

УДК 338.92
ББК 65.9(2Р)-2

С 904 *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.

ISBN 978-5-89665-314-1

В монографии обобщены работы автора по стратегическому планированию пространственного развития.

В начале книги обсуждаются теоретические вопросы реформирования экономики, такие как выбор стратегических ориентиров модернизации экономики, стратегии побуждения экономической активности в национальной и региональной экономике, и др. Значительная часть книги посвящена истории, современному состоянию и перспективам развития исследовательского проекта СИРЕНА (Синтез РЕгиональных и НАроднохозяйственных решений), посвященного разработке методологии прогнозирования пространственных систем. Обсуждаются перспективные направления анализа и прогнозирования развития многорегиональной системы РФ с использованием возможностей этого проекта. Достаточно подробно представлена модельно-методическая и программно-информационная платформа построения комплекса иерархических прогнозных расчетов (КИПР), который является расчетным ядром современного этапа развития проекта СИРЕНА. Кроме того, в монографии важное место отведено описанию задач, примеров и опыта стратегирования регионального развития России в целом и отдельных ее регионов.

Книга представляет интерес для специалистов в области стратегического планирования, регионального развития, экономико-математического моделирования пространственных систем.

ISBN 978-5-89665-314-1



УДК 338.92
ББК 65.9(2Р)-2

© ИЭОПП СО РАН, 2017 г.
© Суспицын С.А., 2017 г.

РАЗДЕЛ 6

МЕТОДИКИ И ПРИМЕРЫ ОЦЕНКИ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

РАМОЧНЫЕ УСЛОВИЯ АНАЛИЗА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ РЕГУЛЯТОРНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

С первых перестроечных дуновений прошло без малого 30 лет. За такой срок многие страны, вставшие на путь глубоких экономических и общественных преобразований, во многом их завершили и достигли заметных успехов в социально-экономическом развитии. У России же, как всегда, все еще впереди, и это светлое будущее нам является в многочисленных программных документах, таких как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, стратегиях прорыва и модернизации вся и всего¹. Далеко не очевидно, что наконец-то мы обречены на успех. Осознавая наше глубокое отставание от развитых стран, экспертное сообщество и окол властные структуры с маниакальным упорством ищут чудо-драйве-

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. – М.: Минэкономразвития России. 2008. – 115 с.; С. Глазьев, Г. Фетисов. Новый курс: стратегия прорыва. Научный доклад. Российская академия наук. Совет по изучению производительных сил. Национальный институт развития. Москва, 2012. – 48 с.; Стратегия модернизации российской экономики. Отв. ред. В. Полтерович. М. Алетейл, 2010, 424 с. По известным причинам более свежие программные документы пока отсутствуют.

ры экономического развития России и предлагают разные рецепты полного оздоровления тяжело больного, вплоть до экзотических – типа «обогнать, не догоняя». Власть же, действуя в реальном масштабе времени часто не системно и не своевременно, тем не менее, формирует общий вектор развития, благодаря которому страна заметно меняется от периода к периоду. Россия 2000-х годов не похожа на Россию 1990-х, а ее современный облик уже не тот, что в славные докризисные годы.

Находясь в постоянном движении, социально-экономическая система России (включая объекты и субъекты управления, законы, правила, институты функционирования и взаимодействия агентов экономики) представляет к настоящему времени многомерную мозаичную структуру с элементами всех цветов и конфигураций. В ней соседствуют и какие-то ростки экономики знаний, и современные финансовые институты, и сельхозпредприятия, недалеко ушедшие в своей основе от середины прошлого века (а где-то и начала), и промышленность с полной гаммой позавчерашних, вчерашних, сегодняшних и даже завтрашних технологий (последние, правда, можно разглядеть лишь при сильном увеличении). А что говорить про «надстройку», которой до сих пор милее и ближе порядки «эпохи первоначального накопления капитала», чем цивилизованных экономических отношений.

Из этой мозаики по желанию можно сложить любые красивые или, наоборот, безобразные и хаотичные картины, которые возможно использовать в сколько-угодно продвинутых обобщениях в любом направлении – и как основания для самых пессимистических прогнозов, и как плацдарм для весьма радужных оценок. И тем более для бесконечных промежуточных интерпретаций и интерполяций.

Возможность проведения сколько-нибудь системного анализа сильно осложнена многими факторами:

- сложностью самой системы;
- исключительной подвижностью структурообразующих факторов, включая изменения в мирохозяйственной системе в целом;

- объективной необходимостью изменения каких-то ее частей на ходу с постоянными в силу этого конфликтными столкновениями «вчерашних» и «завтрашних» атрибутов функционирования;
- непродуктивностью часто практикуемых попыток аналитиков получать общую картину из суммации отдельных частных оценок;
- зачастую сомнительной, мягко говоря, квалификации таких интерпретаций, не говоря уже о возможной их политической ангажированности.

Своеобразным апофеозом отказа от системных исследований процессов экономического развития являются все более громкие голоса о кризисе экономической теории вообще, о полной непредсказуемости возможного хода событий, о грозящей катастрофе мировой экономики и им подобных страшилок.

Было бы неправильным и нечестным не замечать прогресса в развитии страны и большинства регионов в период после 2000 г., что напрямую связано с той социально-экономической политикой, которая проводилась и проводится федеральным центром и транслируется региональным администрациям. Но каков общий итог этих изменений? Не сохраняются ли, или даже усиливаются, опасные диспропорции, белые пятна и неоднородности в экономическом пространстве страны? Всегда ли задуманные преобразования идут широким фронтом, или они реально затрагивают лишь малую часть субъектов экономики? Кто основные драйверы экономического развития, и каков спектр их интересов, мотиваций и реальных действий?

АПОСТЕРИОРНЫЕ ОЦЕНКИ ПРИОРИТЕТОВ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ¹

Системная оценка влияния государственного управления на социально-экономическое развитие страны и ее регионов представляет актуальную и сложную в методологическом отношении задачу. На практике частные оценки такого рода осуществляются по факту сравнением достигнутых результатов развития и ожидавшихся итогов на основе продекларированных решений². Подобные приемы требуют своего развития и научных обоснований. Ниже представлен вариант комплексной методики и некоторых результатов оценки реальных приоритетов социально-экономической политики федерального центра.

Подход и экспериментальные оценки приоритетов федеральной социально-экономической политики. Управление социально-экономическим развитием страны объективно осуществляется в условиях отсутствия четких и формализованных процедур соизмерения разнонаправленных и разнокачественных целей функционирования отдельных подсистем (хозяйственных комплексов, регионов, финансовых структур и т.п.), информационной неполноты, зачастую качественно задаваемых целей и приоритетов федеральной экономической и социальной политики. Если бы в триаде «управленческие решения – механизмы их воздействия на параметры экономики и социальной сферы – индикаторы со-

¹ *Суспицын С.А.* Статистические измерения региональных удорожаний и апостериорные оценки приоритетов федеральной социально-экономической политики // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1. – С. 82–104; *Суспицын С.А.* Статистические оценки приоритетов федеральной социально-экономической политики // Пространственная экономика. – 2005. – № 1. – С. 91–102. Исследование было проведено еще в начале 2000-х годов, в самом начале поворота к новой социально-экономической политике в стране и разработки подходов ее научных обоснований.

² Разные аспекты этой проблемы обсуждались в постановочном плане уже давно, см., например, публикации в Российском экономическом журнале еще начала 0-х годов (*С.Ю. Глазьев* «Реализовать последний шанс», 2002, №1; «Очередной установочный документ прежнего реформационного курса» 2002, № 4 и др.).

стояния» все составляющие и их связи были конкретно определяемы, то проблемы оценки последствий принимаемых решений не было бы¹. Определенно можно говорить лишь о двух компонентах триады – пакетах решений и статистических измерениях состояния экономики и ее подсистем.

Основная гипотеза состоит в том, что по результатам статистических наблюдений (измерений) социально-экономической ситуации в регионах можно получать измеримые суждения о фактических приоритетах федеральной социально-экономической политики и их возможных расхождениях с декларируемыми намерениями.

Первичным звеном предлагаемой методики является процедура парных сравнений, которая в контексте обсуждаемой темы состоит в следующем: если при сравнении двух видов федеральной политики в регионе для представляющих их генеральных индикаторов (в соответствующей нормировке) один выше другого, то это означает, что первый вид политики федерального центра значимее для региона, чем второй. Степень значимости может быть оценена в порядковых шкалах, а сами парные оценки таких сравнений могут быть сведены в матрицу парных суждений, обработка которых специальными методами позволяет получить систему количественных оценок:

- приоритеты (сводные рейтинги) регионов;
- для каждого региона – региональные приоритеты выделенных направлений федеральной социально-экономической политики;
- интегральные приоритеты такой политики для страны в целом и ее отдельных частей – федеральных округов, маргинальных групп регионов (лидеров, аутсайдеров) и др.

Конкретной процедурой, решающей сформулированные задачи, является вариант метода анализа иерархий (МАИ)².

¹ Так, например, до сих пор нет внятных оценок результативности введенного с 2001 г. Налогового кодекса РФ.

² См., например, *Т. Саати, К. Кернс*. Аналитическое планирование. Организация систем. М.: «Радио и связь», 1991.

Общая схема вычислительных экспериментов строилась следующим образом. Готовился массив первичных индикаторов социально-экономического развития регионов и страны. По ним рассчитывались рабочие массивы относительных индикаторов (в доле от среднероссийских). Далее строились сводные рейтинги регионов, затем вектора приоритетов федеральной политики для каждого региона. И на заключительном этапе на их основе рассчитывались интегрированные оценки приоритетов выделенных направлений федеральной социально-экономической политики. Территориальная структура страны рассматривалась в составе 25 макрорегионов, полученных делением федеральных округов на однородные части (табл. 6.1).

Таблица 6.1

Состав 25-региональной структуры

Федеральный округ	Макрорегионы	Субъекты РФ
1	2	3
Северо-Западный	СевЗап1	Республика Карелия, Мурманская обл.
	СевЗап2	Республика Коми, Архангельская обл., Ненецкий АО, Вологодская обл.
	СевЗап3	г. Санкт-Петербург, Ленинградская обл.
	СевЗап4	Новгородская, Псковская, Калининградская области
Центральный	Центр1	Владимирская, Ивановская, Костромская, Тверская, Ярославская области
	Центр2	г. Москва, Московская обл.
	Центр3	Брянская, Калужская, Орловская, Рязанская, Смоленская, Тульская области
	Центр4	Белгородская, Воронежская, Курская, Липецкая, Тамбовская области
Южный	Южный1	Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия (Алания)
	Южный2	Республика Адыгея, Краснодарский, Ставропольский края, Ростовская обл.

