

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.

ГЛАВА 7 РЕГИОНАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

7.1. КРИТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ СУБФЕДЕРАЛЬНЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» стратегическое планирование в России осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований. Начиная с 2016 г. активно идет процесс согласования и утверждения долгосрочных стратегий социально-экономического развития субъектов РФ, горизонт действия которых простирается до 2030 г. или 2035 г. Это поколение стратегических планов пришло на смену предыдущему, которое в большинстве регионов разрабатывалось в 2006–2008 гг. на перспективу до 2020 г. Истечение прогнозного периода подводит черту под целым этапом в становлении региональной системы стратегического планирования в начале 2000-х годов, который оставил и интеллектуальный результат – собственно стратегии.

Эти стратегические документы, независимо от того, выполнены ли они в региональной администрации или силами столичной консалтинговой фирмы, – представляют собой редкий материал «само-представления» регионов. Являясь по своему предназначению документом общественного согласия, текст стратегии должен пройти публичное обсуждение, прежде чем получить официальный статус. И если общественность принимает формулировки миссии региона, его целей и задач, то в тексте стратегии регион предстает как субъект, заявляющий о своем месте и предназначении, о своих претензиях и ожиданиях. Ожидания региона формулируются на основе одного из вариантов прогноза социально-экономического развития, принятого в качестве целевого. Отсюда возникает возможность исследования таких компонентов регионального «самосознания», как целеполагание, реалистичность прогнозов, обоснованность ожиданий, оценка собственных преимуществ и слабостей.

Потенциал подобного анализа осознается современными исследователями и, по мере роста количества разработанных стратегий в субъектах и муниципальных образованиях России, привлекает растущее внимание. Актуальной представляется проблема качества стратегических документов субфедерального уровня. К первым опытам сплошного анализа стратегий субъектов РФ относятся работы, выполненные аудиторско-консалтинговой компанией ФБК в 2006 г.¹ и НИИ системного анализа счетной палаты РФ в 2009 г.² Заметный вклад в методологию и изучение практики муниципального стратегического планирования внесли труды Б.С. Жихаревича³ и других сотрудников Леонтьевского центра⁴. Н.И. Ильина сосредоточивается на проблемах целеполагания в ресурсных регионах⁵. Рейтинговое агентство «Эксперт РА» разработало

¹ Николаев И.А., Точилкина О.С. Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ) // Общество и экономика. – 2006. – № 7–8. – С. 269–287.

² Борисюк Н.К. Организационно-методические аспекты стратегического планирования и проектного финансирования социально-экономического развития на региональном уровне / Отчет о НИОКР. НИИ СП РФ. 2009. – URL: <http://www.ach-fci.ru/AKSOR/art1/libart8> (дата обращения: 01.11.2013 г.).

³ Жихаревич Б.С. Подход к изучению эффективности стратегического планирования на муниципальном уровне // Регион: экономика и социология – 2012 – № 4. – С. 35–56.

⁴ Муниципальные стратегии: десять лет спустя / под ред. Б.С. Жихаревича. – СПб.: Международный центр социально-экономических исследований «Леонтьевский центр», 2011. – 136 с.

⁵ Ильина Н.И. Перспективы развития сырьевых регионов РФ в документах стратегического планирования // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 83–102.

собственную систему оценки качества региональных стратегий¹. Осуществляются комплексные сопоставительные исследования национальных систем стратегического планирования (например, в США и Испании²). Исследуется и собственно риторика региональных стратегий³. Начиная с 2015 г. мониторинг государственного стратегического планирования и программирования на региональном уровне является предметом ежегодного Доклада Института реформирования общественных финансов⁴. Авторы последнего рассматривают наличие обоснованного и квалифицированного прогноза социально-экономического развития субъекта РФ, учитывающего внешние вызовы, как один из индикаторов хорошего качества самой стратегии⁵. Вопросы достижимости поставленных стратегических целей привлекают внимание исследователей нечасто, например, в связи с финансовым кризисом, и тем более не ставится вопрос о том, к чему бы привела реализация поставленных стратегических целей в масштабе всей страны.

Было бы полезно оценить, какое направление будущему России задает современная система регионального стратегического планирования, начинающая действовать после слома системы централизованного социалистического планирования и последующего десятилетия отказа от любого планирования. Возможность такой оценки возникла с появлением массива долгосрочных стратегий развития субъектов РФ и их обязательного элемента – перспективного прогноза социально-экономического развития региона, что и определило цель данного раздела. Нашей целью является сконструировать из независимых региональных прогнозов прогноз экономического роста российской экономики, оценить его базовые параметры и представить как результат «коллективного предвидения» регионов-акторов, подлежащий верификации. Отсюда следует возможность оценки реалистичности ожиданий регионов, если сопоставить их консолидированный прогноз с неким непротиворечивым прогнозом национальной экономики, выполненным для всех регионов одновременно, и таким образом, верифицировать.

7.1.1. Методика и информационная база

Методика верификации региональных прогнозов предполагает выполнение следующих этапов: 1) сбор и систематизация прогнозов, содержащихся в стратегиях; 2) приведение ожидаемых результатов стратегий в сопоставимый вид и агрегацию по федеральным округам; 3) сопоставительный анализ полученных сводных прогнозов по федеральным округам с пространственным разрезом национального прогноза Минэкономразвития, выполненным в Институте экономики и организации промышленного производства СО РАН на базе межрегиональной модели «затраты-выпуск» в разрезе федеральных округов.

База исследования состояла из 82 текстов документов стратегического планирования с названиями «стратегия социально-экономического развития на период до...» (реже

¹ Рейтинг качества стратегий социально-экономического развития регионов России на апрель 2013 года: лидеры планирования. – URL: http://www.raexpert.ru/researches/regions/soc_eco_regions_04_2013 (дата обращения: 05.08.2013 г.).

