активности субъектов РФ в 2017 г.⁴ Среди 82 регионов (показатели Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов отражены в показателях Тюменской области, Ненецкого автономного округа – в показателях Архангельской области)

⁴ Эти индексы рассчитаны на данных оперативной статистики Росстата как средние темпы роста шести показателей развития регионов РФ в 2017 г.: инвестиций в основной капитал, объемов промышленного производства, объемов сельскохозяйственного производства, денежных доходов населения, оборота розничной торговли, ВВП (за 2016 г.).

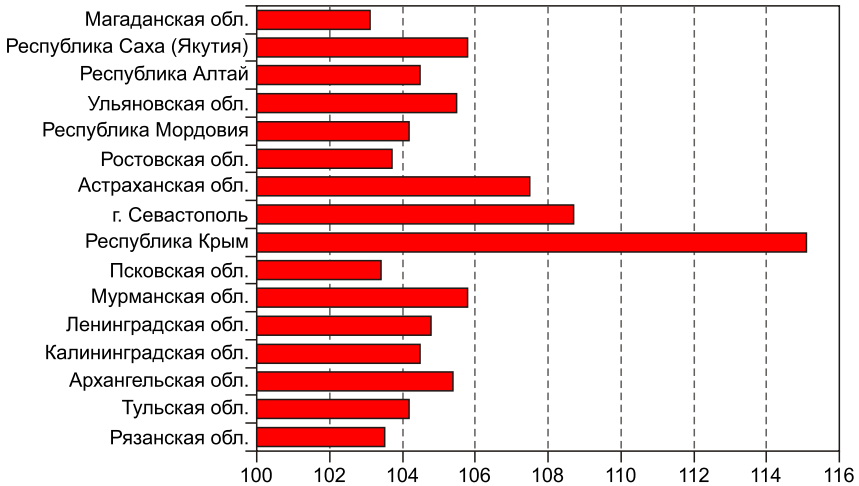


Рис. 1. Регионы РФ с приростом экономической активности в 2017 г. выше 3%

только 18 регионов имели в 2017 г. сводные индексы экономической активности не ниже 3% (рис. 1).

Заметим, что большую часть списка, приведенного на рис. 1, составляли регионы, на которые направлено особое внимание государства: геостратегического значения (Калининградская область, Республика Крым, г. Севастополь) и с заметной долей в экономике предприятий оборонно-промышленного комплекса (Ульяновская, Мурманская, Ленинградская, Архангельская, Тульская области). Попали в эту группу также регионы с низким потенциалом развития (Республика Алтай, Магаданская и Псковская области), в которых малые изменения отдельных показателей заметно повышают общую оценку. Быстрее других росла экономика и некоторых ресурсных регионов (это Астраханская область с ростом нефтедобычи, Якутия с форс-мажорными темпами освоения новой алмазосодержащей трубки в районе г. Мирного). И только три региона (Республика Мордовия, Ростовская и Рязанская области), не располагающие эксклюзивными условиями развития, демонстрировали в 2017 г. устойчивый рост на уровне 4%.

Доля регионов, попавших в список, представленный на рис. 1 (т.е. с ростом экономической активности выше 3% в 2017 г.), составляла

в суммарном ВРП около 10%. Все остальные регионы, включая и крупные, демонстрировали в 2017 г. менее 3%, хотя давали 90% суммарного ВРП.

Эти рассуждения показывают, что заложенное в Прогнозе Минэкономразвития России увеличение прироста ВВП примерно в 2,5 раза (с 1,3% в 2019 г. до 3,3% в 2024 г.) с сохранением территориальной структуры распределения экономической активности (или малыми ее подвижками) может оказаться недостижимым или предполагать для большой группы регионов с низкими стартовыми темпами роста оценки ускоренного развития, не подкрепленные реальными пропорциями производства и потребления продукции и услуг.

Стратегия пространственного развития Российской Федерации⁵. Она утверждена распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р и представляет собой масштабный документ, в котором проблемы, цели и задачи развития страны, сформулированные в рассмотренных выше стратегических документах, преломляются через призму территориального распределения социально-экономического потенциала и адекватного учета особенностей разных регионов страны. Согласно этому документу «целью пространственного развития Российской Федерации является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития Российской Федерации, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также на обеспечение национальной безопасности страны».

В стратегии систематизированы основные проблемы пространственного развития и предложены пути их преодоления в период до 2025 г. в координации с установками Комплексного плана реализации национальных проектов и Прогноза социально-экономического развития РФ в 2019–2024 гг.

Перечень задач, сформулированных в стратегии, вызывая в концептуальном плане полное одобрение, в отношении их выполнения

⁵ URL: <http://static.government.ru/UVAIqUtT0806OrktoOX122JjAe7irNxa.pdf>.