ЧАСТЬ II

1	2	3
	Южный3	Республика Калмыкия, Астраханская, Волгоградская области
Приволжский	Привол1	Пензенская, Самарская, Саратовская, Ульяновская области
	Привол2	Нижегородская обл.
	Привол3	Республика Марий Эл, Мордовская Республика, Чувашская Республика, Кировская обл.
	Привол4	Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Оренбургская обл.
	Привол5	Удмуртская Республика, Пермская обл., Коми-Пермяцкий АО
Уральский	Урал1	Курганская, Свердловская, Челябинская области
	Урал2	Тюменская обл., Ханты-Мансийский АО, Ямало-Ненецкий АО
Сибирский	Сибирь1	Республика Алтай, Алтайский край, Новосибирская, Омская области
	Сибирь2	Кемеровская, Томская области
	Сибирь3	Республика Хакасия, Красноярский край, Таймырский АО, Эвенкийский АО, Иркутская обл., Усть-Ордынский Бурятский АО
	Сибирь4	Республика Бурятия, Республика Тыва, Читинская обл., Агинский Бурятский АО
Дальнево-сточный	ДалВос1	Республика Саха (Якутия)
	ДалВос2	Камчатская обл., Корякский АО, Магаданская обл., Чукотский АО
	ДалВос3	Приморский край, Хабаровский край, Еврейская авт. обл., Амурская, Сахалинская области

Для целей оценки были выделены следующие направления федеральной социально-экономической политики: политика доходов населения; политика в области занятости населения; макроэкономическая (экономического роста), инвестиционная, аграрная, инфраструктурная, бюджетная, налоговая. Каждое на-

правление характеризовалось генеральным индикатором, выражающим основные установки каждой политики:

- ДушДох – душевые доходы – генеральный индикатор политики доходов населения;
- УрЗан – уровень занятости населения – генеральный индикатор в области занятости населения;
- ДушВРП – душевой ВРП – генеральный индикатор макроэкономической политики (политики экономического роста);
- ПлИнв – объем инвестиций на 1 жителя – генеральный индикатор инвестиционной политики;
- ПлПром – объем производства промышленной продукции на душу населения – генеральный индикатор промышленной политики;
- ПлС/х – объем сельскохозяйственного производства на душу населения – генеральный индикатор аграрной политики;
- ИнфМул – инфраструктурный мультипликатор (отношение общего объема товаров и услуг к объемам продукции промышленности и сельского хозяйства) – генеральный индикатор инфраструктурной политики;
- БюдОбс – бюджетная обеспеченность (суммарные доходы консолидированного бюджета на 1 жителя) – генеральный индикатор бюджетной политики;
- НалНаг – налоговая нагрузка на экономику (доля отчислений в бюджетную систему РФ, в % к ВРП) – генеральный индикатор налоговой политики.

Региональные наборы таких индикаторов были приведены к сопоставимому виду: а) пронормированы по отношению к средним по РФ показателям; б) скорректированы на индексы региональных удорожаний (табл. 6.2). В качестве индексов региональных удорожаний были взяты сравнительные оценки стоимости минимальных продовольственных наборов. Ниже приведены примеры, использующие и другие способы расчета индексов региональных удорожаний.

При оценке сводных рейтингов регионов обобщением формальных и неформальных методик было получено 4 достаточно устойчивых группы макрорегионов: 1-я группа (лидеры) – Центр2, СевЗап3, Привол4, Урал2; 2-я группа – Южный2, Привол1, Привол2, Урал1, Сибирь2, Сибирь3; 3-я группа – СевЗап1, СевЗап2, Центр1, Центр3, Центр4, Южный3, Сибирь1, Привол5, ДалВос1, ДалВос3, СевЗап4; 4-я группа (аутсайдеры) – Южный1, Привол3, Сибирь4, ДалВос2.

Таблица 6.2

**Приведенные индикаторы регионального развития в 2000 г.,
доля к РФ¹**

Макро- регион	ДушДох	УрЗан	ДушВРП	ПлИнв	ПлПром	ПлС/х	Инф- Мул	БюдОбс	НалНаг
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
СевЗап1	0,94	0,98	0,95	0,80	1,08	0,22	0,96	0,61	0,68
СевЗап2	0,83	1,00	1,05	0,94	1,43	0,73	0,84	0,61	0,86
СевЗап3	0,83	1,04	0,94	0,89	0,82	0,47	1,15	0,70	0,86
СевЗап4	0,63	0,98	0,54	0,55	0,53	0,90	0,93	0,54	0,81
Центр1	0,53	1,01	0,54	0,52	0,70	0,92	0,81	0,41	0,82
Центр2	1,98	1,06	1,47	1,23	0,60	0,37	1,99	1,26	1,36
Центр3	0,57	1,00	0,54	0,53	0,64	1,24	0,84	0,40	0,83
Центр4	0,63	1,02	0,62	0,49	0,79	1,67	0,79	0,37	0,72
Южный1	0,43	0,85	0,30	0,24	0,26	0,89	1,01	0,56	0,85
Южный2	0,69	0,96	0,63	0,91	0,41	1,46	1,03	0,36	0,66
Южный3	0,54	0,99	0,54	0,89	0,63	0,90	0,85	0,38	1,18
ПриВол1	0,68	1,01	0,69	0,49	0,84	0,90	0,86	0,38	0,81
ПриВол2	0,66	1,03	0,64	0,48	0,96	0,72	0,91	0,38	0,87
ПриВол3	0,47	1,01	0,55	0,36	0,56	1,36	0,80	0,35	1,07
ПриВол4	0,73	1,00	0,94	1,05	1,31	1,38	0,84	0,92	1,11
ПриВол5	0,77	1,00	0,89	0,85	1,12	0,90	0,82	0,60	0,92
Урал1	0,67	1,01	0,68	0,57	1,03	0,61	0,83	0,44	0,97

¹ Источник: Регионы России. Госкомстат РФ, 2002.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Урал2	1,53	1,00	2,80	5,64	3,45	0,48	1,03	1,90	1,37
Сибирь1	0,55	0,97	0,52	0,33	0,40	1,39	0,98	0,37	0,65
Сибирь2	0,89	0,99	0,78	0,71	1,01	0,64	0,90	0,56	0,86
Сибирь3	0,82	0,98	0,94	0,58	1,29	0,78	0,76	0,60	0,79
Сибирь4	0,44	0,92	0,43	0,37	0,24	0,72	1,26	0,48	0,58
ДалВос1	0,95	0,99	1,27	1,21	1,35	0,63	0,90	1,28	0,66
ДалВос2	0,72	0,96	0,59	0,43	0,74	0,29	0,92	1,04	0,76
ДалВос3	0,60	0,98	0,68	0,48	0,63	0,44	1,25	0,53	0,60

В соответствии с методикой МАИ для построения региональных рейтингов (приоритетов регионов) матрица парных сравнений регионов между собой составлялась следующим образом: регионы внутри одной группы не различались; доминирующие регионы в парах из соседних групп получали балл 3 (умеренное доминирование); мажоранты в парах из групп 1,3 и 2,4 оценивались в 5 баллов (значительное доминирование), в парах из групп 1 и 4 – получали 7 баллов (сильное доминирование). Построенная на этих данных матрица парных сравнений размерности 25x25 имеет своим решением вектор приоритетов регионов (сводных рейтингов), представленный в последнем столбце табл. 6.3. Естественно, что регионы одной группы получали одинаковый рейтинг.

Следующий этап методики состоит в оценке для каждого макрорегиона приоритетов социально-экономической политики. Матрицы парных суждений относительно важности разных политик строились на сравнении относительных индикаторов (элементов региональных столбцов табл. 6.2). Рассчитанные на их основе вектора региональных приоритетов представлены в табл. 6.3 (столбцы 2–10).

Таблица 6.3

Сводные рейтинги регионов и оценки региональных приоритетов направлений федеральной политики

Регион	Региональные приоритеты направлений федеральной политики									Рейтинг региона
	Душ-Дох	Ур-Зан	Душ ВРП	Пл Инв	ПлПром	ПлС/х	Инф Мул	Бюд Обс	Нал Наг	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
СевЗап1	0,10	0,18	0,12	0,07	0,27	0,02	0,15	0,05	0,04	0,021
СевЗап2	0,04	0,13	0,17	0,09	0,36	0,03	0,05	0,07	0,06	0,021
СевЗап3 (л)	0,06	0,20	0,14	0,11	0,05	0,02	0,26	0,07	0,09	0,106
СевЗап4	0,06	0,28	0,03	0,04	0,02	0,18	0,23	0,04	0,12	0,021
Центр1	0,03	0,30	0,04	0,03	0,07	0,23	0,13	0,02	0,15	0,021
Центр2 (л)	0,24	0,04	0,11	0,06	0,02	0,02	0,28	0,15	0,08	0,106
Центр3	0,04	0,23	0,03	0,03	0,06	0,35	0,13	0,02	0,11	0,021
Центр4	0,04	0,20	0,04	0,02	0,10	0,43	0,08	0,02	0,07	0,021
Южный1 (а)	0,04	0,15	0,02	0,01	0,02	0,21	0,30	0,07	0,18	0,009
Южный2	0,06	0,15	0,04	0,11	0,02	0,38	0,19	0,02	0,05	0,052
Южный3	0,03	0,21	0,02	0,12	0,04	0,15	0,10	0,02	0,31	0,021
ПриВол1	0,05	0,30	0,06	0,02	0,12	0,18	0,15	0,02	0,10	0,052
ПриВол2	0,06	0,29	0,04	0,02	0,21	0,08	0,16	0,01	0,13	0,052
ПриВол3 (а)	0,02	0,19	0,04	0,02	0,04	0,33	0,12	0,02	0,22	0,009
ПриВол4 (л)	0,02	0,06	0,05	0,08	0,16	0,20	0,03	0,30	0,10	0,106
ПриВол5	0,04	0,18	0,09	0,08	0,26	0,10	0,05	0,06	0,14	0,022
Урал1	0,05	0,23	0,06	0,03	0,26	0,04	0,11	0,02	0,20	0,052
Урал2 (л)	0,05	0,02	0,11	0,36	0,17	0,01	0,02	0,23	0,03	0,106
Сибирь1	0,05	0,18	0,04	0,02	0,02	0,38	0,21	0,02	0,08	0,021
Сибирь2	0,11	0,21	0,07	0,05	0,26	0,03	0,14	0,04	0,09	0,052
Сибирь3	0,09	0,18	0,15	0,02	0,34	0,05	0,04	0,07	0,06	0,052
Сибирь4 (а)	0,04	0,25	0,03	0,02	0,01	0,14	0,38	0,05	0,08	0,009
ДалВос1	0,05	0,06	0,13	0,10	0,18	0,01	0,04	0,41	0,02	0,021
ДалВос2 (а)	0,07	0,19	0,04	0,02	0,08	0,01	0,17	0,32	0,10	0,009
ДалВос3	0,05	0,25	0,10	0,03	0,08	0,02	0,38	0,04	0,05	0,021

Интегральные приоритеты федеральной социально-экономической политики по стране в целом и их оценки для федеральных округов рассчитываются взвешиванием региональных приоритетов отдельных политик по рейтингам соответствующих макрорегионов (табл. 6.4).

Таблица 6.4

Интегральные приоритеты направлений федеральной политики в 2000 г.