² Cabanillas F.J.J., Aliseda J.M., Gallego J.A.G., Jeong J.S. Comparison of regional planning strategies; countywide general plans in USA and territorial plans in Spain Land use policy 30 (2013) 758-773.

³ Makarychev A. Identity and representation in Russia's regions: adopting a critical theory perspective // Journal of Eurasian Studies. – 2012. – Iss. 3. – Pp. 185–192.

⁴ Ежегодный доклад // Институт реформирования общественных финансов. – URL: <http://www.irof.ru/doklad.html> (дата обращения: 05.06.2019 г.).

⁵ Климанов В.В., Варданян В.Ш. Прогнозы регионов России в условиях экономических санкций // Региональная экономика. Юг России. – 2019. – Т. 7. – № 3. – С. 25–33. – DOI: <https://doi.org/10.15688/re.volsu.2019.3.3>

«концепция» или «программа»), большинство из которых имели силу регионального закона¹.

Предметом нашего интереса были долгосрочные прогнозы социально-экономического развития регионов как неотъемлемая часть стратегического планирования в регионе. Ожидаемые результаты реализации стратегии имелись во всех стратегиях, пусть даже и в виде декларируемых целевых индикаторов. Собственно прогнозы, включающие проработку различных сценариев развития экономики региона, изложение внешних и региональных сценарных условий, вариантные расчеты макроэкономических индикаторов, – были представлены в меньшем числе регионов. Степень учета возможных альтернатив развития различалась, в основном, от двух сценариев («инерционного», подразумевающего продление существующих тенденций, и «целевого», связанного с достижением стратегических целей) до трех, когда к «инерционному» сценарию добавлялись «инвестиционный» («энерго-сырьевой», «индустриально-модернизационный» и т.п.) и «инновационный» («активный», «инновационно-кластерный», «эколого-технологический» и т.п.) сценарии, подразумевающие разное качество роста. Два сценария рассматривалось в 40 стратегиях, три сценария – в 38-и, четыре сценария – в двух, 5 сценариев – в одной и безальтернативное будущее – в одной стратегии. Однако только в 54 документах было предъявлено соответствующее число вариантов прогнозных индикаторов. В 23 стратегиях, несмотря на обсуждение двух и более сценариев развития региона, были обнародованы только «целевые» индикаторы или «ожидаемые результаты», т.е. сценарный подход к прогнозированию оказался, по сути, «фигурой речи».

В целях сплошного наблюдения из всего многообразия прогнозируемых показателей оказалось возможным выбрать три: перспективные оценки роста валового регионального продукта (ВРП), инвестиций в основной капитал и среднегодовой численности населения. И если прогнозы ВРП отсутствовали только в двух стратегиях, то прогнозы инвестиций – в семи стратегиях, а демографический прогноз – в 21 стратегии. Оценки ВРП и инвестиций на долгосрочную перспективу были представлены в виде разнообразных показателей: в темпах роста за период или в среднегодовых темпах роста; как объемные показатели в сопоставимых ценах либо (и нередко) в ценах соответствующих лет без прогноза дефлятора или даже без указания используемых цен. Прогнозы были рассчитаны на 2020-й, 2025-й, 2028-й, 2030-й гг. с использованием в качестве базового года 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012 гг. в зависимости от давности принятия или актуализации стратегии. Поэтому единственным периодом пересечения всех прогнозных оценок оказался период 2011–2020 гг., который и был выбран для дальнейшего анализа. Все оценки были переведены в среднегодовые темпы роста, в случае необходимости – с использованием индекса-дефлятора ВРП и инвестиций из долгосрочного прогноза Минэкономразвития до 2030 г.²

Из опубликованного числа вариантов прогнозов выбирались крайние, соответствующие минимальной и максимальной оценкам роста. Это были, в основном, «инерционный» и «инновационный» варианты прогноза, поскольку «энерго-сырьевой» вариант, как правило, занимал промежуточное положение по темпам роста. Таким образом был сформирован массив показателей, характеризующий обобщенные «пессимистиче-

¹ На момент выполнения расчетов не было открытых сведений о стратегии долгосрочного развития в Рязанской области.

² Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года [Официальный Интернет-ресурс Министерства экономического развития Российской Федерации] – URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/macro/prognoz/doc20131108_5 (дата обращения: 05.12.2014 г.).

ский» и «оптимистический» варианты региональных прогнозов для 83 субъектов РФ, включая Рязанскую область. Для того чтобы получить агрегированные индикаторы по России, требовалось восполнить недостающие прогнозные оценки. Поэтому в случае отсутствия инерционного прогноза ВРП (23 субъекта РФ) или инвестиций (27 субъектов РФ) выставались фактические темпы роста показателя за предпрогнозный период, не превышающие оптимистическую оценку, либо бралась оптимистическая оценка. В случае отсутствия оптимистического прогноза ВРП (2 субъекта РФ) или инвестиций (8 субъектов РФ) выставались фактические темпы роста показателя за предпрогнозный период. В случае отсутствия демографического прогноза в большинстве случаев выставлялся средний вариант прогноза среднегодовой численности населения до 2030 г. Росстата¹.

В результате для 83 субъектов РФ были получены оценки темпов роста ВРП и инвестиций на перспективу до 2020 г. по отношению к 2010 г. и, соответственно, объемы ВРП и инвестиций на 2020 г. в ценах 2010 г. Дальнейшая агрегация позволила получить сводный прогноз роста ВРП и инвестиций по федеральным округам и Российской Федерации, сопоставимый с прогнозом, полученным на базе оптимизационной межрегиональной межотраслевой модели (ОМММ). Идея состояла в том, чтобы оценить, насколько расходятся «коллективный прогноз» социально-экономического развития страны, полученный в субъектах РФ независимо друг от друга, и сбалансированный пространственный прогноз российской экономики, учитывающий ресурсные ограничения по труду и инвестициям и весь комплекс межотраслевых и межрегиональных экономических связей.