требует более детальных проработок. Остановимся подробно лишь на двух примерах.

Первый пример связан с предложениями стратифицировать поле территориальных образований разного ранга в соответствии с их потенциалом и уровнем возможного развития в прогнозный период. Административная основа такой стратификации сложилась естественным образом: Москва и Санкт-Петербург, города-миллионники, столицы регионов, средние и крупные города субъектов РФ, малые города и центры муниципальных образований, поселки городского типа и сельские поселения. Попытки построения более сложных конфигураций (типа городских агломераций, территорий опережающего развития, макрорегионов) будут действенными лишь при принятии четких регламентов функционирования таких объектов. Методическая чистота подхода предполагает полную стратификацию всех уровней и количества территориальных объектов. Только в этом случае можно обеспечить совпадение (или по крайней мере близкие значения) макроэкономических оценок для страны в целом и суммарных итогов развития по всем территориальным стратам. Перечень 1 списка перспективных центров экономического роста в РФ (описанных в стратегии) не отвечает сформулированному выше условию полноты стратификации, а предлагаемая там же шкала (до 0,2% прироста, от 0,2 до 1%, свыше 1%) вызывает сомнения в выходе к 2025 г. на целевые показатели как Прогноза Минэкономразвития России, так и национальных проектов.

Наконец, вызывает вопросы и перечень целевых показателей двух сценариев (инерционного и целевого), предложенных в Стратегии пространственного развития РФ⁶. Целевыми показателями стратегии являются

- среднегодовые темпы роста ВРП субъектов РФ, в которых располагаются перспективные крупные центры экономического роста страны;

⁶ Заметим, кстати, что в тексте стратегии сами названия основных сценариев – «инерционный» и «целевой» отличаются от названий сценариев, предложенных в Прогнозе Минэкономразвития России, именованных там как «традиционный» и «базовый». Хочется верить, что разница носит лишь терминологический характер.

- отношение среднедушевого ВРП субъектов РФ – приоритетных геостратегических территорий (кроме Арктической зоны) к среднероссийскому значению;
- межрегиональная дифференциация индекса человеческого развития по отношению к уровню 2017 г.;
- рост транспортной подвижности населения по отношению к уровню 2017 г.;
- рост экспорта услуг от транзитных перевозок по отношению к уровню 2017 г.

Ограниченное число целевых показателей (пять), видимо, должно наводить на мысль, что они являются самыми важными с точки зрения достижения поставленных в стратегии многочисленных задач (общим числом несколько десятков, если не сотен), но вместе с тем не способны обеспечить выполнение большинства из них.

Другим примером необходимости детальных проработок являются предложения определять стратегии пространственного развития в разрезе макрорегионов, каждый из которых объединяет несколько регионов – субъектов РФ. Предложенная в Стратегии пространственного развития РФ территориальная сетка ограничена 12 макрорегионами и разбивает часть федеральных округов на несколько макрорегионов (см. далее табл. 4). В целом, мотивы такой агрегации можно понять и принять, имея в виду прежде всего задачи стратегического планирования пространственного социально-экономического развития страны. Но вряд ли предложенную структуру можно считать единственно возможной.

Так, проводимые в течение 30 лет в ИЭОПП СО РАН прогнозные расчеты опирались на более дробную территориальную сетку, которая усложнялась по мере изменения ситуации и роста разнообразия экономического поведения регионов⁷. При объединении субъектов РФ в макрорегионы учитывались прежде всего два фактора: схожесть

⁷ Так, в работе [5, с. 50–56] выделялось 25 макрорегионов, в работе [4, с. 284–299] учитывалось 28 регионов. Позднее как самостоятельные объекты были выделены Чеченская Республика и Сахалинская область. В таблице 3 экономика страны рассматривается в разрезе 32 макрорегионов.

экономик и территориальное соседство, обеспечивающее близость природно-климатических условий. Более того, в основанных на этих принципах процедурах построения более крупных территориальных образований для целей экономического анализа и прогнозирования, несомненно, проявляются и скрытые процессы экономического взаимодействия исходных регионов. Аргументом в пользу этого утверждения является тот очевидный факт, что изменение агрегатных показателей в динамике более устойчиво, чем изменения входящих в них компонентов (сказывается эффект взаимного погашения их флуктуаций). Во многих случаях такое проявление показателей соседних регионов оказывается результатом их латентного взаимодействия по позициям, плохо учитываемым или совсем не учитываемым статистикой⁸.

Используемая в прогнозных расчетах, проводимых в ИЭОПП СО РАН, система 32 макрорегионов России представлена в табл. 3.