Политика	РФ	Сев-Зап	Центр	Южный	При-волж	Урал	Си-бирь	Дал-Вос
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Доходов населения	0,07	0,07	0,17	0,05	0,04	0,05	0,09	0,06
Занятости населения	0,16	0,19	0,12	0,16	0,17	0,09	0,20	0,16
Экономического роста	0,08	0,13	0,09	0,03	0,05	0,10	0,09	0,10
Инвестиционная	0,09	0,09	0,05	0,10	0,05	0,24	0,03	0,05
Промышленная	0,14	0,12	0,04	0,03	0,17	0,20	0,23	0,12
Аграрная	0,12	0,04	0,13	0,30	0,17	0,02	0,10	0,03
Инфраструктурная	0,14	0,21	0,21	0,18	0,09	0,05	0,13	0,20
Бюджетная	0,11	0,07	0,10	0,02	0,14	0,16	0,05	0,24
Налоговая	0,09	0,08	0,09	0,13	0,12	0,09	0,08	0,04

Содержательные интерпретации расчетных оценок приоритетов. Результаты расчетов позволили сделать следующие выводы.

1. В целом отмечается довольно равномерная реакция экономики и населения на усилия центрального правительства (размах оценок приоритетов – отношение максимального элемента столбца 2 табл. 6.4 к минимальному, – немного выше 2 раз). Наибольшее внимание федеральный центр уделяет проблемам занятости, промышленной и инфраструктурной политикам (оценки приоритетов 0,14–0,16). Следующий круг проблем связан с задачами инвестиционной, аграрной и бюджетной политик (с оценками 0,09–0,12). Замыкают «перечень важных дел правительства» проблемы роста доходов населения и экономического роста (оценки 0,07–0,08).

2. В федеральных округах разброс оценок действий федерального правительства выше. Размах столбцов 3–10 табл. 6.4 таков: Северо-Западный округ – 6,0; Центральный – 5,7; Южный – 14,2; Приволжский – 4,9; Уральский – 13,6; Сибирский – 7,8; Дальневосточный – 15,6. В целом реакция экономик федеральных округов на политику федерального центра далеко не одинакова.

3. Интересными представляются сравнения оценок приоритетов федеральной социально-экономической политики с позиций крайних групп регионов. В табл. 6.5 представлены средние оценки по группам регионов-лидеров и регионов-аутсайдеров (отмеченных в табл. 6.3 символами «л» и «а», соответственно), перенормированные в единичную шкалу с целью их сопоставимости со среднероссийскими оценками.

Таблица 6.5

Приоритеты в маргинальных группах

Политика	Лидеры	Россия	Аутсайдеры
1	2	3	4
Доходов населения	0,09	0,07	0,04
Занятости населения	0,08	0,16	0,20
Экономического роста	0,10	0,08	0,03
Инвестиционная	0,15	0,09	0,02
Промышленная	0,10	0,14	0,04
Аграрная	0,06	0,11	0,17
Инфраструктурная	0,15	0,14	0,24
Бюджетная	0,19	0,11	0,11
Налоговая	0,08	0,09	0,14

Лидеры более полно используют возможности социально-экономической политики, проводимой на федеральном уровне. Разница векторов приоритетов в регионах-лидерах и для страны в целом меньше в 1,5 раза, чем аналогичные оценки для регионов-аутсайдеров. Этот факт можно интерпретировать и иначе; в целом социально-экономическая политика федерального центра строится с ориентацией на более сильные регионы. Обладая большим потенциалом, лидеры более активно используют те позиции федеральной политики, которые дают им возможность более полной

его реализации. Поэтому у них более значимо оцениваются приоритеты политики доходов, макроэкономической, инвестиционной и бюджетной политики.

Напротив, в регионах-аутсайдерах с низким экономическим потенциалом не удастся реализовать возможности, создаваемые федеральной политикой. Именно поэтому, на наш взгляд, в них низки оценки приоритетности таких очевидных инструментов экономического развития, как инвестиционной, промышленной, в целом политики экономического роста, политики роста душевых доходов. Более значимо в этих регионах оцениваются и используются инструменты и направления федеральной политики, реально действующие в условиях конкретных регионов – аграрной, инфраструктурной и налоговой политики. Низкий уровень экономической активности в регионах-аутсайдерах относительно повышает значимость в них политики занятости, проводимой федеральным центром.

4. Результаты измерения приоритетов федеральной социально-экономической политики зависят от степени учета региональных удорожаний. В анализируемых выше расчетах региональные индикаторы приводились к единому уровню на основе стоимостных индексов минимальных продовольственных корзин, рассчитываемых по данным Госкомстата РФ. Их основной особенностью является явное занижение реальных региональных удорожаний (общий диапазон оцениваемых на их основе изменений остается в пределах 200%), что, видимо, обусловлено излишним административным контролем региональных властей над ценами минимальных продуктовых наборов.

Другим способом учета является расчет сводных индексов региональных удорожаний, выявляющих и интегрирующих по специальной методике неодинаковые удорожания отдельных региональных факторов – доходов населения, ВРП, промышленной продукции, инвестиций и т.д.¹ Оба варианта индексов региональных удорожаний представлены в табл. 6.6.

¹ Первый вариант методики расчета сводных индексов региональных удорожаний опубликован в книге: С.А. Суслицын «Моделирование и анализ межуровневых отношений в Российской Федерации. Новосибирск, изд. ИЭи-ОПП СО РАН, 1999, с. 59–63. В данных расчетах использовалась методика, близкая описанной в разделе 5.

Таблица 6.6

Индексы региональных удорожаний в 2000 г., % к минимуму

Регион	Индекс по мин. набору	Сводный индекс удорожаний
1	2	3
СевЗап1	136,5	160,3
СевЗап2	116,0	167,4
СевЗап3	124,5	149,2
СевЗап4	111,5	114,1
Центр1	105,7	119,8
Центр2	141,2	169,7
Центр3	106,2	126,7
Центр4	100,0	135,5
Южный1	105,4	100,0
Южный2	100,4	120,6
Южный3	108,2	135,6
ПриВол1	116,8	136,9
ПриВол2	107,2	116,7
ПриВол3	103,1	132,7
ПриВол4	104,8	168,4
ПриВол5	112,7	155,1
Урал1	119,7	142,3
Урал2	146,4	309,0
Сибирь1	108,7	129,6
Сибирь2	110,5	136,9
Сибирь3	129,4	175,2
Сибирь4	121,1	119,8
ДалВос1	171,0	275,3
ДалВос2	195,0	201,3
ДалВос3	143,5	155,1

Оценки сводных индексов региональных удорожаний характеризуются большим размахом их изменений, заметно следуя географии (северные удорожания) или особым условиям развития (Центр2, Урал2, ДалВос1).

В табл. 6.7 приведены оценки приоритетов федеральной социально-экономической политики, рассчитанные при разных вариантах нивелирования региональных удорожаний (вариант 1 – по ценам минимальных продуктовых наборов, вариант 2 – по сводным индексам региональных удорожаний). Там же представлен контрольный расчет вектора приоритетов для случая номинальных индикаторов (без их поправки на региональные удорожания). Средние оценки приоритетов при равноважности разных направлений федеральной политики должны быть близки $1/9 \approx 0,11$. Варианты 1–3 характеризуются следующими коэффициентами вариации векторов приоритетов: вар. 1 – 0,009; вар. 2 – 0,018; вар. 3 – 0,007. Содержательная интерпретация итогов таблицы 6.7 может быть следующей.

Таблица 6.7

**Приоритеты федеральной политики в 2000 г. по вариантам
элиминирования региональных удорожаний**

Политика	По индексу мин. корзины (вар. 1)	По сводному индексу удорожаний (вар. 2)	По номинальным индикаторам (вар. 3)
Доходов населения	0,07	0,06	0,10
Занятости населения	0,16	0,21	0,12
Экономического роста	0,08	0,06	0,11
Инвестиционная	0,09	0,08	0,10
Промышленная	0,14	0,09	0,15
Аграрная	0,12	0,08	0,12
Инфраструктурная	0,14	0,19	0,11
Бюджетная	0,11	0,08	0,12
Налоговая	0,09	0,15	0,07

Максимальная равномерность распределения оценок приоритетов федеральной социально-экономической политики, обнаруженная в расчетах с использованием номинальных индикаторов (вар3), не может быть случайной. Ее единственное объяснение состоит в том, что, федеральный центр, действуя по принципу «штопания» очередных дыр, равномерно балансирует общую социально-экономическую ситуацию, ориентируясь на фактические показатели социально-экономического развития. На эту гипотезу «работают» и обе, заметно отличающиеся от средней, частных оценки по промышленной и налоговой политике (последний столбец табл. 6.7). Превышение приоритетов промышленной политики над средней оценкой (0,15 против 0,11) обусловлено еще заметными импульсами последефолтовых оживлений промышленности; низкая расчетная оценка приоритетов налоговой политики (0,07 против 0,11) в 2000 г. корреспондирует с самыми заметными действиями Правительства РФ в 2001 г. – введением Налогового кодекса. Таким образом, основная линия поведения федерального центра обусловлена тактикой преодоления фактически складывающихся узких мест, не имеющей ничего общего с политикой, ориентированной на следование определенным приоритетам социально-экономического развития.

Главным недостатком таких действий является тот факт, что в реальных измерителях, преодолевающих искажения территориальной ценовой неоднородности (и возможно, остающегося вне наших рассмотрений инфляционного влияния), формируются приоритеты регионального развития (а тем самым и страны), зачастую и не предполагаемые исходными правительственными решениями. Так, в расчетах, ориентированных на элиминирование в генеральных индикаторах региональных ценовых неравенств с использованием сводных индексов региональных удорожаний (вар. 2 табл. 6.7), явными аутсайдерами внимания федерального центра являются политики в области доходов населения, экономического роста, инвестиционная, бюджетная и аграрная (оценки 0,06–0,08). Промышленная политика уже не выглядит бесспорным лидером (0,09), а на первое место выдвигаются приоритеты в области занятости населения, инфраструктурная и налоговая политики. При этом высокий рейтинг политики занятости частично может быть объяснен особенностями форми-

рования генеральных индикаторов, ее представляющих, сильным регулирующим и унифицированным влиянием на регионы специализированных государственных органов.

Общие выводы. Общие итоги выполненных расчетов состоят в следующем. Существующая статистика содержит в скрытой форме возможности для оценки реальных приоритетов государственной социально-экономической политики независимо от самого факта ее целенаправленного формирования. При этом апостериорные (статистические) оценки фактически складывающихся приоритетов не обязаны совпадать с априорно формулируемыми приоритетами, фиксируемыми в различных программных документах, а степень их расхождения может определять меру достижимости последних.

Традиционные методы оценки действий федерального центра базируются на анализе сводных итогов социально-экономического развития, игнорирующих факторы и условия территориальной неоднородности экономического пространства страны. В основе использованной в разделе методики сводные оценки приоритетов федеральной политики рассчитываются по сложным процедурам естественной интеграции региональных оценок федеральных приоритетов. Само распределение оценок приоритетов зависит от способов элиминирования региональных удорожаний.

