

Данный файл является фрагментом электронной копии издания,  
опубликованного со следующими выходными данными:

ББК 65.9(2Р)-1  
УДК 338.9  
П 828

П 828

**Пространственное развитие современной России: тенденции, факторы, механизмы, институты** / под ред. Е.А. Коломак. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН. 2020. – 502 с.

ISBN 978-5-89665-352-3

Работа посвящена изучению пространственных аспектов и проблем развития России в период после начала рыночных реформ, актуальность работы связана с особым значением вопросов развития территорий, межрегионального неравенства и географической связности в политике страны. В монографии даются оценки изменений территориальных пропорций, рассматриваются разные географические единицы (макро-регионы, субъекты Федерации, города, муниципальные районы) и разные аспекты пространственных процессов. Авторы анализируют государственную пространственную политику и высказывают рекомендации об эффективных инструментах и механизмах.

Монография может быть полезной для научных сотрудников, практиков и студентов экономических специальностей, чьи интересы связаны с вопросами пространственного развития и региональной политики.

ISBN 978-5-89665-352-3

ББК 65.9(2Р)-1  
УДК 338.9  
П 828

© ИЭОПП СО РАН, 2020 г.

© Коллектив авторов, 2020 г.

Полная электронная копия издания расположена по адресу:

[lib.ieie.nsc.ru/docs/2020/Prostranstvennoe\\_razvitie\\_sovremennoy\\_Rossii-2020/  
Prostranstvennoe\\_razvitie\\_sovr\\_Rossii.pdf](http://lib.ieie.nsc.ru/docs/2020/Prostranstvennoe_razvitie_sovremennoy_Rossii-2020/Prostranstvennoe_razvitie_sovr_Rossii.pdf)

### ГЛАВА 3 ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭВОЛЮЦИИ МНОГОРЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

#### 3.1. ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В научной литературе, посвященной изучению развития экономики, доминируют два подхода, выстраиваемые либо от целей (в рамках нормативного подхода, или проектной экономики)<sup>1</sup>, либо от факта (в традициях теорий эволюционной экономики)<sup>2</sup>. В пространственной экономике часто трудно выделить чистые типы развития – часть регионов может развиваться по одному типу, другая часть – по-другому. Более того, для ряда регионов можно выделить периоды смены типов развития. Еще более типична ситуация, когда в одном регионе эти формы развития сосуществуют одновременно, взаимодействуя проектной и вне проектной частями экономики. Односторонние методические подходы обречены на неудачи в их применении к сложным и многообразным формам развития многорегиональных систем. Особенности современного социально-экономического положения страны, предлагаемые подходы и механизмы преодоления накопившихся проблем, перехода к устойчивому типу развития экономики РФ и ее регионов актуализируют поиск обобщающих теорий и концепций. В качестве движения в этом направлении можно отметить работы по саморазвивающимся региональным системам<sup>3</sup>. Близкий им в содержательном плане подход, обсуждаемый в данной главе, более продвинул в методическом отношении.

В развитии экономики РФ в 2001–2018 гг. естественным образом выделяются 3 периода:

**первый период:** масштабный экономический рост – **2001–2008 гг.;**

**второй период:** кризисный период, порожденный мировым финансовым и экономическим кризисом – **2009–2010 гг.;**

**третий период:** стагнация с признаками перманентного сваливания в рецессию – **2011–2018 гг.**

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

---

<sup>1</sup> Макаров В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. – М.: Бизнес Атлас, 2010. – 272 с.; Новикова Т.С. Проектная экономика. – Новосибирск: Изд-во НГУ, 2012. – 318 с.

<sup>2</sup> Сухарев О.С. Эволюционная экономика. – М.: Финансы и статистика, 2012. – 800 с.; Нельсон Р., Уинтер С. Эволюционная теория экономических изменений. – М.: Финстатинформ, 2000. – 474 с.

<sup>3</sup> Теория и методология формирования саморазвивающихся социально-экономических систем / отв. ред. А.И. Татаркин. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика»; Екатеринбург: УрО РАН, 2011. – 308 с.

Кризис 2009 г. радикально сломал эту тенденцию, многократно снизив темпы экономического роста. За аналогичный период (8 лет) с 2011 по 2018 год годовой ВВП страны увеличился только на 10%; годовые инвестиции увеличились лишь на 2%, реальные душевые доходы – на 4,5% (таблица 3.1).