Анализ табл. 4 позволяет убедиться в близкой структуре двух представленных в ней разбиений системы регионов РФ на макрорегионы. Сетка, разработанная в ИЭОПП СО РАН, полностью вкладывается в сетку, предлагаемую в Стратегии пространственного развития РФ, с единственным исключением, касающимся макрорегиона ПриВол4 (Башкортостан, Татарстан, Оренбургская область). Татарстан включен в Волго-Камский макрорегион, два других региона – в состав Волго-Уральского макрорегиона.

На наш взгляд, предложения по стратегическому планированию по 12 макрорегионам, обогащая возможности планирования по федеральным округам, все же недостаточно учитывают необходимость более детального рассмотрения отдельных регионов или их групп, обладающих уникальными признаками.

⁸ Близким примером является взаимодействие г. Новосибирска и его спутника – г. Бердска, заметная часть жителей которого каждый день ездят на работу в большой город, зарабатывают там деньги, пополняют там городской бюджет, но всю нагрузку на социально-инженерную инфраструктуру при этом несет ЖКХ г. Бердска. Возникающие при этом диспропорции должны быть исправлены посредством перераспределительных процедур областного бюджета. Но на уровне Новосибирской агломерации в сводных итогах ее функционирования этих проблем и не видно.

Таблица 3

Состав макрорегионов России в варианте ИЭОПП СО РАН

Макрорегионы	Субъекты РФ
Центр1	Владимирская обл., Ивановская обл., Костромская обл., Тверская обл., Ярославская обл.
Центр2	Московская обл., г. Москва
Центр3	Брянская обл., Калужская обл., Орловская обл., Рязанская обл., Смоленская обл., Тульская обл.
Центр4	Белгородская обл., Воронежская обл., Курская обл., Липецкая обл., Тамбовская обл.
СевЗап1	Респ. Карелия, Мурманская обл.
СевЗап2	Ленинградская обл., г. Санкт-Петербург
СевЗап3	Респ. Коми, Архангельская обл. (с Ненецким АО), Вологодская обл.
СевЗап4	Калининградская обл., Новгородская обл., Псковская обл.
Южный1	Респ. Адыгея, Краснодарский край
Южный2	Респ. Калмыкия, Астраханская обл., Волгоградская обл.
Южный3	Ростовская обл.
Южный4	Респ. Крым, г. Севастополь
СевКав1	Респ. Дагестан
СевКав2	Респ. Ингушетия, Кабардино-Балкарская Респ., Карачаево-Черкесская Респ., Респ. Сев. Осетия – Алания
СевКав3	Чеченская Респ.
СевКав4	Ставропольский край
ПриВол1	Пензенская обл., Самарская обл., Саратовская обл., Ульяновская обл.
ПриВол2	Респ. Марий Эл, Респ. Мордовия, Чувашская Респ., Нижегородская обл.
ПриВол3	Удмуртская Респ., Пермский край, Кировская обл.
ПриВол4	Респ. Башкортостан, Респ. Татарстан, Оренбургская обл.

Окончание табл. 3

Макрорегионы	Субъекты РФ
Урал1	Курганская обл.
Урал2	Свердловская обл.
Урал3	Тюменская обл. (с ХМАО и ЯНАО)
Урал4	Челябинская обл.
Сибирь1	Респ. Алтай, Алтайский край, Новосибирская обл., Омская обл.
Сибирь2	Кемеровская обл., Томская обл.
Сибирь3	Респ. Тыва, Респ. Хакасия, Красноярский край
Сибирь4	Иркутская обл.
ДалВос1	Респ. Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская обл., Чукотский АО
ДалВос2	Сахалинская обл.
ДалВос3	Приморский край, Хабаровский край, Амурская обл., Еврейская авт. обл.
ДалВос4	Респ. Бурятия, Забайкальский край

Таблица 4

**Сравнение сеток макрорегионов по вариантам
Стратегии пространственного развития РФ и ИЭОПП СО РАН**

Федеральный округ		Макрорегионы в сетке Стратегии пространственного развития		Макрорегионы в сетке ИЭОПП СО РАН
1	Центральный	1	Центральный	Центр1, Центр2, Центр3
		2	Центрально-Черноземный	Центр4
2	Северо-Западный	3	Северо-Западный	СевЗап1, СевЗап2, СевЗап4
		4	Северный	СевЗап3
3	Южный	5	Южный	Южный1, Южный2, Южный3, Южный4