При использовании фактических региональных индикаторов сводные оценки приоритетов федеральной социально-экономической политики в РФ на рубеже веков характеризуются их равномерным распределением (что само по себе определенным образом отражает общую направленность действий федерального центра). Но номинальная равнозначимость отдельных направлений социально-экономической политики порождает заметные вариации оценок их приоритетов, рассчитываемых на основе индикаторов единого уровня. В частности отчетливо проявляется недостаток внимания на федеральном уровне к проблемам экономического роста, увеличению денежных доходов населения, инвестиционной, аграрной и бюджетной политик.

Региональные оценки приоритетов федеральной политики расходятся с ее оценками на федеральном уровне. При этом в каждом федеральном округе формируется своя система оценок федеральной политики. Достаточно четко выражаются различия

в ее оценках и в маргинальных группах (лидерах и аутсайдерах регионального развития). В целом федеральная политика «ближе» сильным регионам. Экономически слабые регионы существенно ниже оценивают действия федерального Центра по развитию и активизации традиционных инструментов экономического роста (промышленной, инвестиционной политики) и акцентируются на реально доступных им инструментах своего развития – аграрной, инфраструктурной и бюджетной политики.

МЕТОДИКА И АНАЛИЗ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ В РЕГИОНАХ ЮГА ЗАПАДНОЙ СИБИРИ¹

Постановка задачи. Исходная постановка задачи заключается в следующем. Генеральная цель социально-экономической политики, проводимой администрациями регионов, состоит в росте жизненного уровня населения на основе устойчивого и сбалансированного развития ее экономики и инфраструктуры. С использованием процедур МАИ эта цель конкретизируется в установках основных направлений социально-экономической политики в регионе. В свою очередь, каждый вид экономической и социальной политики может быть структуризован на подцели и подзадачи, направленные на достижение поставленных установок. Здесь мы ограничимся первым уровнем целей, понимая все многообразие средств, методов и механизмов их достижения, а также внутреннюю логику их взаимосвязи между собой.

Аналізу подлежат итоги развития регионов юга Западной Сибири в 2000–2007 г. с целью выявления приоритетов основных видов социально-экономической политики, проводившейся в эти годы как федеральным правительством, так и администрациями регионов.

¹ *Суслицын С.А.* Особенности социально-экономического развития регионов Сибири: приоритеты, позиционирование, потенциал саморазвития // Региональное и муниципальное управление: диагностика, планирование и мониторинг социально-экономического развития регионов Сибири / под ред. А.С. Новоселова, В.Е. Селиверстова; ИЭОПП СО РАН – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. Гл.10. – С. 329–358.

В рамках доступных статистических данных было выделено шесть направлений социально-экономической политики, через которые федеральные и региональные органы управления осуществляют целенаправленное воздействие на траектории развития регионов и реализацию целей такого развития (табл. 6.8). В общем виде каждое направление политики может быть охарактеризовано набором конкретных социально-экономических показателей, призванных описать существующее состояние, целевые установки его изменения, мероприятия по их реализации.

Таблица 6.8

Установки направлений социально-экономической политики в макрорегионе «юг Западной Сибири»

Направление политики	Содержание	Генеральный индикатор
Политика роста доходов населения	Обеспечение нормативно-минимального уровня жизни слабо защищенных категорий населения, содействие росту жизненного уровня всего населения региона	Средняя зарплата
Политики стимулирования экономического роста	Рост ресурсов для накопления и конечного потребления в регионе	Душевой ВРП
Инвестиционная политика	Рост инвестиционного потенциала области и рациональное его использование	Душевые инвестиции
Поддержка товаропроизводителей	Содействие росту производства пользующихся спросом товаров. Создание условий для устойчивого развития хозяйствующих субъектов	Производство товаров на 1 человека
Рост потребительского рынка	Рост возможностей и условий реализации потребительского спроса	Оборот розничной торговли и объем платных услуг на 1 человека
Бюджетная политика	Рост доходов консолидированного бюджета и эффективное их расходование.	Бюджетная обеспеченность

В работе мы ограничились выражением результативности каждой политики через относительное значение одного, самого важного с нашей точки зрения индикатора, называемого далее генеральным индикатором:

- ❖ для *политики роста доходов населения* таким индикатором является средняя реальная зарплата;

- ❖ для *политики стимулирования экономического роста* – произведенный в регионе ВРП в расчете на душу населения;

- ❖ для *инвестиционной политики* – плотность инвестиций, рассчитываемая как объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного жителя региона;

- ❖ результативность *политики поддержки товаропроизводителей* отражает индикатор объема производства товаров (продукции промышленности и сельского хозяйства), нормированный к численности населения;

- ❖ развитие потребительского рынка выражено в суммарной величине платных услуг и оборота розничной торговли на душу населения;

- ❖ бюджетная политика представлена индикатором бюджетной обеспеченности в регионе – величиной бюджетных доходов на 1 жителя.

В расчетах использовались относительные оценки этих индикаторов, нормированных к средним по России значениям одноименных индикаторов. Такая нормировка делает соизмеримыми между собой количественные шкалы изменений разных индикаторов и, кроме того, позволяет их градуировать однотипным образом для вынесения суждений типа «насколько лучше (хуже) развитие региона, результативна та или иная политика», лучше или хуже развивается тот или иной регион по каждому направлению, и в целом, как в регионах реализуются генеральные цели их развития.

Качественной шкале парных сравнений в методе МАИ диапазоном от 1 балла (равной важности двух видов деятельности) до 9 баллов (очень сильного превосходства одного вида над другим) отвечает разбиение размаха матрицы относительных генеральных индикаторов (разницы между максимальной и минимальной оценкой) на 9 интервалов, с шагом около 11% (точнее 1/9). Получаемая количественная шкала сравнений генеральных индикато-

ров взаимно однозначно соответствует качественной шкале метода МАИ, и, следовательно, все последующие его процедуры применимы к матрице генеральных индикаторов, отражающих оценки результативности разных направлений социально-экономической политики в регионах, для определения реальной значимости частных политик для достижения основной цели регионального развития.

Исходная информация к расчетам. Расчеты проводились для шести субъектов РФ юга Западной Сибири – Республики Алтай, Алтайского края, Новосибирской, Кемеровской, Омской и Томской областей. По исходным данным Росстата РФ за 2000–2007 гг. для каждого региона были подготовлены специальным образом массивы относительных индикаторов. Индикаторы нормированы к среднероссийскому уровню; пересчитаны в постоянные цены 2000 г.; скорректированы на коэффициенты региональных удорожаний, рассчитанных по стоимостным оценкам фиксированных потребительских наборов за 2000–2007 г. Их полный набор содержится в табл. 6.9 и рассматривается как изменяющиеся во времени генеральные индикаторы для оценки результативности конкретного вида социально-экономической политики. В обозначениях табл. 6.9 они означают следующее:

- СрЗапл – средняя относительная зарплата – генеральный индикатор политики доходов населения;
- ДушВРП – душевой ВРП – генеральный индикатор политики, направленной на стимулирование экономического роста;
- ДушПрТов – объем произведенных товаров – генеральный индикатор оценки результативности политики стимулирования активности товаропроизводителей в регионе;
- ДушПтРын – суммарный объем платных услуг и оборота розничной торговли в расчете на 1 человека – генеральный индикатор оценки результативности стимулирования развития потребительского рынка;
- ДушИнв – плотность инвестиций (объем инвестиций в основной капитал в расчете на 1 человека) – генеральный индикатор оценки результативности инвестиционной политики в регионе;

БюдОбесп – бюджетная обеспеченность (общий объем доходов консолидированного бюджета региона в расчете на 1 человека) – генеральный индикатор для оценки результативности бюджетной политики в регионе).

Таблица 6.9

Исходные данные к расчетам в разрезе регионов юга Западной Сибири

Индикатор	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Республика Алтай								
СрЗарпл	60,3	68,7	79,8	75,7	72,7	72,6	78,0	74,4
ДушВРП	36,2	42,0	36,9	38,0	37,5	35,1	33,8	32,5
ДушПрТов	28,6	27,5	27,0	25,2	23,5	21,2	21,1	21,5
ДушПтРын	37,7	41,9	43,1	44,7	42,5	41,2	43,0	46,6
ДушИнв	40,2	45,3	44,0	31,8	42,8	47,2	49,8	52,2
БюдОбесп	67,8	158,8	183,3	178,3	160,4	156,3	155,0	145,3
Алтайский край								
СрЗарплата	71,2	67,3	72,7	69,5	69,0	63,5	66,7	66,7
ДушВРП	51,4	52,1	53,0	52,7	51,5	46,6	48,5	50,0
ДушПрТов	70,8	72,4	72,5	70,6	65,6	56,0	58,6	60,1
ДушПтРын	63,8	66,1	72,8	76,6	75,2	71,9	76,5	78,6
ДушИнв	36,6	36,1	39,9	42,2	35,8	37,9	41,0	46,2
БюдОбесп	53,0	63,3	71,6	71,8	66,2	65,0	63,5	66,7
Кемеровская область								
СрЗарплата	113,6	107,1	103,6	106,6	113,9	120,9	120,3	116,7
ДушВРП	78,5	77,0	75,7	78,8	78,6	80,7	80,9	80,5
ДушПрТов	117,7	114,2	107,5	111,4	110,3	111,1	110,8	105,2
ДушПтРын	80,3	86,8	93,0	98,0	101,4	107,4	111,4	115,0
ДушИнв	76,0	76,1	77,3	78,9	118,6	140,2	124,4	112,1
БюдОбесп	76,3	73,5	83,3	87,9	112,5	122,7	107,2	115,3

РАЗДЕЛ 6

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Новосибирская область								
СрЗарплата	79,4	89,7	91,3	91,9	95,9	95,9	94,8	97,2
ДушВРП	64,4	72,7	71,0	73,3	75,8	77,5	74,5	76,8
ДушПрТов	61,2	67,8	64,2	63,2	62,8	62,5	59,4	61,2
ДушПтРын	95,1	99,7	103,7	105,1	107,8	116,4	114,7	114,6
ДушИнв	47,8	52,4	53,7	57,0	57,8	62,2	65,2	81,2
БюдОбесп	47,3	74,1	75,5	80,4	75,5	88,2	83,6	92,4
Омская область								
СрЗарплата	74,0	85,4	97,0	98,7	106,9	109,1	108,2	101,6
ДушВРП	61,0	67,5	69,9	71,5	89,8	87,5	80,4	75,6
ДушПрТов	69,1	82,1	83,2	81,4	86,7	88,5	87,9	84,8
ДушПтРын	72,3	81,5	92,0	96,4	100,6	101,3	99,6	99,0
ДушИнв	33,8	45,4	59,5	68,6	67,3	86,1	79,6	78,1
БюдОбесп	53,0	72,3	77,0	89,2	128,5	144,9	103,6	97,3
Томская область								
СрЗарплата	122,9	123,9	113,2	103,6	102,3	98,0	99,2	100,2
ДушВРП	103,3	102,6	101,6	97,4	96,9	86,4	85,6	82,6
ДушПрТов	88,9	84,8	84,9	82,7	85,3	72,0	69,5	64,6
ДушПтРын	84,3	78,6	82,4	79,6	82,1	83,0	84,1	79,2
ДушИнв	117,2	149,2	145,7	138,5	98,9	63,3	92,4	112,9
БюдОбесп	96,8	81,0	87,9	83,1	79,7	86,6	90,8	82,0

Сводные рейтинги регионов юга Западной Сибири. По данным табл. 6.9 для каждого региона можно рассчитать его сводный рейтинг, как среднеарифметическое частных критериев. Такие рейтинги популярны в межрегиональных сравнениях и позволяют давать комплексную оценку положения регионов в многорегиональных системах, интегрирующую сравнительные оценки по частным показателям. Динамика таких рейтингов в 2000–2007 гг. представлена в табл. 6.10.