В настоящее время аппарат ОМММ включает в себя две основные модели: «точечную» (оптимизационную динамическую межотраслевую модель) и «пространственную» (ОМММ)². Модель неоднократно применялась для долгосрочного прогнозирования национальной экономики и исследования различных прикладных задач³. Прогнозные показатели российской экономики на перспективу до 2030 г., рассматриваемые в данном разделе, были получены на моделях с информационной базой 2010 г.

Региональные стратегические прогнозы рассчитываются на базе разнообразных моделей, чаще эконометрических, чем межотраслевых, о чем можно косвенно судить по набору публикуемых прогнозных показателей. Указания на вид используемых моделей чаще всего отсутствуют, а описание моделей и расчетов можно найти лишь в единичных стратегиях. В качестве внешних предпосылок прогноза, как правило, стратегии используют сценарные условия прогнозов Минэкономразвития соответствующих лет. Иногда целевые показатели роста увязываются со среднероссийскими или с темпами роста соседних регионов либо просто назначаются.

В ИЭОПП пространственный прогноз российской экономики на базе ОМММ регулярно выполняется Ю.С. Ершовым в соответствии с параметрами макроэкономического прогноза Минэкономразвития. Оценивались три варианта развития: «инерционный», «энерго-сырьевой» и «инновационный». Для сопоставления с региональными

¹ Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года. Статистический бюллетень. Росстат. – М., 2013.

² Ершов Ю.С., Ибрагимов Н.М., Мельникова Л.С. Современные постановки прикладных межрегиональных межотраслевых моделей // Исследования многорегиональных экономических систем: опыт применения оптимизационных межрегиональных систем: [сб. ст.] / под ред. В.И. Суслова; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2007. – С. 29–59.

³ Ершов Ю.С., Мельникова Л.С., Суслов В.И. Практика применения оптимизационных мультирегиональных межотраслевых моделей в стратегических прогнозах российской экономики // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Социально-экономические науки. – 2009. Т. 9. Вып. 4. – С. 9–23.

прогнозами мы использовали версию прогноза от 2012 г., которая основывалась на довольно оптимистичных предпосылках об умеренном росте мировой экономики, относительной стабильности внешних рынков и сокращении численности занятых в национальной экономике. Соответственно, в случае инерционного развития прогнозировался среднегодовой прирост ВВП около 3%, по сценарию энерго-сырьевого развития - 3,6%, а по сценарию инновационного развития - 4,5%. Прогноз был выполнен на периоды 2011–2020 гг. и 2021–2030 гг., из которых нас интересовал первый период.

Следует подчеркнуть, что задача оценки правдоподобности опубликованных официальных прогнозов не ставилась. Статистические данные свидетельствуют, что с 2011 г. темпы роста российской экономики стали сокращаться, так что среднегодовой показатель роста ВВП за период 2011–2018 гг. составил 1,5%, т.е. ниже предусмотренного инерционным сценарием. Изменения текущей конъюнктуры периодически находят свое отражение в среднесрочном прогнозе Минэкономразвития, который, например, понизил ожидания роста ВВП на 2019 г. до 1,3% в год, но при этом уже в 2020 г. ожидает ускорения роста экономики до 2,0 %, а начиная с 2021 г. – до уровня выше 3%¹. Но было бы методически неверно оценивать качество долгосрочного прогноза с позиции соответствия текущей динамике, так как его задачи несколько иные, а именно – построение непротиворечивого комплекса макроэкономических индикаторов, адекватно отражающих возможные параметры развития экономики в случае реализации принятых предпосылок. Кроме того, если Минэкономразвития достаточно регулярно корректирует свой долгосрочный прогноз, то региональные администрации такой возможности не имеют. Поэтому было логично зафиксировать временной срез прогнозов, т.е. рассматривать их в первоначальной редакции, а ее имеет смысл сравнивать только с соответствующими по времени, внешним параметрам и внутренней логике прогнозами на федеральном уровне.

Таким образом, имея набор изолированных региональных прогнозов и сбалансированный прогноз развития национальной экономики в разрезе отраслей, основанные на близких сценарных предпосылках, выполненные в относительно благополучные 2007–2011 гг. и приведенные в сопоставимый вид, – мы получили возможность оценить уровень оптимизма регионов, проявленный при оценке ими собственных перспектив развития до 2020 г.

7.1.2. Сопоставительный анализ региональных прогнозов и сбалансированного пространственного прогноза

В таблицах 7.1 и 7.2 «энерго-сырьевой» сценарий Минэкономразвития сопоставляется с обобщенным «инерционным» сценарием субъектов РФ², а «инновационный» – с «оптимистическим». Прогнозы субъектов РФ представлены в виде агрегатов по федеральным округам и получены следующим образом: 1) для каждого субъекта РФ объем ВРП на 2020 г. в ценах 2010 г. был получен умножением фактического объема ВРП 2010 г. на прогнозируемый в соответствующей стратегии темп роста за 2011–2020 гг.; 2) полученные прогнозные объемы ВРП субъектов РФ суммировались по федеральным округам; 3) были рассчитаны темпы роста прогнозных объемов ВРП федеральных округов 2020 г. в ценах 2010 г. по отношению к фактическим объемам 2010 г. и среднегодовые темпы прироста за период.

¹ Основные параметры прогноза социально-экономического развития на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов // Официальный сайт Минэкономразвития России. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depMacro/2019042102> (дата обращения: 05.09.2019 г.).

² Рассматриваются «инерционные» сценарии регионов, потому что получить агрегированный прогноз по «энерго-сырьевому» варианту невозможно: в региональных стратегиях этот сценарий занимал промежуточное положение между «инерционным» и «инновационным» сценариями и не всегда сопровождался прогнозом.