Таблица 3.1

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

| Показатель                         | 2001–2008 | 2011–2018 |
|------------------------------------|-----------|-----------|
| Валовой внутренний продукт         | 6,3       | 1,3       |
| Инвестиции в основной капитал      | 12,3      | 0,2       |
| Реальные денежные доходы населения | 8,2       | 0,6       |

*Источник:* расчеты автора по Российскому статистическому ежегоднику. 2018.

Кратные снижения темпов экономического роста не только обрушили надежды на быстрое развитие, не только законсервировали на продолжительное время задачи 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 развитых в экономическом отношении 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»<sup>1</sup>. Майским 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, доктрине 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 РФ на период до 2024 г.

Уместно сделать ряд комментариев к некоторым из этих документов.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: <http://base.garant.ru/70684666/>

**3.1.1. Комплексный план реализации национальных проектов<sup>1</sup>.** Согласно Указу Президента РФ, этот план включает *12 национальных проектов* по актуальным направлениям социально-экономического развития страны, группируемым 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 (6) вошли в **блок «Экономический рост»** с суммарным бюджетом в 10,1 трлн руб. (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 которых аккумулированы 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 и ресурсов их достижения, 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 многим направлениям и мероприятиям национальных проектов до сих выделялось пренебрежимо мало ресурсов. И тем более, это много, если иметь в виду, что эти ресурсы появились не «с неба», а в результате, как принято ныне говорить, оптимизации структуры государственных расходов, а следовательно, и уменьшения традиционных статей их использования. Потенциал же государственных возможностей определяется 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 20,7 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% принципиально изменить то, что традиционно требовало 100% ресурсов (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 функционирования экономики и жизни людей.

Основное предназначение национальных проектов состоит в принципиальном изменении качества жизни 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, обеспечивающим принципиальное изменение вектора развития страны в направлении более эффективного использования ее природно-ресурсного потенциала и повышения качества жизнедеятельности ее населения. Вполне очевид-

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: [government.ru / projects / selection / 741/356675](http://government.ru/projects/selection/741/356675)

но, что при таком маневре на первое место выходят конкретные результаты планируемых мероприятий (и они присутствуют 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 реализации нацпроектов являются ресурсы расширенного консолидированного бюджета страны, формируемого за счет налоговых и неналоговых поступлений в бюджетную систему РФ. Доля этих поступлений достаточно устойчива по отношению к объемам ВВП и оценивается, как говорилось выше, в 30–32%. Согласно сводным итогам Прогноза Минэкономразвития 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. должен обеспечить как выполнение нацпроектов, так и функционирование внепроектной части экономики страны. При сохранении сложившихся тенденций социально-экономического «допроектного» развития страны (2016–2018 гг.) оценку в 1,0–1,5% 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 4,3 трлн руб. = 25,7/6) 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 2,0% годового прироста ВВП к концу прогнозного периода (3,3 – 1,3).

### 3.1.2. Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2024 г.<sup>1</sup>

Он подготовлен в Министерстве экономического развития РФ (Минэкономразвития) во исполнение Указа Президента Российской Федерации 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. Прогнозный период скоординирован со сроками выполнения национальных проектов. Другой особенностью расчетов на достаточно продолжительный период (промежуточный между традиционными сроками среднесрочных и долгосрочных прогнозов) являются сдержанные оценки по большинству представленных в прогнозе показателей, что довольно нетипично для больших периодов (таблица 3.2).

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, как обычно, макроэкономические прогнозы 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 могут внести заметные ограничения в динамику сводных показателей.

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – URL: [economy.gov.ru / prognoz24swod.pds](http://economy.gov.ru/prognoz24swod.pds)

Таблица 3.2

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

| Показатель                             | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Валовой внутренний продукт             | 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<br>и сельское хозяйство | 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              | 1,0  | 1,7  | 2,2  | 2,3  | 2,4  | 2,5  |

Источник: расчёты автора по URL: [economy.gov.ru / prognoz24swod. pds](http://economy.gov.ru/prognoz24swod.pds)

В качестве иллюстрации этих тенденций можно привести индексы роста экономической активности субъектов РФ в 2017 г.<sup>1</sup> Среди 82 регионов (показатели Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов отражены в показателях Тюменской области, Ненецкого автономного округа – в показателях Архангельской области) только 18 регионов имели в 2017 г. сводные индексы экономической активности не ниже 3% (рисунок 3.1).