Таблица 6.10

**Сводные рейтинги регионов юга Западной Сибири
в 2000–2007 гг., % к РФ**

Регион	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Республика Алтай	45,2	64,0	69,0	65,6	63,2	62,3	63,4	62,1
Алтайский край	57,8	59,6	63,8	63,9	60,5	56,8	59,1	61,4
Кемеровская обл.	90,4	89,1	90,1	93,6	105,9	113,8	109,2	107,5
Новосибирская обл.	65,9	76,1	76,6	78,5	79,3	83,8	82,1	87,2
Омская обл.	60,5	72,4	79,8	84,3	96,6	102,9	93,2	89,4
Томская обл.	102,3	103,3	102,6	97,5	90,8	81,5	86,9	86,9

Анализ сводных рейтингов регионов и их динамики имеет самостоятельное значение, во-первых, с позиций динамики, и во-вторых, с позиций межрегиональных различий. Из табл. 6.10 видно, что в 2000 г. все регионы юга Западной Сибири, кроме Томской области, имели сводные рейтинги ниже среднероссийских. В течение всего периода все регионы, кроме Томской области, демонстрируют устойчивый рост своего положения в российской экономике, медленно приближаясь по этим оценкам к среднероссийскому уровню. Лидерами роста являются Омская область (рост сводного рейтинга на 48%) и Республика Алтай (рост на 38%). Потери позиций Томской области связаны, прежде всего, с печальной судьбой компании Юкос и ее «дочки» ВНК, имевшей заметный вес в экономике области и резко сократившей масштабы своей деятельности начиная с 2003 г. К 2007 г. различия между регионами юга Западной Сибири, измеряемые отношением максимального к минимальному рейтингу, по сравнению с 2000 г. сократились почти на 30%.

Сводные рейтинги регионов можно использовать для определения вкладов регионов в достижение генеральной цели развития юга Западной Сибири в целом двумя способами. *Первый способ*

состоит в прямом их использовании для расчета оценок вклада, нормировав их сумму, например, до 100%, (см. последние два столбца табл. 6.11). Как видно из таблицы, в этом случае вклад регионов в общие итоги развития макрорегиона за период 2000–2007 гг. изменился. У Алтайского края и Кемеровской области он изменился незначительно, в пределах 1%. У Новосибирской области и Республики Алтай возрос примерно на 2%. Омская область заметно нарастила свой вес в общих итогах, а для Томской области характерно падение удельного веса в экономике макрорегиона. В целом же разброс оценок важности регионов с общих позиций малозаметен (не превышает двухкратного уровня, что, безусловно, не отражает разный экономический потенциал регионов (например Республики Алтай и Кемеровской области).

Таблица 6.11

Оценки приоритетов регионов

Регионы	По методике МАИ		По сводным индексам регионов	
	2000	2007	2000	2007
Республика Алтай	2,8	4,4	10,7	12,6
Алтайский край	5,4	3,5	13,7	12,4
Кемеровская обл.	27	39,9	21,4	21,7
Новосибирская обл.	12,3	17,1	15,6	17,6
Омская обл.	7,7	21,6	14,3	18,1
Томская обл.	44,8	13,6	24,2	17,6

Второй способ использования свободных рейтингов заключается в том, что на основе матрицы сводных рейтингов регионов (табл.6.11) модифицированными процедурами МАИ можно построить матрицу парных сравнений регионов для каждого года рассматриваемого периода. В табл. 6.12 и 6.13 приведены такие матрицы для 2000 г. и 2007 г.

Таблица 6.12

Матрица парных сравнений регионов в 2000 г.

Регион	Республика Алтай	Алтайский край	Кемеровская обл.	Новосибирская обл.	Омская обл.	Томская обл.
Республика Алтай	1	0,3	0,1	0,2	0,3	0,1
Алтайский край	3	1	0,2	0,3	0,5	0,1
Кемеровская обл.	9	5	1	3	5	0,3
Новосибирская обл.	5	3	0,3	1	2	0,2
Омская обл.	3	2	0,2	0,5	1	0,2
Томская обл.	9	7	3	5	5	1

Таблица 6.13

Матрица парных сравнений регионов в 2007 г.

Регион	Республика Алтай	Алтайский край	Кемеровская обл.	Новосибирская обл.	Омская обл.	Томская обл.
Республика Алтай	1	2	0,1	0,2	0,2	0,2
Алтайский край	0,5	1	0,1	0,2	0,2	0,2
Кемеровская обл.	7	7	1	3	3	3
Новосибирская обл.	5	5	0,3	1	0,5	2
Омская обл.	5	5	0,3	2	1	2
Томская обл.	5	5	0,3	0,5	0,5	1

На основе этих матриц можно оценить и вклады регионов в генеральную цель, представленных в столбцах табл. 6.11 как расчетные оценки приоритетов регионов. Видно, что оценки важности регионов, полученные таким способом, заметно отличаются от оценок, полученных первым способом по сводным

рейтингам, а также демонстрируют большие изменения во времени относительного значения регионов в развитии макро-региона.

Такие изменения более понятны по анализу в матрицах парных сравнений (см. табл. 6.12 и 6.13). Так, для Томской области в 2000 г. условие доминирования выполнялось по отношению всех остальных регионов (последняя строка табл. 6.12), что и обеспечивало в расчетах на следующих этапах наиболее высокую оценку ее вклада в общие итоги. К 2007 г. такое доминирование сохранилось лишь в отношении двух регионов, при этом на более низком уровне (последняя строка табл. 6.13).

Оценки приоритетов направлений социально-экономической политики по регионам юга Западной Сибири. На втором этапе методики МАИ аналогичным способом можно рассчитать оценки важности отдельных политик с точки зрения развития каждого региона. Сводные оценки таких расчетов приведены в табл. 6.14 для 2000 г. и табл. 6.15 для 2007 г.

Таблица 6.14

Оценки приоритетов политик по регионам юга Западной Сибири в 2000 г.

Политика	Республика Алтай	Алтайский край	Кемеровская обл.	Новосибирская обл.	Омская обл.	Томская обл.
Доходов населения	28,4	33,8	31,4	23,5	32,3	34,7
Экономического роста	5,2	8,5	7,9	11,8	11,8	15,3
Роста товарного пр-ва	2,7	26,9	39,5	9,3	20,3	7,9
Развития потр. рынка	7	17,4	10	46,8	25,6	5,4
Инвестиционная	10,9	2,8	5	4,9	2,3	25,3
Бюджетная	45,8	10,7	6,3	3,7	7,7	11,4

Средние оценки важности разных политик с позиций обеспечения устойчивого экономического роста экономики и жизненного уровня населения при их равнозначности близки 16,6% (1/6). Расчеты показали, что приоритеты отдельных направлений социально-экономической политики достаточно дифференцированы по регионам и заметно изменились к 2007 г. по сравнению с 2000 г.

Таблица 6.15

**Оценки приоритетов политик по регионам
юга Западной Сибири в 2007 г.**

Политика	Республика Алтай	Алтайский край	Кемеровская обл.	Новосибирская обл.	Омская обл.	Томская обл.
Доходов населения	23,1	22,2	31,1	21,6	30,9	24,1
Экономического роста	3,3	6,2	4,3	7	6,1	13,4
Роста товарного пр-ва	1,6	10,5	9,9	3,6	11	4,1
Развития потр. рынка	7,5	39,5	18,3	41,9	24,5	7,8
Инвестиционная	10,8	4	13,3	8,8	8,2	40
Бюджетная	53,7	17,6	23,1	17,2	19,4	10,6

В 2000 г. приоритетом № 1 для всех регионов была политика *роста доходов населения* (1-я строка табл. 6.14). Это направление социально-экономической политики остается важным и в 2007 г., хотя его приоритетность несколько снижается. По остальным видам политик можно отметить следующие моменты.

Бюджетная политика имеет наиболее важное значение для Республики Алтай, с его усилением к 2007 г. Для остальных регионов оценки ее важности в 2000 г. оценивались заметно ниже среднего уровня. К 2007 г. значимость бюджетной политики осталась примерно на том же уровне для Томской области и заметно возросла в остальных регионах.

Инвестиционная политика во всех регионах не являлась приоритетным направлением (т.е. с оценками важности выше среднего уровня) ни в 2000 г., ни в 2007 г. Это, на наш взгляд, следствие общих приоритетов и государственной инвестиционной политики в стране, и отраслевого и пространственного распределения инвестиционных корпоративных мотиваций – юг Западной Сибири не интересен большинству инвесторов, как резидентов, так и внешних (отечественных и иностранных).

Политика стимулирования товарного производства оказалась значимой (заметно выше средних оценок) в самом начале промышленного подъема (в 2000 г.) в Кемеровской (наиболее оживились угольная промышленность и металлургия), Омской областях (нефтеперерабатывающая и нефтехимическая промышленность, агропереработка) и Алтайском крае (сельское хозяйство и АПК). В Томской области только начал набирать обороты ТЭК, в частности деятельность корпорации Юкос (свидетельство чему – повышенная инвестиционная активность по сравнению с другими регионами). Отставание Новосибирской области в 2000 г. можно объяснить высоким весом в промышленности ВПК и слабыми еще возможностями государства в его развитии.

К сожалению, общей тенденцией к 2007 г. оказалось снижение приоритетности для макрорегиона в целом политики стимулирования товарного производства. В первую очередь это связано с отставанием темпов роста этого сектора экономики от среднероссийских. Последнее наглядно видно из динамики исходных индикаторов, представленных в табл. 6.9.

По политике *развития потребительского рынка* регионы разделились на две группы. Первую составили Республика Алтай и Томская область с устойчиво ниже средних оценками значимости для этих регионов этого направления социально-экономической политики. Объясняющей гипотезой «соседства» этих регионов в группе является малочисленность их населения (масштабы потребительского рынка при прочих равных условиях наиболее коррелируют именно с численностью населения). Вторую группу составили остальные субъекты РФ юга Западной Сибири, для которых оценки важности политики развития потребительского рынка довольно высоки (заметно выше средних), а для

Новосибирской области гипертрофированно значимы, на уровне (40% и более 100-балльной шкалы суммарных приоритетов всех видов социально-экономической политики). В этих оценках отражается прежде всего межрегиональный аспект влияния Новосибирской области на весь регион и особенности его отражения статистикой в показателях развития розничной торговли.