Таблица 7.1

**Прогноз ВРП федеральных округов по «энерго-сырьевому» варианту ОМММ
и «инерционному» варианту субъектов РФ на период 2011–2020 гг.
(среднегодовые темпы роста), %**

Показатель	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
1. Комплексный прогноз (ОМММ)	3,6	3,6	3,8	3,9	4,4	3,4	2,6	3,9	4,0
2. Свод региональных прогнозов	4,4	4,4	3,3	4,9	7,3	4,9	3,9	4,6	4,5
3. (Строка 2) – - (Строка 1)	0,8	0,7	–0,5	1,0	2,9	1,5	1,3	0,7	0,5

Источник: расчеты Ю.С. Ершова и коллектива ИЭОПП СО РАН на базе ОМММ (2012 г.); расчеты автора.

Таблица 7.2

**Прогноз ВРП федеральных округов по «инновационному» варианту ОМММ
и «оптимистическому» варианту субъектов РФ на период 2011–2020 гг.
(среднегодовые темпы роста), %**

Показатель	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
1. Комплексный прогноз (ОМММ)	4,5	4,5	4,6	4,7	5,3	4,3	3,5	4,6	4,8
2. Свод региональных прогнозов	6,5	5,9	5,5	6,4	9,6	7,1	7,5	6,8	6,8
3. (Строка 2) – - (Строка 1)	2,0	1,4	0,9	1,7	4,3	2,8	4,0	2,2	2,0

Источник: расчеты Ю.С. Ершова и коллектива ИЭОПП СО РАН на базе ОМММ (2012 г.); расчеты автора.

Инерционное развитие предполагает сохранение и замедление действующих тенденций. Но, как видно из таблицы 7.1, наихудшие ожидания в случае инерционного развития в региональных стратегиях оказываются более оптимистичными (4,4%), чем прогнозируемый темп роста ВРП (3,6%) по «промежуточному» сценарию энерго-сырьевого развития. Это подразумевает, что суммарный ВРП по прогнозу субъектов РФ увеличивается за период 2011–2020 гг. в 1,5 раза, а по прогнозу Минэкономразвития – в 1,4 раза. Соответственно, объем ВРП национальной экономики, ожидаемый в 2020 г. согласно «коллективному прогнозу» по инерционному варианту, превосходил сбалансированный прогноз на 8%. Таким образом, нижние границы независимых региональных прогнозов и сбалансированного прогноза различаются несущественно.

В случае реализации инновационного варианта различия становятся впечатляющими: прогнозируемый регионами ежегодный темп прироста национальной экономики (6,5%) оказывается в 1,45 раза выше, чем оцененный на базе ОМММ (4,5%). Это соответствует росту ВРП за 10-летний период в 1,9 раза и 1,5 раза, так что ожидаемый объем ВРП РФ оказывается больше прогноза ОМММ на 21%. Такие различия при оценке верхних границ роста объясняются тем, что прогноз ОМММ определялся параметрами макроэкономического прогноза Минэкономразвития, пространственный разрез которого был реализован с учетом ресурсных ограничений, а также межотраслевых и межре-

гиональных взаимодействий, что затруднительно сделать при построении изолированного регионального прогноза, даже если он основан на адекватной модели региональной экономики. Есть и другой важный фактор, вносящий вклад в завышение региональных прогнозов. Будучи составной частью стратегии развития – публичного документа, призванного объединить региональное сообщество амбициозными целями региональные прогнозы неизбежно становятся «ангажированными» в том смысле, что выполняют до некоторой степени агитационную функцию.

Пространственное распределение ожидаемого объема ВРП в долгосрочных прогнозах меняется незначительно, в силу инерционности данного показателя. Так, в прогнозе ИЭОПП между округами перераспределяется полтора процента ВРП. В консолидированном прогнозе регионов перераспределяемая часть в 2 раза больше, а направления изменений противоположны. В прогнозе ИЭОПП к 2020 г. снижается удельный вес Уральского (на 1,2 п.п.) и Приволжского (на 0,3 п.п.) округов, остальные округа увеличивают свой вес на 0,1–0,2 п.п., тогда как доля Центрального ФО остается стабильной (рисунок 7.1). Конкуренция региональных прогнозов роста приводит к тому, что в целом снижается доля западной части страны: вклад Центрального ФО сокращается на 2,2 п.п., Северо-Западного ФО – на 1 п.п., Южного ФО – на 0,1 п.п. Остальные округа увеличивают свою долю в прогнозируемом ВРП.