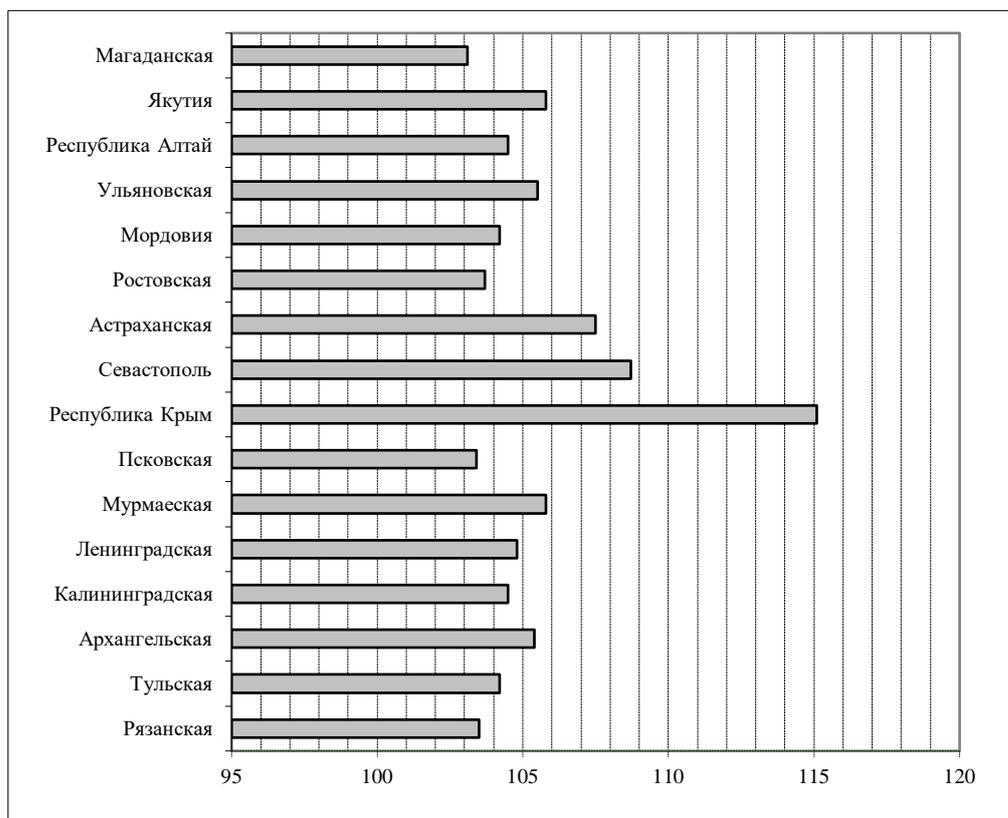


Рис. 3.1. Регионы РФ, с приростом экономической активности в 2017 г. выше 3%

Источник: расчёты автора.

<sup>1</sup> Эти индексы рассчитаны на данных оперативной статистики Госкомстата РФ как средние темпы роста 6 показателей развития регионов РФ в 2017 г.: инвестиции в основной капитал, промышленность, сельское хозяйство, денежные доходы населения, оборот розничной торговли, ВРП (за 2016 г.).

Заметим, что большую часть списка рисунка 3.1 составляли регионы особого внимания государства: геостратегического значения (Калининградская область, Республика Крым, г. Севастополь), или регионы с заметной долей в экономике предприятий оборонно-промышленного комплекса (Ульяновская, Мурманская, Ленинградская, Архангельская, Тульская области). Попали в эту группу регионы с низким потенциалом развития (Республика Алтай, Магаданская, Псковская области), малые изменения у которых в отдельных показателях заметно повышают общую оценку. Быстрее других росли и некоторые ресурсные регионы (Астраханская область с ростом газодобычи, Республика Саха (Якутия) с форсмажорными темпами освоения новой алмазосодержащей трубы в районе г. Мирного). И только 3 региона (Республика Мордовия, Ростовская и Рязанская области), не обладающие эксклюзивными условиями развития, демонстрировали в 2017 г. устойчивый рост на уровне 4%.

Доля регионов, попавших в список рисунка 1 (т.е. с ростом экономической активности выше 3% в 2017 г.), составляла в суммарном ВРП около 10%. Все остальные, включая и крупные регионы, росли в 2017 г. менее 3%, хотя давали 90% суммарного ВРП.