Неутешительным итогом распределения приоритетов конкретных видов социально-экономической политики являются оценки важности наиболее значимой среди них – *политики стимулирования экономического роста*, выражаемой в наших расчетах через рассмотрение генеральным индикатором относительно показателя душевого ВРП. Как показали наши расчеты, мало того, что в 2000 г. важность этой политики оказалась во всех регионах заметно ниже среднего уровня (16,6%), эти оценки заметно снизились к 2007 г., демонстрируя устойчивое отставание макрорегиона по душевому ВРП от среднероссийского уровня. Это означает, что в России общая политика стимулирования экономического роста реализуется через факторы, влияние которых на рост значимых секторов экономик регионов юга Западной Сибири мало заметно.

Генеральные приоритеты социально-экономической политики в макрорегионе «юг Западной Сибири» в 2000–2007 гг. Обобщающим этапом методики МАИ является построение генеральных приоритетов развития макрорегиона в целом. Эти приоритеты определяются на основе рассчитанных приоритетов регионов и приоритетов отдельных политик в каждом регионе и представлены в табл. 6.16. Из таблицы можно сделать следующие основные выводы.

- Для макрорегиона в целом в 2007 г. наиболее приоритетными, с оценками выше среднего распределения значимости отдельных видов политик, являются политики роста доходов населения и развития потребительского рынка (с достаточно прозрачной их логической связкой между собой), а также бюджетная политика, с удвоением ее оценок значимости за период.

Таблица 6.16

**Генеральные приоритеты развития
юга Западной Сибири в целом**

Политика	2000	2007
Роста доходов населения	32	27,8
Экономического роста	12	6,4
Стимулирования товаропроизводителей	18,4	7,9
Развития потребительского рынка	13,9	22,5
Инвестиционная	13,9	14,6
Бюджетная	9,7	20,7

• Этот рост, возможно, призван компенсировать несрабатывание для макрорегиона предпринимаемых на федеральном уровне усилий по стимулированию экономического роста и активности товаропроизводителей. Оценки значимости этих политик в макрорегионе заметно снижаются к 2007 г.

**ОЦЕНКА СТРАТЕГИЧЕСКИХ АЛЬТЕРНАТИВ
РАЗВИТИЯ РЕГИОНА НА ПРИМЕРЕ ОМСКОЙ ОБЛАСТИ¹**

Генеральная цель и конкретные установки развития Омской области. Генеральная цель социально-экономической политики, проводимой администрацией Омской области, состоит в росте жизненного уровня населения области на основе устойчивого и пропорционального развития ее экономики и инфраструктуры. Эта цель конкретизируется в установках основных направлений социально-экономической политики в регионе:

◇ *промышленной* политики – содействие росту производства пользующейся спросом промышленной продукции, создание условий для устойчивого роста промышленных предприятий;

¹ *Суслицын С.А.* Методика оценки стратегических решений при слабоструктурированных альтернативах и критериях // Проект СИРЕНА: комплекс моделей и процедур ситуационного анализа регионального развития. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП. – 2002. – С. 11–26.

◇ *аграрной* политики – формирование эффективно работающего многостадийного организационно-экономического механизма «производство сельскохозяйственной продукции – переработка – рынок – потребление»;

◇ *инфраструктурной* политики – обеспечение сбалансированности предложения инфраструктурных услуг и спроса на них;

◇ *социальной* политики – обеспечение нормативно-минимального уровня жизни слабозащищенных категорий населения, содействие росту жизненного уровня всего населения;

◇ *бюджетной* политики – рост доходов консолидированного бюджета и эффективное их расходование;

◇ *трансфертной* политики – укрепление муниципальных бюджетов и сближение бюджетной обеспеченности муниципальных образований;

◇ *инвестиционной* политики – рост инвестиционного потенциала региона и рациональное его использование;

◇ *ценовой* политики – контроль за динамикой рыночных цен, участие в формировании регулируемых цен и тарифов.

Не существует априорных предпочтений разных видов социально-экономической политики, но в каждый данный момент можно экспертно определить их относительную важность попарным сравнением. Так, например, по мнению экспертов промышленная политика в Омской области имеет более чем умеренное превосходство над аграрной и инфраструктурной политиками, умеренное доминирование над социальной политикой, слабое – над бюджетной и трансфертной политиками, и равнозначна инвестиционной и ценовой политикам. Интегрируя по специальному алгоритму частные парные суждения о сравнительной важности отдельных политик, можно рассчитать приоритеты видов политик (их удельные веса влияния на достижение генеральной цели).

В расчетах по Омской области (табл. 6.17) наибольшее влияние на рост жизненного уровня населения и устойчивый рост экономики оказывают промышленная и ценовая политики (ранг приоритетов 0,21–0,22). Следующей по влиянию на генеральную цель является инвестиционная политика (с рангом 0,16). Умеренное воздействие отводится социальной и бюджет-

ной политикам (с рангом 0,1–0,12). Замыкают шкалу приоритетов инфраструктурная (0,08), аграрная и трансфертная политики (по 0,06).

Таблица 6.17

**Приоритеты разных направлений
социально-экономической политики Омской области**

Политика	Приоритеты
Промышленная	0,22
Аграрная	0,06
Инфраструктурная	0,08
Социальная	0,1
Бюджетная	0,12
Трансфертная	0,06
Инвестиционная	0,16
Ценовая	0,21

В целом полученные интегральные приоритеты отвечают нашим представлениям о сравнительной важности отдельных политик в общей социально-экономической политике в Омской области. Может быть, оказалась недооцененной роль аграрной политики. Если этот результат – не следствие несколько смещенных оценок аграрной политики в матрице парных суждений (см. табл. 6.12), то одна из рекомендаций по итогам расчетов могла бы состоять в усилении внимания администрации области развитию АПК в еще большей мере, чем это осуществляется в настоящее время.

Оценка приоритетов альтернативных стратегий развития Омской области. Процедуры МАИ позволяют определенным образом упорядочивать не только управляющие воздействия на развитие региона, но и сами альтернативные варианты такого развития.

Сложность проблемы сравнения вариантов регионального развития состоит в следующем. Любой вариант (стратегия, сце-

нарий) развития региона характеризуется набором индикаторов (в общем случае разнонаправленно изменяющихся), и не существует априорно заданного какого-то глобального критерия, позволяющего однозначно упорядочить эти наборы индикаторов. Но по каждому локальному критерию такие сопоставления возможны. В методе анализа иерархий на основе синтеза частных упорядочиваний сравниваемых альтернатив и расчетных приоритетов самих локальных критериев строятся однозначные их ранжировки в контексте достижения генеральной цели.

В нашем случае рассматриваются три обобщенных стратегии возможного развития Омской области:

Альт1 – социально-ориентированная стратегия развития Омской области;

Альт2 – аграрно-ориентированная стратегия развития Омской области;

Альт3 – инвестиционно-ориентированная стратегия развития Омской области.

Важно отметить, что все стратегии (сценарии) должны охватывать весь хозяйственный, инфраструктурный и социальный комплекс области, а не какую-то его часть, и соответственно характеризоваться одинаковыми наборами индикаторов развития области.

Из самих названий сценариев видны их структурные отличия. А формальные отличия задаются матрицами парных сравнений этих альтернатив по каждому из локальных критериев – установок выделенных выше направлений социально-экономической политики.

В табл. 6.18 представлены локальные приоритеты альтернативных стратегий социально-экономического развития Омской области. Социально-ориентированная стратегия доминирует по установкам социальной, бюджетной и трансфертной политик. Аграрно-ориентированная стратегия в наибольшей мере реализует установки аграрной политики. Инвестиционная стратегия с большим отрывом предпочтительна по установкам промышленной, инфраструктурной и инвестиционной политик.

Таблица 6.18

Локальные приоритеты альтернатив

Критерий	Альт1 (соц. стр.)	Альт2 (агр. стр.)	Альт3 (инв. стр.)
Крит1 (промышленная политика)	0,24	0,25	0,51
Крит2 (аграрная политика)	0,21	0,55	0,24
Крит3 (инфраструктурная политика)	0,25	0,25	0,5
Крит4 (социальная политика)	0,63	0,14	0,24
Крит5 (бюджетная политика)	0,55	0,26	0,19
Крит6 (трансфертная политика)	0,59	0,25	0,16
Крит7 (инвестиционная политика)	0,13	0,21	0,66
Крит8 (ценовая политика)	0,33	0,33	0,34

Окончательное ранжирование определяется оценками интегральных приоритетов альтернатив, синтезирующих противоречивые влияния на них установок разных направлений социально-экономической политики (табл. 6.19).

Таблица 6.19

Интегральные приоритеты альтернатив

Стратегия	Приоритеты
Альт1 (социально-ориентированная стратегия)	0,33
Альт2 (аграрно-ориентированная стратегия)	0,27
Альт3 (инвестиционно-ориентированная стратегия)	0,40

Общий итог таков: в том понимании социально-экономических процессов в Омской области, которое сложилось у разработчиков, более предпочтительной, чем другие, является инвестиционно-ориентированная стратегия развития области (приоритет 0,40); социально-ориентированная стратегия получает 0,33; замыкающей является аграрно-ориентированная стратегия с оценкой ее сравнительной важности 0,27.

ПАРАДОКСЫ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В СИБИРИ И НА УРАЛЕ¹

На заре перестройки популярными были поиски правильной формулы, выражающей отношения государства и регионов. Обсуждаемые варианты ее можно свести к формулировкам: «сильные регионы – сильное государство» или «сильное государство обеспечивает расцвет регионов». С той поры утекло много воды, но «воз и ныне там» – говорить о гармонизации отношений в системе «федеративный центр – регионы» преждевременно. Ясно лишь одно, побеждает концепция сильного государства с измененным содержанием его патерналистской функции по отношению к регионам.

Все более отчетливо проявляются тенденции первоочередного обеспечения общегосударственных потребностей и полномочий (оборона, создание новой системы логистических центров взамен утерянных в процессе суверенизации бывших советских республик, имиджевые национальные проекты, макроэкономическая социально-экономическая политика и др.). Фаворитами особого внимания государства являются крупные корпорации с высокой долей государственной собственности и успешные регионы, обеспечивающие основное наполнение федерального бюджета. Акселерация же устойчивого экономического роста остальных регионов должна вытекать из успешности восприятия ими общегосударственных установок и реформаций, дополняе-

¹ *Суслицын С.А.* Парадоксы инвестиционной политики в Сибири и на Урале // Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2015. XI Междунар. науч. конгр. 13–15 апреля 2015 г. Новосибирск. Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока»: сб. материалов в 4 т.; Сиб. гос. ун-т геосистем и технологий. – Новосибирск: СГУГиТ, 2015. – Т.2. – С. 29–33.

мых селективной прямой поддержкой федеральным центром тех регионов, в которых не срабатывают новации макроэкономической политики.