Окончание табл. 4

Федеральный округ		Макрорегионы в сетке Стратегии пространствен- ного развития		Макрорегионы в сетке ИЭОПП СО РАН
4	Северо-Кавказ- ский	6	Северо-Кавказский	СевКав1, СевКав2, СевКав3, СевКав4
5	Приволжский	7	Волго-Камский	ПриВол2, ПриВол3, Татарстан
		8	Волго-Уральский	ПриВол1, Башкортостан, Оренбургская обл.
6	Уральский	9	Уральско-Сибирский	Урал1, Урал2, Урал3, Урал4
7	Сибирский	10	Южно-Сибирский	Сибирь1, Сибирь2
		11	Ангаро-Енисейский	Сибирь3, Сибирь4
8	Дальневосточный	12	Дальневосточный	ДалВос1, ДалВос2, ДалВос3, ДалВос4

ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МАКРОРЕГИОНОВ РОССИИ ДО 2024 г. В ГЕНЕТИЧЕСКОМ СЦЕНАРИИ

Реальный экономический рост регионов РФ подчинен двум основным группам факторов, определяющих их динамику: факторам внешним и внутренним. *Внешние* (наведенные) факторы обусловлены влиянием программно-проектных решений крупных корпораций или государства. Такие решения в каждый период времени затрагивают ограниченное число регионов. Для них общим итогом в контексте межрегиональных сравнений может быть либо кратковременный всплеск экономической активности с его затуханием за пределами реализации подобных проектов, либо перевод экономики региона на новый уровень развития. *Внутренние* («генетически» обусловленные) факторы определяют для регионов, оказавшихся вне зоны активных внешних воздействий, более спокойную динамику развития. Она основана на собственных потенциях регионов и успешности совершенствования институтов, в том числе и наводимых государственной социально-экономической политикой.

В межстрановых и межрегиональных сравнениях результатов экономического развития признание достижений лидеров ориентирами для остальных является обычной практикой. При этом сегодняшний уровень развития первых служит мерой будущего развития вторых, а достигнутому состоянию любых региона или страны нередко ищутся примеры в прошлом развитии лидеров, для того чтобы получить ответы на вопросы о степени, сроках и причинах отставания в экономическом развитии.

Подход, основанный на заимствовании лучших региональных практик, системно обобщен в работе [6, с. 267–295] в рамках формирования генетических сценариев развития системы регионов, органично сочетающих подходы и факторы нормативных и эволюционных прогнозов. Исходной базой анализа развития разных по масштабам, структуре и уровню развития регионов является методика построения региональных индикаторов, обеспечивающая корректные их сравнения по регионам, по годам и по разным факторам. Региональные панели таких индикаторов можно переформатировать (усреднить по соседним годам, упорядочить по возрастанию компонент, нормировать к среднему по системе регионов уровню и т.п.).

Полученные кривые (называемые далее кривыми генотипа развития по выбранному показателю) можно использовать и для анализа развития каждого конкретного региона в прошлом, и для оценки возможного его развития в будущем. В такой кривой аккумулируются пространственно-временные характеристики развития системы регионов в том случае, когда сами эти кривые слабо эволюционируют во времени⁹. Диапазон изменения кривой генотипа развития можно разбить на ряд интервалов, для каждого из которых рассчитываются

⁹ Стабильность во времени кривых генотипов развития для большого числа показателей установлена в многочисленных экспериментах на статистических данных за 2000–2018 гг. и в прогнозных расчетах. См.: Суспицын С.А. Анализ динамики пространственной структуры России на основе генетического подхода // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 80–99; Суспицын С.А. Развитие регионов Сибири в условиях генетического сценария // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 251–261. Позднее эти подходы развиты в работе [6].

обобщенные индексы, отражающие групповые свойства (фенотипы развития регионов).

Расчеты прогнозных показателей основываются на следующей гипотезе: если к концу периода регион попадает в какую-то группу (сохраняя прежнее место или переходя в соседнюю группу), то в следующем временном цикле его развитие будет подчинено динамике соответствующего фенотипа. Посредством обработки прогнозных индикаторов можно построить кривые генотипов также для будущих периодов и оценить их возможную эволюцию.

Расчеты прогнозных региональных индикаторов опираются на экзогенные прогнозы численности населения до 2030 г., представленные Федеральной службой государственной статистики (минимальный вариант прогноза). Стартовый год расчетов – 2018, контрольные прогнозные годы – 2020, 2022, 2024.

Общая схема расчетов для каждого показателя включает несколько шагов.

Шаг 1. На данных 2018 г. строится кривая генотипа показателя.

Шаг 2. По специальному алгоритму на ней выделяется до восьми отдельных интервалов ее изменения для выявления регионов с близкими значениями индикаторов и для расчета групповых оценок. Границы интервалов вместе с групповыми оценками попавших в этот диапазон регионов и темпами их изменений задают систему упорядоченных фенотипов регионального развития.