Эти рассуждения показывают, что заложенное в прогнозе Минэкономразвития 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.

**3.1.3. Стратегия пространственного развития РФ<sup>1</sup>.** Она утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. (№ 207-р) и представляет масштабный документ, в котором проблемы, цели и задачи развития страны, поставленные в перечисленных выше стратегических документах, преломляются через призму территориального распределения социально-экономического потенциала и адекватного учета особенностей разных регионов РФ. 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, – требует более детальных проработок. Остановимся подробнее лишь на двух примерах.

**Первый пример** связан с предложениями стратификации поля 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,

---

<sup>1</sup> См: <http://static.government.ru//UVAIqUtT0806OrktoOX122JjAe7irNxa.pdf>

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 дееспособными лишь при принятии четких регламентов функционирования таких объектов. Методическая чистота подхода предполагает полную стратификацию всех уровней и числа территориальных объектов. Только в этом случае можно обеспечить совпадения (или, по крайней мере, близких значений) 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 тексте Стратегии) не отвечает сформулированному выше условию полноты стратификации, а предлагаемая там же шкала (до 0,2% прироста, от 0,2 до 1% и свыше 1%) вызывает сомнения в выходе к 2025 г. на целевые показатели – как Прогноза Минэкономразвития РФ, так и национальных проектов.

Наконец, вызывают вопросы и перечень целевых показателей двух сценариев (*инерционного* и *целевого*), предложенных в Стратегии пространственного развития РФ<sup>1</sup>.

*Целевыми показателями* Стратегии пространственного развития являются:

- 1) среднегодовые темпы роста ВРП, в которых располагаются перспективные крупные центры экономического роста РФ;
- 2) отношение среднедушевого ВРП субъектов РФ, относящихся к приоритетным геостратегическим территориям (кроме Арктической зоны), к среднероссийскому значению;
- 3) межрегиональная дифференциация индекса человеческого развития по отношению к уровню 2017 г.;
- 4) рост транспортной подвижности населения по отношению к уровню 2017 г.;
- 5) рост экспорта услуг от транзитных перевозок по отношению к уровню 2017 г.

Их ограниченное число (пять), видимо, должно наводить на мысль, что эти показатели являются самыми важными с точки зрения достижения всех поставленных в тексте многочисленных задач (общим числом несколько десятков, если не сотен), но вместе с тем не способны обеспечить выполнения большинства из них.

**Другим примером** являются предложения проводить стратегические разработки пространственного развития на верхнем уровне в разрезе макрорегионов, каждый из которых объединяет несколько регионов – субъектов РФ. Предложенная в Стратегии территориальная сетка ограничена 12 макрорегионами и разбивает часть федеральных округов на несколько макрорегионов (таблица 3.3). 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, в течение 30 лет проводимые в ИЭОПП СО РАН прогнозные расчеты опирались на дробную территориальную сетку, которая усложнялась по мере изменения ситуации и роста разнообразия экономического поведения

---

<sup>1</sup> Заметим, кстати, что в тексте Стратегии пространственного развития сами названия основных сценариев (*инерционный* и *целевой*) отличаются от сценариев, предложенных в Прогнозе Минэкономразвития, именованных там как «традиционный» и «базовый». Хочется верить, что разница носит лишь терминологический характер.