На примере Сибири и Урала можно увидеть, как входит в противоречие реальное развитие регионов и приоритеты инвестиционной политики, формируемой федеральным центром и проводимой крупными корпорациями и регионами-фаворитами. Совместное рассмотрение территорий Уральского и Сибирского федеральных округов обусловлено следующими соображениями: во-первых, соседи; во-вторых, схожесть условий и потенциалов развития; в-третьих, близкий спектр типов регионов по структуре и уровню развития; в-четвертых, увеличены размеры выборки для статистических обобщений по сравнению с изолированным анализом развития этих макрорегионов.

Качественное шкалирование степени использования потенциала невозпроизводимых природных ресурсов выделяет следующие группы регионов Сибири и Урала (их упорядоченное представление описано спектром цветов радуги):

группа К (красная) – очень высокое значение для регионов добычи полезных ископаемых (Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Развитие остальных секторов экономики, инфраструктурных отраслей (энергетика, строительство, транспорт), системы расселения подчинены развитию нефтегазового комплекса региона и следуют за ним;

группа О (оранжевая) – существенное значение (Республика Хакасия, Красноярский край, Иркутская, Кемеровская и Томская области). Первичный сектор экономики весьма диверсифицирован и масштабен – металлы, уголь, лес, гидроэнергетика. Достаточно развиты первые этажи переработки добытых природных ресурсов;

группа Ж (желтая) – значимое значение, особенно с позиций перспектив развития – (республики Бурятия и Тыва, Забайкальский край). Ресурсов много, но их использование не соответствует природному потенциалу;

группа З (зеленая) – заметное значение первичного сектора с более низким потенциалом невозпроизводимых ресурсов, но большей ролью воспроизводимых и рекреационных ресурсов (Республика Алтай, Алтайский край, Курганская область);

группа Г (голубая) – характеризуется слабым вкладом в социально-экономическое развитие ресурсного потенциала (особенно невозпроизводимых природных ресурсов). Но это обстоятельство более чем компенсируется высоким уровнем развития вторичного сектора (Свердловская, Челябинская, Новосибирская и Омская области).

По другим условиям развития также заметны устойчивые тенденции в этих группах регионов. По воспроизводимым природным ресурсам (основу которых составляет агропромышленный потенциал) заметен обратный порядок роста его значимости (от групп Г и З к группе К). Масштабы развития вторичного сектора более заметны в крайних группах (К и Г), но определяются в них разными предпосылками. Заметно слабее этот сектор экономики развит в зеленой и особенно в желтой группе.

Как и всякая классификация, выбранная группировка регионов несколько условна, но в целом позволяет достаточно выпукло выявить устойчивые тенденции социально-экономического развития регионов Сибири и Урала.

Обратимся к статистике (используются данные статсборников «Регионы России» за 2012 г.). Анализируются изменения, прошедшие в укрупненных группах регионов в 2000–2010 гг. – территориальная структура экономики в стартовом году (2000 г.), средние характеристики докризисного развития за период интенсивного роста (2001–2007 гг.), коррекция межгрупповых пропорций в кризисный период (2008–2010 гг.).

Таблица 6.20

Динамика территориальной структура ВРП, % к итогу

Группа	2000	2001–2007	2008–2010
К	36,7	39,7	37,2
О	37,7	33,1	33,5
Ж	3,6	3,5	3,9
З	4,4	4,3	5,1
Г	17,6	19,4	20,3

Территориальные пропорции производства ВРП достаточно устойчивы по годам рассматриваемого периода (табл. 6.20). Почти 3/4 ВРП Урала и Сибири в этот период были созданы в регио-

нах красной и оранжевой групп, и только пятая часть в регионах с преимущественным развитием вторичного сектора. На долю остальных регионов (желтая и зеленая группы) приходится 8–9% произведенного ВРП.

Также достаточно устойчивы пропорции освоения инвестиций в основной капитал, с еще большим смещением в пользу регионов интенсивного природопользования: 80–75% – группы К и О; 6–7% группы Ж и З; 12,5–17,5% – группа Г (табл. 6.21). Причинно - следственные связи по линии «ВРП – инвестиции» работают в обоих направлениях. Территориальная структура ВРП такова, потому что таково распределение инвестиций между регионами, а структура инвестиций такова, потому что такова структура ВРП.

Таблица 6.21

**Динамика территориальной структуры инвестиций
в основной капитал, % к итогу**

Группа	2000	2001–2007	2008–2010
К	59,9	46,7	43,8
О	21,4	29,4	31,5
Ж	3,2	3,1	3,2
З	3,0	3,5	4,0
Г	12,5	17,3	17,5

Главный вывод анализа состоит в том, что инвестиции в ресурсные регионы характеризуются снижением обобщающих показателей эффективности, в качестве которого естественно рассматривать отношение ВРП к накопленному капиталу (основным фондам по полной балансовой стоимости). Рассчитанные на данных Госкомстата РФ показатели фондоотдачи по пяти выделенным группам с усреднением по периодам 2001–2007 и 2008–2010 гг. демонстрируют устойчивую картину обратной корреляции роста обобщенной фондоотдачи и масштабов развития первичного сектора (табл. 6.22).

Таблица 6.22

Динамика региональной фондоотдачи (руб./руб.)

Группа	2000	2001–2007	2008–2010
К	0,423	0,350	0,295
О	0,349	0,439	0,463
Ж	0,222	0,276	0,317
З	0,210	0,305	0,359
Г	0,254	0,377	0,429

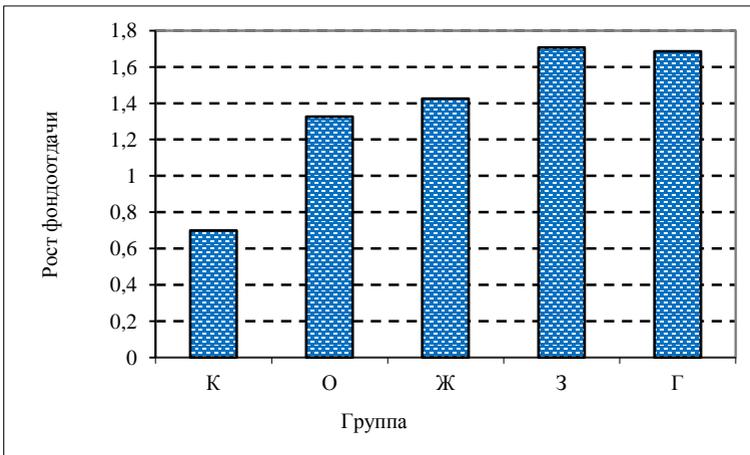


Рис. 6.1. Рост фондоотдачи по ВРП в регионах Сибири и Урала в 2000–2010 гг.

Наиболее выпукло это видно на рис. 6.1. Наименьший рост региональной фондоотдачи к 2010 г. по сравнению с 2000 г. отмечается в красной группе (Тюменская область с округами); наибольший – в голубой (регионы с минимальными масштабами добычи полезных ископаемых). В сочетании с данными о структуре инвестиций (см. табл. 6.21) это приводит к выводу о неэффективной для регионов инвестиционной политике государства,

мотивирующей активностью инвесторов в регионах сырьевой ориентации. Большой рост добавленной стоимости в несырьевых регионах обеспечивается не за счет ускоренного фондообразования и обновления капитала (что невозможно при складывающейся структуре инвестиций), а за счет факторов, лежащих за пределами инвестиционных процессов. А каковы бы были общие результаты, если бы был включен в процесс общественного производства в этих регионах и инвестиционный ресурс?

Рис. 6.1 и табл. 6.22 иллюстрируют тот факт, что регионы с более высоким приростом фондоотдачи недополучают инвестиции. Если бы удалось изменить сложившуюся систему инвестиционных мотиваций в пользу этих регионов, то очевиден значимый системный эффект по росту суммарной добавленной стоимости. Стратегически такой маневр выгоден регионам, выгоден инвесторам (позволяя получать на накопленный основной капитал большую добавленную стоимость), выгоден и национальной экономике, диверсифицируя ее структуру и ускоренно развивая внутренний спрос. Но тактически он не выгоден федеральному центру, поскольку предполагает изменение сложившейся схемы формирования существенной части федерального бюджета через дележку природной ренты с ресурсоэксплуатирующими корпорациями и регионами и повышает возможности самостоятельной реализации регионами предусмотренных конституцией их компетенций.

* *
*

Метаастазы «голландской болезни» поразили российскую экономику настолько глубоко, что не только закрепили надолго (если не навсегда) ее архаичную структуру с доминантным развитием сырьевого сектора, но и с пугающей скоростью ведут к прямым потерям добавленной стоимости (а, следовательно, и ресурсов экономического роста) вследствие проводимой государственной структурной и инвестиционной политики. Последние правительственные инициативы ускоренного освоения ресурсов арктического шельфа, Восточной Сибири, Дальнего Вос-

тока с созданием особых инструментов стимулирования и мотиваций потенциальных инвесторов предпринимаются на фоне вялой государственной политики в отношении развития остальной части экономики (которую вряд ли взбодрят точечные инъекции даже типа сколковского проекта) и лишь усиливают рецидивы этой болезни.

Природный потенциал и его эффективное использование – лишь одно из условий успешного и комплексного развития восточных районов страны. Требования времени, внешнеэкономической и геополитической конъюнктуры с необходимостью выдвигают на первый план задачи глубоких структурных изменений, дающих возможность проводить политику импортозамещения, развивать собственные обрабатывающие производства с увеличением добавленной стоимости в цене продукта. Но, похоже, касаются эти планы преимущественно европейской части страны. Вместе с тем как показали приведенные выше оценки, экономика Сибири и Урала давно готова к выходу на новый уровень эффективности, если ей поможет государство, предприняв серьезные институциональные изменения, обеспечивающие несырьевым регионам преференции на начальных этапах подобные тем, что имеют ресурсные территории.

МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ ВАРИАНТОВ ТРАНСФЕРТНОЙ ПОЛИТИКИ

Постановка задачи. В двухуровневой системе «федеральный центр – регионы» естественный порядок распределения их компетенций по формированию и использованию ресурсов развития регионов состоит в следующем. Центр при необходимости и возможности пополняет ресурсные возможности нуждающихся регионов. Сами регионы отвечают за использование совокупных ресурсов с наибольшей эффективностью.

Пусть в регионах известны локализованные в них ресурсы развития и численность населения $R_s, H_s, s = 1, 2, \dots, M$. Ресурсы центра TF предназначены для пополнения региональных ресурсов с целью увеличения ресурсной обеспеченности регионов для снижения межрегиональной дифференциации.

Таким образом, задача состоит в поиске такого распределения между регионами X_s , $s=1,2,\dots,M$ общего фонда TF , которое позволяет достигнуть наибольшего единого уровня C гарантированной ресурсной обеспеченности регионов.

$$\begin{aligned} R_s + X_s &\geq C * H_s \\ \sum_s X_s &\leq TF \\ C &\rightarrow \max \end{aligned} \quad (6.1)$$

Решение задачи (6.1), т.е. нахождение оптимальных значений C и X_s , зависит от возможностей центра TF .