Шаг 3. Проводятся расчеты для первого прогнозного периода – 2019–2020 гг. Для каждого региона определяется фенотип, к которому он принадлежит по условиям 2018 г., рассчитываются оценки региональных показателей на 2020 г. и кривая генотипа развития регионов для этого года.

Шаг 4. Результаты расчетов на 2020 г. принимаются за исходные и шаги 1–3 повторяются для прогнозов на 2022 г., а затем рекуррентным переходом со сменой начального года прогнозов на 2022 г. рассчитываются оценки для 2024 г.

Расчеты, выполненные для системы из 32 макрорегионов, демонстрируют, что по всем показателям в сценарии ориентации на

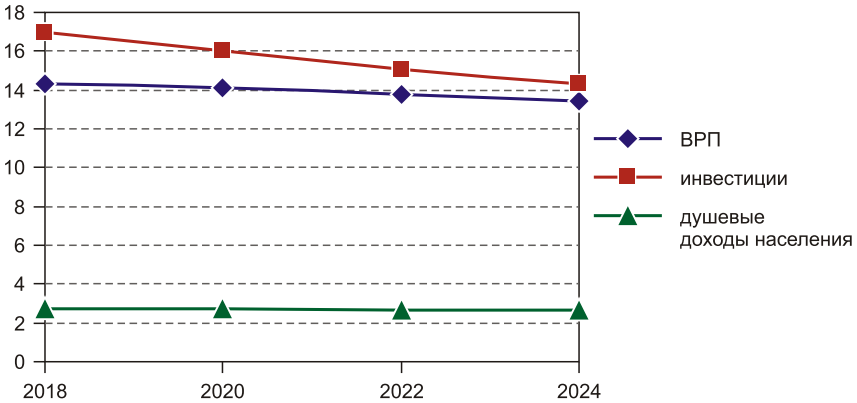


Рис. 2. Динамика оценок различий макрорегионов РФ в 2018–2024 гг. (max/min)

лучшие региональные практики оценки межрегиональной дифференциации снижаются: по душевому ВРП они снизились на 6,7%, по душевым инвестициям – на 10,4%, по реальным душевым доходам населения – на 4,7% (рис. 2).

Аналогичные результаты демонстрируют и более тонкие методы оценки межрегиональных различий.

В таблице 5 содержатся примеры расчетов трех основных показателей развития регионов РФ на период до 2025 г.: ВРП, инвестиций в основной капитал, реальных душевых доходов населения. В Центральном федеральном округе ожидаемо выделяется Московский регион (Центр2), в Северо-Западном – макрорегион СевЗап2 (г. Санкт-Петербург и Ленинградская область), показатели роста которых превышают соответствующие среднероссийские. На юге ускоренно в сравнении с другими макрорегионами Южного федерального округа экономически растут субъекты РФ геостратегического значения (макрорегион Южный4) – Республика Крым и г. Севастополь. Регионы Северо-Кавказского федерального округа приоритетно развиваются с устойчивым опережением среднероссийских показателей. Достаточно ровно растет экономика макрорегионов Приволжского федерального округа, с небольшими отклонениями от среднероссийских

Таблица 5

Рост ВРП, инвестиций в основной капитал и реальных душевых доходов населения за 2019–2024 гг. в разрезе 32 макрорегионов РФ, % к 2018 г.

Макрорегион	ВРП	Инвестиции в основной капитал	Душевые доходы населения
РФ	117,3	142,7	112,7
Центр1	118,5	145,9	108,5
Центр2	117,9	149,9	115,5
Центр3	120,0	142,2	110,0
Центр4	116,0	140,4	110,7
СевЗап1	113,2	139,1	108,7
СевЗап2	123,0	144,2	116,0
СевЗап3	108,4	127,2	105,4
СевЗап4	119,0	142,4	112,9
Южный1	125,5	144,0	116,3
Южный2	113,5	137,9	111,4
Южный3	116,9	144,7	109,7
Южный4	134,4	159,1	118,1
СевКав1	123,9	150,6	118,0
СевКав2	126,8	151,5	114,0
СевКав3	128,0	156,2	122,4
СевКав4	130,8	151,4	112,8
ПриВол1	117,7	141,6	108,7
ПриВол2	120,1	145,2	109,6
ПриВол3	118,6	147,2	111,7
ПриВол4	115,4	141,1	112,5
Урал1	123,4	148,6	109,0
Урал2	112,8	137,5	109,1
Урал3	114,8	137,8	114,4

Окончание табл. 5

Макрорегион	ВРП	Инвестиции в основной капитал	Душевые доходы населения
Урал4	111,2	155,3	109,3
Сибирь1	116,4	157,1	111,8
Сибирь2	112,1	148,1	112,4
Сибирь3	117,8	135,5	114,5
Сибирь4	110,7	136,7	111,8
ДалВос1	112,2	133,5	109,9
ДалВос2	110,6	132,8	110,1
ДалВос3	116,1	144,8	110,6
ДалВос4	120,9	142,9	110,8

тенденций. Темпы развития макрорегионов в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах устойчиво отстают от среднероссийских темпов роста ВРП, инвестиций, душевых доходов. Это свидетельствует о недостаточной энергии саморазвития данных регионов и недостаточных масштабах государственной поддержки их развития.