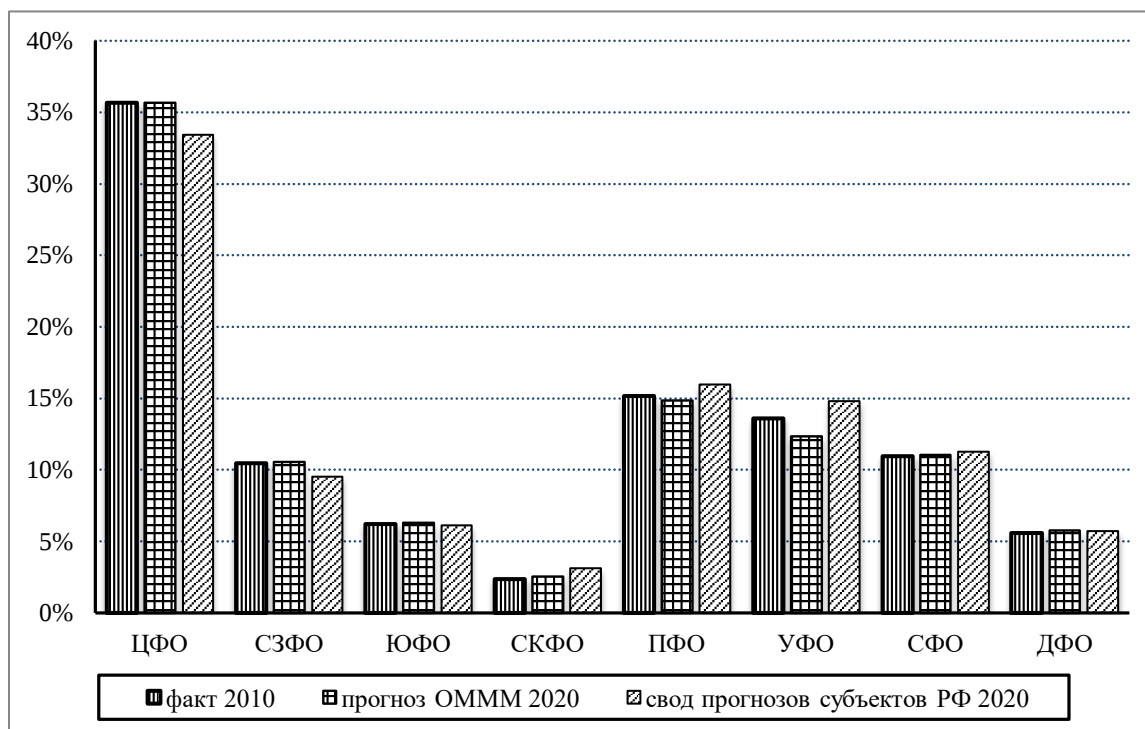


Рис. 7.1. Удельный вес федеральных округов в ВРП 2020 г. в соответствии с инновационным сценарием прогноза на базе ОМММ и оптимистическим сценарием независимых региональных прогнозов

Источник: расчеты Ю.С. Ершова и коллектива ИЭОПП СО РАН на базе ОМММ (2012 г.); расчеты автора.

Такой пространственный результат наблюдается несмотря на то, что Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский автономные округа проектировали самые скромные трехпроцентные темпы роста, что должно вести к сокращению их вклада в ВРП. Новая

пространственная структура создается амбициями региональных «тяжеловесов» следующего эшелона, таких как республики Башкортостан и Татарстан, Нижегородская и Самарская области, Тюменская область (не рассматривающая автономные округа в своей стратегии), Свердловская, Челябинская и Новосибирская области, Красноярский край, Сахалинская область. В стратегиях этих субъектов РФ оптимистический вариант прогноза предусматривал среднегодовые темпы прироста ВРП на уровне 7–8% и выше. В то же время назначение двухзначных темпов прироста ВРП в кавказских или южно-сибирских национальных республиках приводит к изменению их удельного веса в ВРП на одну-две десятые доли процентного пункта, что в масштабах республики равносильно росту ее удельного веса в 2–3 раза.

На рисунке 7.2 видно, что наивысший уровень такой конкуренции прогнозов наблюдается в регионах Северо-Кавказского ФО, что приводит к превышению агрегированного прогноза роста по округу в 1,8 раза по сравнению с прогнозом ИЭОПП, но почти не меняет позицию округа (его вклад в ВРП лишь на половину процентного пункта больше, чем в прогнозе ИЭОПП). В целом же в оптимистических вариантах прогнозов прослеживается вполне предсказуемая обратная зависимость величины ожидаемых темпов роста от масштаба экономики региона, что подтвердил и регрессионный анализ. В инерционном варианте региональных прогнозов такой зависимости не обнаружено.

Явно завышенные оценки эффекта реализации региональных стратегий свидетельствуют не только об уровне местных амбиций и межрегиональной конкуренции, но и о недостаточном учете ресурсных ограничений, в частности, *по капиталу*. Материалы региональных прогнозов предоставляют возможность оценить степень инвестиционного обоснования заявленных целей, поскольку в большинстве своем содержат прогнозные оценки инвестиций в основной капитал. Решение ОМММ не позволяет использовать больше инвестиционных товаров, чем их было произведено (за вычетом чистого экспорта) в отраслях машиностроения и строительства, поэтому используя оценки роста инвестиций из решения модели в качестве эталонных, мы можем оценить степень сбалансированности региональных прогнозов.

Как видно из таблиц 7.3 и 7.4, заявленные потребности регионов в росте инвестиций в сумме превышают возможности национальной экономики. В случае оптимистического сценария прогнозируемые объемы инвестиций могли бы быть реализованы лишь на 77%. Данные таблицы 7.3 демонстрируют еще одну проблему – проблему качества разработки региональных прогнозов. Проектируя умеренные темпы роста ВРП, разработчики явно недооценили инвестиционные потребности в половине федеральных округов. В случае оптимистических ожиданий рост инвестиций концентрируется в Центральном и Уральском федеральных округах, что противоречит тренду предыдущего десятилетия.

По «инновационному» сценарию прогноза ИЭОПП происходит повышение нормы накопления в российской экономике с 24% до 31% ВРП – так же, как и в агрегате «оптимистических» региональных прогнозов. Но на уровне федеральных округов обнаруживается разбалансированность такой степени, что в Южном ФО норма накопления возрастает в течение прогнозного периода с 39% до 52%, а в Северо-Кавказском ФО – падает с 32 до 29%.