Таблица 3.3

## Состав макрорегионов в варианте ИЭОПШ СО РАН

| Макро-регион | Субъекты РФ  |
|--------------|--|
| Центр1       | Владимирская, Ивановская, Костромская, Тверская, Ярославская области                         |
| Центр2       | Московская обл., г. Москва   |
| Центр3       | Брянская, Калужская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тульская области                      |
| Центр4       | Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Тамбовская области                             |
| СевЗап1      | Карелия, Мурманская обл.   |
| СевЗап2      | Ленинградская обл., г. Санкт-Петербург   |
| СевЗап3      | Республика Коми, Архангельская (с Ненецким АО), Вологодская обл.                             |
| СевЗап4      | Калининградская, Новгородская, Псковская области   |
| Южный1       | Адыгея, Краснодарский край   |
| Южный2       | Калмыкия, Астраханская, Волгоградская области  |
| Южный3       | Ростовская обл.  |
| Южный4       | Республика Крым, г. Севастополь  |
| СевКав1      | Дагестан   |
| СевКав2      | Ингушетия, Кабардино-Балкарская республика, Кабардино-Черкесская республика, Северная Осетия |
| СевКав3      | Чеченская республика   |
| СевКав4      | Ставропольский край  |
| ПриВол1      | Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области                                      |
| ПриВол2      | Республики Марий Эл, Мордовия, Чувашия, Нижегородская обл.                                   |
| ПриВол3      | Удмуртия, Пермский край, Кировская обл.  |
| ПриВол4      | Башкортостан, Татарстан, Оренбургская обл.   |
| Урал1        | Курганская обл.  |
| Урал2        | Свердловская обл.  |
| Урал3        | Тюменская обл. (с округами ХМАО и ЯНАО)  |
| Урал4        | Челябинская обл.   |
| Сибирь1      | Респ. Алтай, Алтайский край, Новосибирская, Омская области                                   |
| Сибирь2      | Кемеровская, Томская области   |
| Сибирь3      | Респ. Тыва, Хакасия, Красноярский край   |
| Сибирь4      | Иркутская обл.   |
| ДалВос1      | Якутия, Камчатский край, Магаданская обл., Чукотский АО                                      |
| ДалВос2      | Сахалинская обл.   |
| ДалВос3      | Приморский край, Хабаровский край, Амурская обл., Еврейская авт. обл.                        |
| ДалВос4      | Бурятия, Забайкальский край  |

Источник: расчёты автора.

регионов<sup>1</sup>. При объединении субъектов РФ в макрорегионы учитывались, прежде всего, два фактора – схожесть 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 входящих в них компонент (сказывается эффект взаимного погашения их флуктуаций). Во многих случаях такое проявление показателей соседних регионов является результатом их латентного взаимодействия по позициям, плохо или совсем не учитываемых статистикой<sup>2</sup>.

Используемая в прогнозных расчетах, проводимых в ИЭОПП СО РАН, система 32 макрорегионов РФ представлена в таблице 3.3.

Из анализа таблицы 3.4 легко убедиться о близкой структуре двух представленных в ней разбиений системы регионов РФ на макрорегионы. Сетка ИЭОПП СО РАН полностью вкладывается в сетку, предлагаемую в Стратегии пространственного развития РФ с единственным исключением по макрорегиону ПриВол4 (Башкортостан, Татарстан, Оренбургская область). Татарстан включен в Волго-Камский макрорегион, два других региона – в состав Волго-Уральского макрорегиона.

Таблица 3.4

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

| Федеральный округ |                   | Макрорегионы в сетке Стратегии ПР |                        | Макрорегионы в сетке ИЭОПП          |
|-------------------|-------------------|-----------------------------------|------------------------|-------------------------------------|
| 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      |
| 4                 | Северо-Кавказский | 6                                 | Северо-Кавказский      | СевКав1, СевКав2, СевКав3, СевКав4  |
| 5                 | Приволжский       | 7                                 | Волго-Камский          | ПриВол2, ПриВол3, Татарстан         |
|                   |                   | 8                                 | Волго-Уральский        | ПриВол1, Башкортостан, Оренбургская |
| 6                 | Уральский         | 9                                 | Уральско-Сибирский     | Урал1, Урал2, Урал3, Урал4          |
| 7                 | Сибирский         | 10                                | Южно-Сибирский         | Сибирь1, Сибирь2                    |
|                   |                   | 11                                | Ангари-Енисейский      | Сибирь3, Сибирь4                    |
| 8                 | Дальневосточный   | 12                                | Дальневосточный        | ДалВос1, ДалВос2, ДалВос3, ДалВос4  |

<sup>1</sup> Так, в работе **Суспицын С.А.** Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации / отв. ред. В.И. Суслов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 1999. – 196 с. [с. 50–56] выделялось 25 макрорегионов; в работе **Оптимизация территориальных систем / под ред. Суспицына С.А. / 2010, ИЭОПП СО РАН – Новосибирск, 2010. – 632 с. [с. 284–299]** учитывалось 28 регионов. Позднее самостоятельными объектами были выделены Чеченская республика и Сахалинская область. В таблице 3.3 экономика страны рассматривается в составе 32 макрорегионов.