НЕКОТОРЫЕ ИТОГИ РАСЧЕТОВ ПО РЕГИОНАМ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Используемая методика прогнозных расчетов позволяет получать оценки развития отдельных регионов в составе федерального округа, что, впрочем, не намного снижает трудоемкость такой работы – все равно необходимо иметь общую картину по всем регионам РФ, рассчитывать исходные индикаторы и проводить вычислительные эксперименты по полному кругу. Нужные итоги формируются выборкой из общей совокупности расчетов.

Содержащиеся в табл. 6 исходные данные для 2018 г. получены обработкой оперативной статистики, ставшей доступной в конце I квартала 2019 г. Для оценок ВРП за 2018 г., отсутствующих в официальной

Таблица 6

Индикаторы развития регионов Сибирского федерального округа в 2018 г., % к РФ

Регион	ВРП	Инвестиции	Промышленность и сельск. хоз-во	Оборот розн. торговли	Душевые доходы
Республика Алтай	44,1	56,1	21,0	50,8	60,3
Республика Тыва	35,2	27,4	23,4	32,6	44,0
Республика Хакасия	71,4	51,5	85,6	67,5	67,2
Алтайский край	45,4	40,0	41,3	68,3	69,8
Красноярский край	127,6	124,3	152,9	85,9	88,7
Иркутская обл.	95,7	112,1	107,8	66,4	70,9
Кемеровская обл.	67,3	82,6	137,5	64,6	68,3
Новосибирская обл.	79,6	59,5	51,9	83,0	78,8
Омская обл.	68,5	51,8	113,6	79,5	78,7
Томская обл.	97,6	74,5	87,6	67,4	77,6

статистике, использовалась наша методика ранней оценки ВРП на основе данных оперативной статистики¹⁰.

Как следует из табл. 6, большинство показателей регионов Сибири в 2018 г. заметно уступали среднероссийскому уровню. Лишь у Красноярского края и Иркутской области душевые оценки ВРП и инвестиций превышали этот уровень. По промышленному потенциалу к ним подтягивается Кемеровская область, а по агропромышленному – Омская область.

К сожалению, и к 2024 г. это отставание не только не будет преодолено, но и усугубится в большинстве регионов (табл. 7). Лишь самые слабые регионы (Республика Алтай и Республика Тыва) несколько сократят свое отставание по произведенному ВРП. На уровне среднероссийских значений будет расти экономика Красноярского края и несколько выше этого – экономика Новосибирской области.

¹⁰ См.: *Сустыцын С.А.* Методика ранней оценки ВРП и результаты ее тестирования // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 3 (87). – С. 338–351.

Таблица 7

**Среднегодовые приросты ВРП в регионах Сибирского федерального округа,
%**

Регион	2019–2020	2021–2022	2023–2024	Рост, 2019–2024
РФ	1,6	3,1	3,3	117,3
СФО	1,4	2,7	2,9	115,0
Республика Алтай	2,2	3,5	3,9	120,6
Республика Тыва	4,5	5,4	5,5	134,8
Республика Хакасия	1,2	2,3	2,6	112,9
Алтайский край	1,3	2,2	2,6	112,7
Красноярский край	1,5	3,2	3,2	116,8
Иркутская обл.	1,2	2,1	2,4	112,0
Кемеровская обл.	1,4	2,2	2,5	112,9
Новосибирская обл.	1,6	4,0	4,0	120,8
Омская обл.	1,3	2,1	2,4	112,4
Томская обл.	1,4	2,3	2,6	113,3

Таблица 8

**Индикаторы развития регионов Сибирского федерального округа в 2024 г.,
% к РФ**

Регион	ВРП	Инвести- ции	Промышлен- ность и сельск. хоз-во	Оборот розн. торговли	Душевые доходы
Республика Алтай	45,9	64,6	26,1	52,7	60,1
Республика Тыва	39,1	27,3	27,5	35,4	45,8
Республика Хакасия	68,8	49,8	85,2	67,7	68,6
Алтайский край	44,6	43,7	47,4	68,2	70,8
Красноярский край	128,1	117,4	145,7	87,2	86,8
Иркутская обл.	92,1	110,9	107,5	67,1	71,4