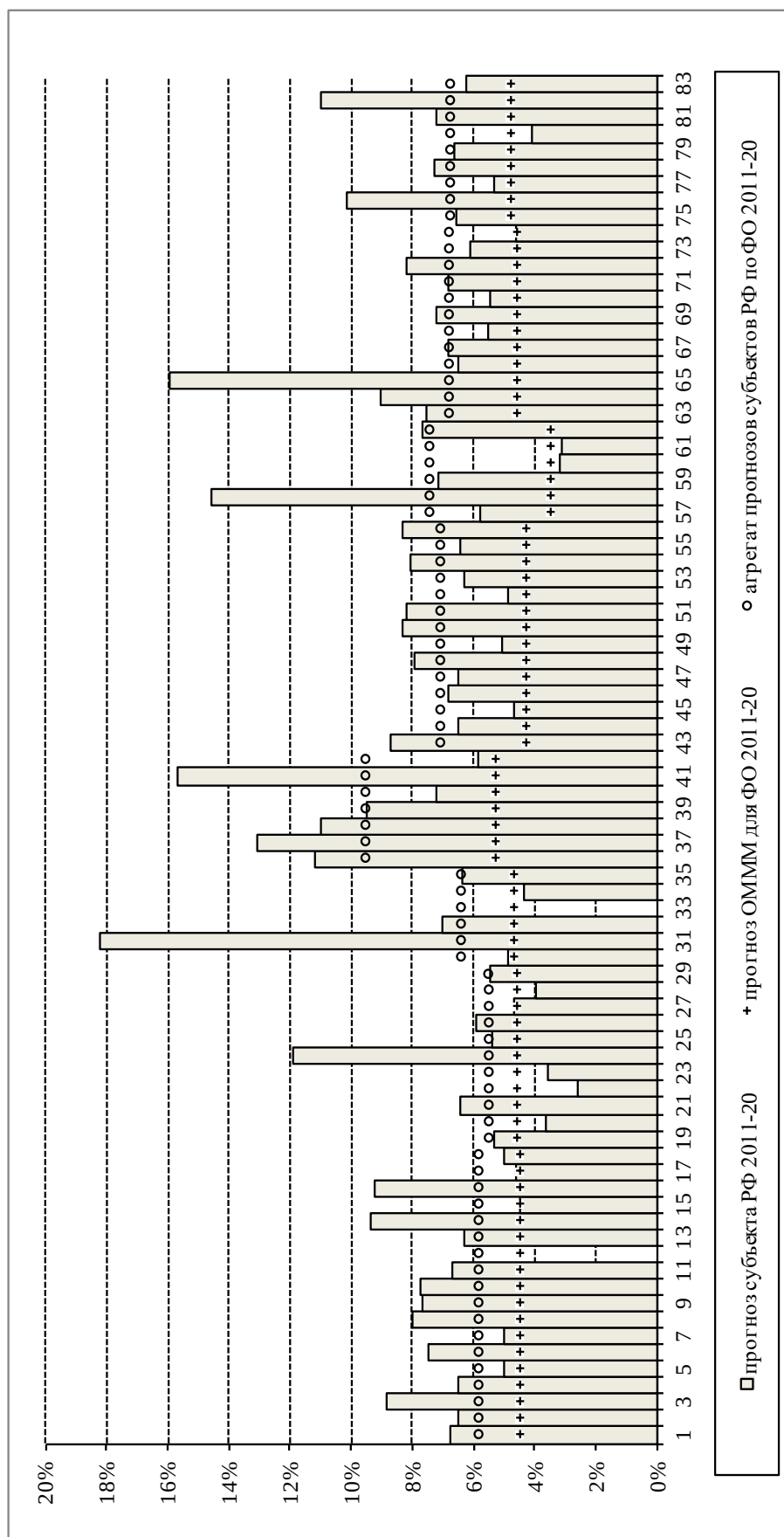


Рис. 7.2. Сопоставление оптимистических ожиданий: прогноз роста ВРП в субъектах РФ¹ на 2011–20 гг. и агрегированный на его основе по федеральным округам против прогноза по федеральным округам на базе ОМММ.

Источник: Ю. С. Ершова и коллектива ИЭОИП СО РАН на базе ОМММ (2012 г.); расчеты автора.

Таблица 7.3

**Прогноз инвестиций в основной капитал федеральных округов
по «энерго-сырьевому» варианту ОМММ и «инерционному» варианту субъектов РФ
на период 2011–2020 гг. (среднегодовые темпы роста), %**

Показатель	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
1. Комплексный прогноз (ОМММ)	6,0	6,0	6,4	6,1	6,8	6,5	5,4	6,7	6,3
2. Свод региональных прогнозов	6,4	6,8	3,3	8,5	4,2	5,9	8,2	4,5	5,3
3. (Строка 2) – - (Строка 1)	0,4	0,8	–3,1	2,4	–2,6	–0,6	2,8	–2,2	–1,0

Источник: расчеты Ю.С. Ершова и коллектива ИЭОПП СО РАН на базе ОМММ (2012 г.); расчеты автора.

Таблица 7.4

**Прогноз инвестиций в основной капитал федеральных округов
по «инновационному» варианту ОМММ и «оптимистическому» варианту субъектов РФ
на период 2011–2020 гг. (среднегодовые темпы роста), %**

Показатель	РФ	ЦФО	СЗФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УФО	СФО	ДВФО
1. Комплексный прогноз (ОМММ)	7,0	6,0	7,3	6,9	7,9	7,5	6,4	7,8	7,5
2. Свод региональных прогнозов	9,2	8,9	6,8	9,6	8,5	8,7	11,8	8,9	7,8
3. (Строка 2) – - (Строка 1)	2,2	2,9	–0,5	2,7	0,6	1,2	5,4	1,1	0,3

Источник: расчеты Ю.С. Ершова и коллектива ИЭОПП СО РАН на базе ОМММ (2012 г.); расчеты автора.

Другой важный фактор производства, помимо капитала – *труд*, и этот компонент прогноза региональной экономики содержится в большинстве региональных стратегий в виде оценок среднегодовой численности населения или занятых в экономике. Сбалансированность прогноза с этой точки зрения несложно оценить, не прибегая к специальным модельным расчетам. Достаточно принять во внимание, что перспективный рост ВРП закладывается на фоне негативных демографических тенденций и выявленной выше межрегиональной конкуренции за инвестиции, дефицит которых, скорее всего, не позволит компенсировать сокращение численности занятых ростом капиталовооруженности труда.