<sup>2</sup> Близким примером является взаимодействие г. Новосибирска и его спутника г. Бердска, заметная часть населения которого каждый день ездит на работу в большой город, зарабатывает там деньги, пополняют там городской бюджет, но всю нагрузку на социально-инженерную инфраструктуру при этом несет ЖКХ г. Бердска. Возникающие при этом диспропорции призваны исправить перераспределительные процедуры областного бюджета. Но на уровне Новосибирской агломерации в сводных итогах ее функционирования этих проблем и не видно.

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

### 3.2. ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МАКРОРЕГИОНОВ РФ ДО 2024 Г. В ГЕНЕТИЧЕСКОМ СЦЕНАРИИ

Реальный рост регионов РФ подчинен двум основным группам факторов, определяющих их динамику: внешним и внутренним. **Внешние** (наведенные) факторы обусловлены влиянием программно-проектных решений крупных корпораций или государства. Последние, 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** (или «генетически» обусловленные) условия развития определяют для регионов, оказавшимся вне зоны активных внешних воздействий, более спокойную динамику развития. Она основана на собственных потенциях и успешности совершенствования институтов, в том числе и наводимых государственной социально-экономической политикой.

В межстрановых и в 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 любого региона или страны нередко ищутся примеры в прошлом развитии лидеров, для поиска ответов на вопросы о степени, сроках и причинах отставания в экономическом развитии.

Подход, основанный на заимствовании лучших региональных практик, системно обобщен в рамках разработки генетических сценариев развития системы регионов<sup>1</sup>, 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 между регионами, между годами, и между разными факторами. 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 времени<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Оптимизация территориальных систем / под ред. С.А. Суспицына ; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2010. – 632 с. [с.267–295].

<sup>2</sup> 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 С.А. Суспицына. Анализ динамики пространственной структуры России на основе генетического подхода // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 2. – С. 80–99; Он же. Развитие регионов Сибири в условиях генетического сценария // Регион: экономика и социология. – 2011. – № 4. – С. 251–261; Позднее эти подходы развиты в работе Суспицын С.А. Методы и модели координации долгосрочных решений в системе «национальная экономика – регионы» / под ред. В.В.Кулешова. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2017. – 296 с.

Диапазон изменения кривой генотипа развития можно разбить на ряд интервалов, для каждого из которых рассчитываются 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. Обработкой прогнозных индикаторов можно построить кривые генотипов и для будущих периодов и оценить их возможную эволюцию.

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

Общая схема расчетов для каждого показателя осуществляется в несколько шагов.

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

**Шаг 2.** По специальному алгоритму на ней выделяется до 8 отдельных интервалов ее изменения для выявления регионов с близкими значениями индикаторов и расчетом 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 1-го прогнозного периода 2019–2020 гг. Для каждого региона определяется фенотип, 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.

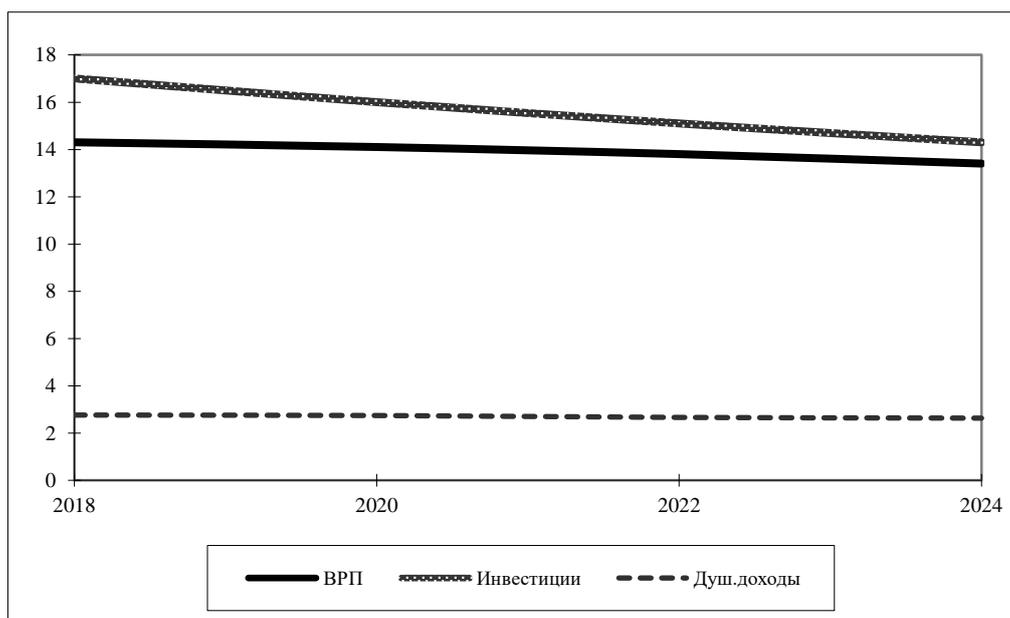


Рис. 3.2. Динамика оценок различий макрорегионов РФ в 2018–2024 гг. (max\min)  
Источник: расчёты автора.