Окончание табл. 8

Регион	ВРП	Инвестиции	Промышленность и сельск. хоз-во	Оборот розн. торговли	Душевые доходы
Кемеровская обл.	66,6	80,7	135,6	65,4	69,3
Новосибирская обл.	81,9	66,4	54,8	81,4	80,5
Омская обл.	67,2	49,9	112,3	79,4	80,5
Томская обл.	93,1	76,4	86,2	67,6	79,8

Эти выводы в основном относятся и к изменению душевых индикаторов регионов Сибири, но есть и позитивные отличия: в сравнении с 2018 г. (см. табл. 7) в большинстве регионов Сибирского федерального округа реальные душевые доходы населения будут расти быстрее среднероссийских темпов (табл. 8).

* * *

На современном этапе эволюция многорегиональной системы РФ испытывает регуляторное воздействие двух групп факторов. Первая группа связана с влиянием «сверху» – стратегическим планированием целей, условий и механизмов развития страны, отражаемых в стратегиях, доктринах, национальных проектах, макроэкономических прогнозах и т.п. Только системно продуманные приоритеты развития и ресурсы их реализации могут обеспечить поступательное повышение эффективности экономики страны в целом и ее регионов, рост благосостояния населения. На достижение таких результатов нацелен обсуждаемый в статье пакет нормативных документов стратегического характера. Другая группа факторов влияет на эволюцию пространственного социально-экономического развития РФ «снизу» и основана на использовании лучших региональных практик хозяйствования и управления.

Макроэкономические целеполагания и установки воспринимаются в первую очередь регионами, ресурсно и институционально наибо-

лее готовыми к таким воздействиям, и именно через них запускается волна распространения нововведений на остальные регионы. Конвергенция воздействий на развитие регионов «сверху» и «снизу» может быть обобщена при построении генетических сценариев, объединяющих существенные черты проектной и эволюционной экономик.

В статье изучен специальный вид генетических сценариев, в которых основными являются мотивации и условия саморазвития регионов. Их проявления не сводятся к простому обладанию необходимыми ресурсами. Термин «саморазвитие» в данном случае означает потенциальную готовность регионов (подтверждаемую в том числе и динамикой их развития в предшествующие периоды) к переходу к другому фенотипу развития, как правило более высокого уровня, обеспечиваемому всем комплексом институциональных, ресурсных и структурных условий, которыми уже располагают большинство регионов, входящих в данный фенотип. Обустроить поступательное движение регионов по кривой генотипа развития (от фенотипа к фенотипу) – вот новая постановка государственной региональной политики. А конструктивными проявлениями такой политики могла бы стать система целезадающих ориентиров развития регионов со следующими свойствами: 1) адресно настроенные на возможности регионов; 2) реалистичные, так как они были достигнуты регионами ближайшего, но более развитого фенотипа развития; 3) обеспечивающие поступательную динамику роста соответствующих индикаторов.

*Статья подготовлена по плану НИР ИЭОПП СО РАН по проекту
ХI.173.1.1 «Проектно-программный подход в государственной
региональной политике и в региональном стратегическом планировании
и управлении: методология, практика, институты»
№ АААА-А17-117022250125-4*

Список источников

1. Макаров В.Л. Социальный кластеризм: Российский вызов. – М.: Бизнес Атлас, 2010. – 272 с.
2. Нельсон Р., Уинтер С. Эволюционная теория экономических изменений. – М.: Финстатинформ, 2000. – 474 с.

3. *Новикова Т.С.* Проектная экономика. – Новосибирск: Изд-во НГУ, 2012. – 318 с.
4. *Оптимизация территориальных систем* / Под ред. С.А. Суспицына. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2010. – 632 с.
5. *Суспицын С.А.* Методы и модели координации долгосрочных решений в системе «национальная экономика – регионы» / Под ред. В.В. Кулешова. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2017. – 296 с.
6. *Суспицын С.А.* Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации / Отв. ред. В.И. Суслов. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 1999. – 196 с.
7. *Сухарев О.С.* Эволюционная экономика. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 800 с.
8. *Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем* / Отв. ред. А.И. Татаркин. – Москва: Экономика; Екатеринбург: Изд-во УрО РАН, 2011. – 308 с.

Информация об авторе

Суспицын Сергей Алексеевич (Россия, Новосибирск) – доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН (630090, Новосибирск, просп. Акад. Лаврентьева, 17, e-mail: susp@ieie.nsc.ru).