Однако представляет интерес степень дефицитности трудовых ресурсов в регионах и возможность ее оценки на базе региональных прогнозов. В лучших региональных стратегиях прогнозы среднегодовой численности населения также выполнены в соответствии с заявленными сценариями; во многих документах выполнена оценка лишь для оптимистического варианта; часть стратегий опирается на оценки Росстата, выполненные на период до 2030 г., и в 21-й стратегии демографического прогноза не было совсем. Для того чтобы получить сводный прогноз по России, отсутствующие прогнозы были восполнены средним вариантом прогноза Росстата. Поскольку рассмотрение прогноза по вариантам не представлялось возможным, имеющиеся варианты по каждому

региону были усреднены. В результате появилась возможность оценить, насколько расходятся демографические прогнозы регионов и Росстата. Таблица 7.5 демонстрирует, что для достижения заявленных регионами стратегических целей к 2020 г. страна нуждается в «появлении» 1,3 млн человек, и еще 1 млн человек должен переместиться из Центрального, Южного и Уральского федеральных округов в северные и восточные регионы. При всей условности такой оценки, она служит индикатором степени конкуренции регионов за трудовые ресурсы, ведь в стратегиях трудодефицитных регионов (а их большинство) в оптимистических сценариях предполагается перелом демографического тренда как за счет естественного, так и миграционного прироста.

Таблица 7.5

Прогноз среднегодовой численности населения федеральных округов на 2020 г. по «среднему» варианту Росстата и «усредненному» варианту субъектов РФ, млн чел.

Федеральный округ	Факт 2010 г.	Прогноз Росстата 2020 г.	Свод прогнозов субъектов РФ 2020 г.	(Столбец 3) – – (столбец 2)
	(1)	(2)	(3)	
РФ	142,8	143,9	145,2	1,3
Центральный	38,3	39,4	39,0	–0,4
Северо-Западный	13,6	13,8	14,6	0,8
Южный	13,9	14,0	13,6	–0,4
Северо-Кавказский	9,4	9,9	10,0	0,1
Приволжский	30,0	29,2	29,4	0,2
Уральский	12,1	12,4	12,2	–0,2
Сибирский	19,3	19,1	19,7	0,6
Дальневосточный	6,3	6,0	6,6	0,6

Источник: Демографический прогноз Росстата¹, расчеты автора.

Приведет ли прогнозируемый регионами рост к усилению *межрегионального неравенства*? На этот вопрос пространственная модель «затраты-выпуск» ответа дать не может, поскольку построена в разрезе федеральных округов. Но, рассматривая стратегические прогнозные оценки ВРП и численности населения на 2020 г. как панельные данные, можно попытаться тестировать гипотезу о бета-конвергенции как зависимости темпов экономического роста от исходного уровня благосостояния региона. Для этого были рассчитаны объемы ВРП на душу населения по данным 2010 г. и соответствующие показатели в сопоставимых ценах на 2020 г. на основе региональных прогнозов ВРП и численности населения. Затем оценена позиция каждого региона по душевому ВРП относительно среднего по стране и относительные темпы роста. На рисунке 7.3 логарифм первого показателя выступает как зависимая переменная, а логарифм второго – как независимая переменная. Соответственно, в левом верхнем квадранте оказываются регионы, которые в 2010 г. были беднейшими и одновременно прогнозировали на 2011–2020 гг. самые высокие относительные темпы роста душевого ВРП, т.е. республики Ингушетия, Чечня, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Тыва, Дагестан, Кабардино-Балкария и др. В противопо-

¹ Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года: статистический бюллетень / Федеральная служба государственной статистики. – М., 2009.

ложной части диаграммы находятся Ненецкий, Ямало-Ненецкий, Ханты-Мансийский автономные округа, Сахалинская и Московская области: регионы с самыми высокими душевыми доходами и самыми низкими ожиданиями экономического роста. Параметры оцененной регрессии указывают на существование определенной связи между показателями. Таким образом, реализация оптимистических прогнозов субъектов РФ могла бы привести к смягчению межрегиональной дифференциации душевого ВРП к концу прогнозного периода, что подтверждается и соответствующим снижением дисперсии показателей.