Расчеты, выполненные для системы из 32 макрорегионов, показывают, что по всем показателям в сценарии ориентации на 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% (рисунок 3.2). Аналогичные результаты демонстрируют и более тонкие методы оценки межрегиональных различий.

### 3.3. ОЦЕНКИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ СИБИРСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Используемая методика прогнозных расчетов позволяет получать оценки для развития отдельных регионов в составе федерального округа, что, впрочем, ненамного снижает общую трудоемкость такой работы – всё 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 таблице 3.5 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 статистике, использовалась наша методика ранней оценки ВРП на основе данных оперативной статистики<sup>1</sup>.

Таблица 3.5

Индикаторы регионов СФО в 2018 г., % к РФ

| Регион             | ВРП   | Инвестиции | Пром-ть и с\х | Оборот розничной 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           |
| 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           |

Источник: расчёты автора.

Как следует из таблицы 3.5, регионы Сибири в 2018 г. заметно уступали по большинству показателей среднероссийскому уровню. Лишь Красноярский край и Иркутская область превышали этот уровень по душевым оценкам ВРП и инвестиций. 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 (таблица 3.6). Лишь самые слабые регионы (республики – Алтай и Тыва) несколько снизят свое отставание по произведенному ВРП. На уровне среднероссийских значений будет расти экономика Красноярского края, и несколько выше этого – Новосибирской области.

<sup>1</sup> Суспицын С.А. Методика ранней оценки ВРП и результаты ее тестирования // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 3. – С. 338–351.

Таблица 3.6

## Среднегодовые приросты ВРП, %

| Регион             | 2019–2020 | 2021–2022 | 2023–2024 | Рост<br>2019–2024 |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| РФ в целом         | 1,6       | 3,1       | 3,3       | 117,3             |
| Сибирский ФО       | 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             |
| 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             |

Источник: расчёты автора.

Таблица 3.7

## Индикаторы регионов СФО в 2024 г., % к РФ

| Регион             | ВРП   | Инвести-<br>ции | Пром-ть<br>и с\х | Оборот рознич-<br>ной торговли | Душевые<br>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              |
| 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              |
| 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              |

Источник: расчёты автора.

Эти выводы в основном проявляются и на изменении душевых индикаторов регионов Сибири, но есть и позитивные отличия: в сравнении с 2018 г. (см. таблицу 3.6) в большинстве регионов Сибирского федерального округа реальные душевые доходы населения будут расти быстрее среднероссийских (таблица 3.7).

\* \* \*

На современном этапе эволюция многорегиональной системы РФ испытывает регуляторное воздействие двух групп факторов.

*Первая группа* обусловлена влиянием «сверху» – стратегическим планированием целей, условий и механизмов развития страны, выражаемых в стратегиях, доктринах, национальных проектах, макроэкономических прогнозах и т.п. Только системно продуманные приоритеты развития и ресурсы их реализации способны обеспечить поступательное повышение эффективности экономики в целом и ее регионов, рост благосостояния населения. На достижение таких результатов нацелен обсуждаемый в главе пакет нормативных документов стратегического характера.

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

Подход к анализу регионального развития на основе изучения генетических сценариев позволяет по-новому осмыслить назначение государственной региональной политики и некоторых задач стратегического планирования социально-экономического развития страны и ее регионов. Основополагающими в таких сценариях являются мотивации и условия саморазвития, проявления которого не сводятся к простому обладанию регионами необходимыми ресурсами. В данном случае термин «саморазвитие» 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, обеспечиваемого всем комплексом институциональных, ресурсных и структурных условий, которыми уже обладает 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 свойствами:

- 1) адресно настроенных на возможности регионов;
- 2) реалистичных, так как они были достигнуты регионами ближайшего, но более развитого фенотипа развития;
- 3) обеспечивающих поступательную динамику роста соответствующих индикаторов.