DOI: 10.15372/REG20190302

Region: Economics & Sociology, 2019, No. 3 (103), p. 26–53

S.A. Suspitsyn

REGULATIVE MECHANISMS OF EVOLUTION OF MULTIREGIONAL SYSTEM IN RUSSIA

The article analyzes the features of the social and economic development in Russia and its regions between 2001 and 2018 in their effect on implementing strategic tasks formulated for the period up to 2024 in a major package consisting of the Laws of the Russian Federation, Presidential Decrees and Government Executive Orders on ensuring sustainable progressive socio-eco-

conomic development of the country, adopted by the early 2019. We discuss a number of important policy documents, aimed at a qualitative change in the country's economic situation: Comprehensive Implementation Plan for National Projects, designed in accordance with the 2018 May Decree of the President of the Russian Federation; Forecast of the Socio-Economic Development of the Russian Federation until 2024, prepared by the Russian Ministry of Economic Development; Spatial Development Strategy of the Russian Federation until 2025, approved by the Government Order.

The article substantiates a concept of constructing a genetic scenario for the development of a multi-regional system in the Russian Federation relying on a synthetic generation between the essential features of the project and evolutionary economics. We define a methodical scheme for organizing calculations under such a scenario based on a systematic compilation of best regional management practices.

We used calculations to check the design of a system that should consist of 32 Russian macro-regions selected according to similar development conditions and types. We compare it with the system of 12 macro-regions proposed in the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation. We carried out calculations for the proposed system of macro-regions and analyzed both their results and some results of calculations for regions in the Siberian Federal District. In conclusion, we put forward some suggestions on how to improve the state regional socio-economic policy based on the experience of constructing genetic scenarios for the development of the regional system in the country.

Keywords: strategic planning; national projects; forecasts; evolution; macro-regions; Siberia

For citation: *Suspitsyn, S.A.* (2019). Regulyatornye mekhanizmy evolyutsii mnogoregionalnoy sistemy RF [Regulative mechanisms of evolution of multiregional system in Russia]. Region: ekonomika i sotsiologiya [Region: Economics and Sociology], 3 (103), 26–53. DOI: 10.15372/REG20190302.

The publication is prepared within the project XI.173.1.1 «Project/program approach in state regional policy and regional strategic planning and management: methodology, practice, institutions» No. AAAA-A17-117022250125-4 according to the research plan of the IEIE SB RAS

References

1. *Makarov, V.L.* (2010). *Sotsialniy klasterizm: Rossiyskiy vyzov* [Social Clsterism: Russian Challenge]. Moscow, Business Atlas Publ., 272.
2. *Nelson, R. & S. Winter.* (2000). *Evolutsionnaya teoriya ekonomicheskikh izmeneniy* [An Evolutionary Theory of Economic Change]. Moscow, Finstatinform Publ., 474.
3. *Novikova, T.S.* (2012). *Proektnaya ekonomika* [Project Economics]. Novosibirsk, NSU Publ., 318.
4. *Suspitsyn, S.A.* (Ed.). (2010). *Optimizatsiya territorialnykh sistem* [Optimization of Territorial Systems]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering Publ., 632.
5. *Suspitsyn, S.A. & V.V. Kuleshov* (Ed.). (2017). *Metody i modeli koordinatsii dolgosrochnykh resheniy v sisteme «natsionalnaya ekonomika – regiony»* [Methods and Models for Coordination of Long-Term Decisions in the National Economy–Regions System]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering Publ., 296.
6. *Suspitsyn, S.A. & V.I. Suslov* (Ed.). (1999). *Modelirovanie i analiz mezhdurovnevnykh otnosheniy v Rossiyskoy Federatsii* [Modeling and Analysis of Interlevel Relations in the Russian Federation]. Novosibirsk, Institute of Economics and Industrial Engineering Publ., 196.
7. *Sukharev, O.S.* (2012). *Evolutsionnaya ekonomika* [Evolutionary Economics]. Moscow, Finansy i Statistika Publ., 800.
8. *Tatarkin, A.I.* (Ed.). (2011). *Teoriya i metodologiya formirovaniya samorazvivayushchikhsya sotsialno-ekonomicheskikh sistem* [Theory and Methodology of Formation of Self-Developing Socio-Economic Systems]. Moscow, Ekonomika Publ. & Yekaterinburg, UrB RAS Publ., 308.

Information about the author

Suspitsyn, Sergey Alekseevich (Novosibirsk, Russia) – Doctor of Sciences (Economics), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Chief Researcher at the Institute of Economics and Industrial Engineering, Siberian Branch of the Russian Academy of Sciences (17, Ac. Lavrentiev av., Novosibirsk, 630090, Russia, e-mail: susp@ieie.nsc.ru).

Поступила в редколлегию 03.06.2019.

После доработки 05.06.2019.

Принята к публикации 07.06.2019.

© Суспицын С.А., 2019