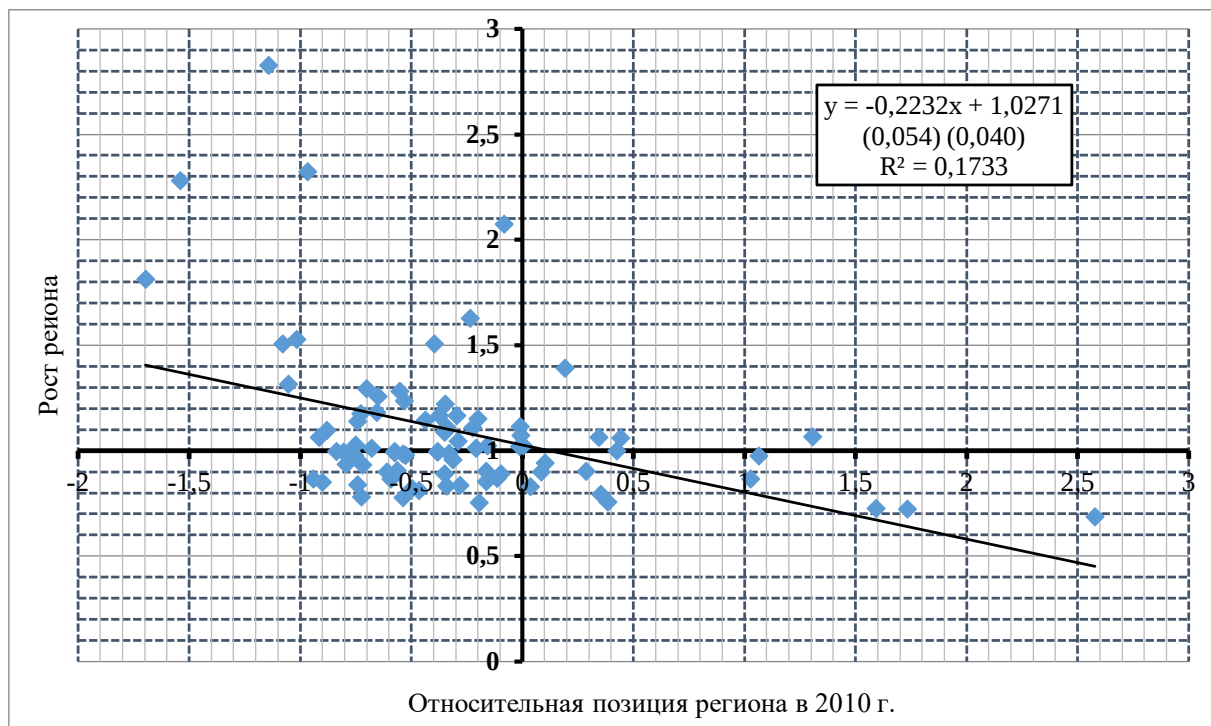


Рис. 7.3. Диаграмма рассеяния показателей прогнозируемого на 2011–2020 гг. среднегодового темпа роста ВРП на душу населения по субъектам в зависимости от уровня среднедушевого ВРП региона в 2010 г.
(показатели нормированы относительно средних по стране и логарифмированы)

Источник: расчеты автора на основе стратегических прогнозов субъектов РФ и данных Росстата¹.

* * *

Консолидация изолированных прогнозов роста ВРП и инвестиций в основной капитал и демографических прогнозов по всем субъектам Федерации, содержащихся в региональных стратегиях, сформированных в 2007–2012 гг. на период до 2020 г., позволила реконструировать прогнозные параметры социально-экономического развития Российской Федерации в целом на период 2011–2020 гг. Такой «реконструированный» прогноз можно интерпретировать как результат «коллективного предвидения» регионов-акторов. Сопоставление полученного агрегата прогнозов по федеральным округам и комплексного пространственного прогноза экономики РФ по соответствующим федеральным округам показало, что прогнозируемые субфедеральными регионами

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2016: Стат. сб. / Росстат. – М., 2016.

величины ВРП в случае оптимистических ожиданий зачастую завышены и не сбалансированы с необходимыми объемами инвестиций. Эти оценки оказываются еще менее реалистичными с учетом того, что использовавшийся в качестве базы для сравнения прогноз Минэкономразвития утратил актуальность ввиду резкого изменения макроэкономической конъюнктуры.

Оценить достижимость прогнозных ориентиров развития региональных экономик позволило использование пространственной модели «затраты-выпуск», способной учесть в прогнозе ресурсные ограничения, эффекты межрегиональных и межотраслевых взаимодействий в масштабе национальной экономики.

Сдержанность прогноза в большей степени присуща крупным субъектам с высоким уровнем экономического развития. Степень завышения оптимистических проектировок над сбалансированным прогнозом может служить индикатором межрегиональной конкуренции за инвестиционные ресурсы. Степень дефицитности трудовых ресурсов можно оценить, сопоставляя консолидированный демографический прогноз и имеющийся прогноз Росстата.

В целом, полученный результат «коллективного прогноза» регионов не слишком выходит за границы разумных представлений о перспективах роста российской экономики (в начале 2000 г., когда строились рассматриваемые прогнозы, перспективы роста представлялись обоснованными), а его выявленная разбалансированность мало влияет на пространственное распределение экономической деятельности. Противоречивые сдвиги в прогнозируемой пространственной структуре могут указывать на зоны с повышенным уровнем межрегиональной конкуренции. В этой конкурентной среде, тем не менее, оказывается возможным обнаружить тенденцию к смягчению межрегионального неравенства в прогнозируемом периоде.

7.2. СБАЛАНСИРОВАННОЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЕ: СНЯТИЕ УГРОЗ «ПОЛОВИНЧАТЫХ» СТРАТЕГИЙ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

7.2.1. Стратегирование как необходимый элемент плановой экономики

Проблема обоснования ускоренного развития производительных сил Сибири и Дальнего Востока признавалась важной для всего народного хозяйства СССР еще с 30-х годов прошлого века¹. В 1960-е годы к решению этих проблем подключилась представители экономико-математического направления науки о размещении промышленного производства. Не стали исключением и сотрудники ИЭОПП СО АН СССР (г. Новосибирск) – авторы настоящей статьи. В течение многих лет они участвовали в разработке документов СОПСа при Госплане СССР, КЕПСа при АН СССР, ЦЭНИИ при Госплане РСФСР и других организаций по прогнозированию на среднесрочную и долгосрочную перспективу развития Сибири в целом и отдельных ее регионов². Кроме того, результаты

¹ **Азиатская** часть России: новый этап освоения северных и восточных регионов страны / Малов В.Ю., Безруков Л.А., Шиловский М.В. и др. / под ред. акад. В.В. Кулешова; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск, 2008. – 428 с.

² **Ершов Ю.С.** Сибирский федеральный округ в экономике современной России // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 1. – С. 104–123; **Формирование** территориально-производственных комплексов Ангаро-Енисейского региона (опыт использования экономико-математических моделей в предплановых исследованиях) / отв. ред. М.К. Бандман. – Новосибирск: Наука. Сиб. отд-е, 1975. – 175 с.; **Бандман М.К., Воробьева В.В., Ионова В.Д., [и др.]**. Оптимизация основных элементов схемы районной планировки Иркутской области // Экономико-географические проблемы формирования территориально-производственных комплексов Сибири: [сб.] / [науч. ред. М.К. Бандман, И.В. Мымрин]; Геогр. общ-во СССР, ИЭОПП СО АН СССР. – Новосибирск, 1971. – Вып. III, ч. II. – С. 26–64.