Пусть регионы занумерованы в порядке возрастания их собственных относительных ресурсных обеспеченностей:

$$\frac{R_1}{H_1} \leq \frac{R_2}{H_2} \leq \dots \leq \frac{R_s}{H_s} \leq \dots \leq \frac{R_M}{H_M} . \quad (6.2)$$

Пусть также $HG_s = \sum_1^s H_k$ и $RG_s = (\sum_1^s R_k) / HG_s$ – численность населения и индексы средней обеспеченности ресурсами группы первых s регионов (в смысле порядка, определенного условием (6.2)).

При малых значениях фонда TF ресурсы центра будут использованы в регионе с наименьшими собственными относительными ресурсными возможностями. Если значения TF значимо велики, то для всех регионов возможно достигнуть ресурсной обеспеченности самого успешного по собственным возможностям региона и даже выше. В промежуточном случае существует регион, собственные возможности развития которого могут рассматриваться ориентиром для регионов с более низкими ресурсными возможностями. Так что все дотации центра должны быть направлены в регионы с возможностями развития ниже этого предельного уровня.

Более строго описать свойства решения задачи (6.1) можно, если разбить область возможных изменений TF на интервалы $T_1, T_2, \dots, T_s, \dots, T_{M-1}$.

$$\text{Здесь } T_1 = (R_2 / H_2 - R_1 / H_1) H_1,$$

$$T_2 = (R_3 / H_3 - RG_2 / HG_2)HG_2, \dots,$$

$$T_s = (R_{s+1} / H_{s+1} - RG_s / HG_s)HG_s, \dots,$$

$$T_{M-1} = (R_M / H_M - RG_{M-1} / HG_{M-1})HG_{M-1}.$$

Легко видеть, что $0 \leq T_1 \leq T_2 \leq \dots \leq T_{M-1}$.

Решение задачи (6.1) зависит от того, в какой интервал попадает значение TF :

1. Пусть $TF \leq T_1$. Тогда $X_1 = TF, X_s = 0, s = 2, \dots, M;$
 $C(T) = (R_1 + T) / H_1, C(T_1) = R_2 / H_2.$

2. Пусть $T_1 < TF \leq T_2$.

Тогда $C = (RG_2 + TF) / HG_2, X_1 = CH_1 - R_1, X_2 = CH_2 -$
 $-R_2, X_s = 0, s > 2; C(T_2) = R_3 / H_3.$

3. Пусть $T_{s-1} < TF \leq T_s$. Тогда $X_r = 0, r > s; C = (RG_s + TF) / HG_s;$
 $X_r = CH_r - R_r, r = 1, 2, \dots, s;$

$$C(T_s) = R_{s+1} / H_{s+1}.$$

Содержательное наполнение задачи (6.1). Под собственными ресурсами развития s -го региона будем понимать созданный ВРП, W_s , скорректированный на величину налоговых отчислений в федеральный бюджет, $R_s = (1 - \alpha_s)W_s$ (здесь α_s – ставка налоговых отчислений в федеральный бюджет, нормированных к объему ВРП). Совокупные ресурсы развития региона, D_s , состоят из собственных ресурсов развития, R_s , региональной проекции исполнения в регионе компетенций федерального центра, RF_s , и собственно трансфертов, X_s : $D_s = R_s + RF_s + X_s$.

Доходную часть федерального бюджета формируют два источника. Кроме поступлений с территорий $\sum \alpha_s W_s$ существуют и собственные доходы федерального бюджета, DFS , такие как экспортно-импортные пошлины, доходы от федеральной собственности, расположенной за границей и т.п.

Основные расходы федерального бюджета можно разбить на три части. Одна из них носит экстерриториальный характер RFS и не связана с прямыми расходами в регионах. Вторая часть представляет территориальный разворот федеральных программ и других расходов центра, $RTF = \sum RF_s$. Трансферты регионам TF представляют замыкающую статью расходов федерального бюджета, $RF = RFS + RTF + TF$. Так что баланс расширенного федерального бюджета в принятых обозначениях имеет вид:

$$\sum \alpha_s W_s + DFS = RFS + \sum RF_s + TF.$$

С учетом изложенного, задача 6.1 принимает вид:

$$\begin{aligned} (1 - \alpha_s)W_s + RF_s + X_s &\geq C * H_s \\ \sum_s X_s \leq TF = DFS - RFS + \sum_s \alpha_s W_s - \sum_s RF_s \end{aligned} \quad (6.3)$$

$$C \rightarrow \max.$$

Как и в задаче (6.1) свойства решения определяются порядком показателей ресурсной обеспеченности регионов $((1 - \alpha_s)W_s + RF_s) / H_s$ и размерами трансфертного фонда TF , которые напрямую зависят от возможностей федерального бюджета, структуры и размеров других его расходов. Принципиальные характеристики решения сохраняются, но возникают содержательные нюансы, связанные с теми различиями регионов, которые отражаются в значениях экзогенных параметров α_s, W_s, RF_s . В разных уровнях этих параметров фиксируется структурное разнообразие экономик регионов, разная эффективность их хозяйственных комплексов, степень участия в федеральных целевых программах и т.п.

Уже в задаче (6.3) можно увидеть разнонаправленность интересов государства и регионов по отношению к налоговой политике. Ограничимся лишь фискальной функцией налоговой системы и ее влиянием на трансфертную политику. Будем считать эндогенными в задаче (6.3) ставки налоговых отчислений в федеральный бюджет и размеры трансфертных поступлений в регионы из средств федерального бюджета. Очевидно, что регионы и федеральный центр остаются «при своих» (имеют ресурсами развития только собственные доходы), если трансферты вместе с регио-

нальными проекциями федеральных программ в точности компенсируют налоговые отчисления из регионов. Это явно не лучший вариант организации межуровневых потоков финансовых ресурсов, поскольку в этом случае наибольший гарантированный уровень ресурсной обеспеченности регионов определяется величиной душевого ВРП самого бедного региона, $C = \min(W_s / H_s)$, и сохраняются межрегиональные различия.

Соразмерный целевому показателю C уровень обеспечения ресурсами компетенций федерального центра может быть определен следующим образом:

$$FC = \frac{DFC + \sum \alpha_s W_s - TF}{\sum H_s} \quad (6.4)$$

Рост налоговых отчислений в федеральный бюджет, повышая его доходную базу, автоматически уменьшает ресурсные возможности регионов развиваться за счет собственных источников. Их пополнение за счет трансфертов федерального бюджета снижает в свою очередь ресурсные возможности федерального центра для выполнения своих планов развития. Таким образом, разнонаправленность влияния налоговой нагрузки заставляет искать компромиссные налоговые схемы, приемлемые для обеих сторон.

Возможны три принципиально разных случая соотношений параметров C и FC , выражающих обеспеченность ресурсами компетенций регионов и федерального центра:

$$1. C \ll FC; \quad 2. C \gg FC; \quad 3. C \approx FC.$$

Первые два представляют явно неравновесные распределения ресурсов между регионами и федеральным центром. Они не могут признаваться приемлемыми с позиций долгосрочной перспективы вне форсмажорных обстоятельств. По-видимому, при сложившемся порядке налогообложения и распределения налоговых ресурсов между уровнями достаточно распространены заметные различия целевых показателей C и FC . И в этом случае речь может идти лишь о недопущении критических разрывов между ними. Но баланс сил, интересов и распределения ресурсов отражается третьей ситуацией близких относительных показателей обеспечения ресурсами компетенций регионов и федерального

центра, $C \approx FC$. (Уместно вспомнить здесь о методике распределения между бюджетами регионов и федеральным бюджетом налоговых ресурсов в пропорции 50 на 50, введенной на недолгое время Министерством финансов РФ в начале 0-х годов).

Условный пример. Рассмотрим экономику, состоящую из четырех регионов с показателями развития, представленными в табл. 6.23. Межуровневые потоки образуют отчисления в федеральный бюджет налогов из регионов по ставке 0,53, нормированной к ВРП, и трансферты нуждающимся регионам из федерального бюджета.

Таблица 6.23

Показатели условного примера

Показатель	Регион1	Регион2	Регион3	Регион4	Всего
Численность населения, млн чел.	10,0	12,0	15,0	17,0	54,0
Валовой региональный продукт, млрд руб.	100,0	150,0	220,0	300,0	408,1
Налоговые отчисления в фед.бюджет, млрд руб.	53,0	79,5	116,6	159,0	361,9
Собственные ресурсы регионов, млрд руб.	47,0	70,5	103,4	141,0	770,0
Ресурсная обеспеченность регионов, тыс. руб./чел.	4,7	5,9	6,9	8,3	6,7

Опираясь на свойства задач (6.1) и (6.3), уточненных по условиям данного примера, нетрудно определить варианты пополнения ресурсов развития регионов при разных масштабах фонда трансфертов и рассчитать обеспеченность ресурсами компетенций регионов и федерального центра (рис.6.2). При отсутствии трансфертов нормированные возможности федерального центра на исполнение своих компетенций в 1,5 раза превышают гарантированный уровень обеспеченности ресурсами развития самого бедного региона. Напротив, максимальный уровень трансфертов, задающий подтягивание ресурсов развития всех регионов до уровня самого благополучного, определяет более низкий уровень

обеспеченности ресурсами исполнения компетенций федеральным центром, примерно на 30% ниже, чем в регионах.

Рисунок 6.2 не только иллюстрирует отмеченные ранее свойства межуровневых распределений ресурсов развития, но и демонстрирует возможность существования равновесного распределения этих ресурсов на исполнение компетенций регионами и федеральным центром на уровне 6,9 тыс. человек.

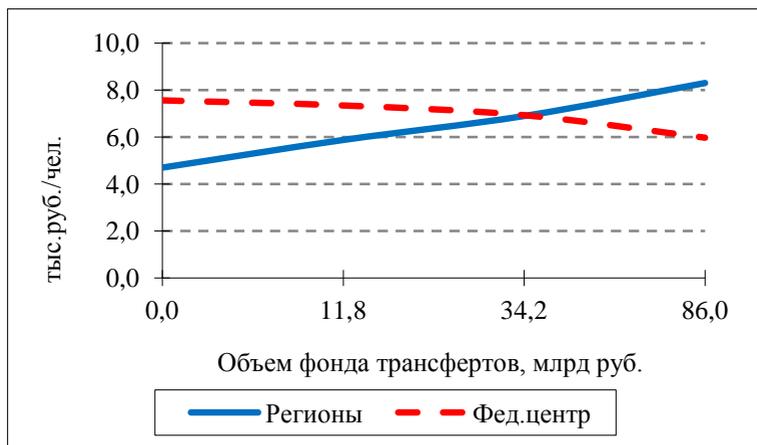


Рис. 6.2. Трансферты и обеспеченность ресурсами компетенций регионов и федерального центра при ставке распределения налогов 0,53

С увеличением фонда TF растут трансферты нуждающимся в них регионам, достигая в максимальном варианте ТЗ 23,8% общих поступлений в федеральный бюджет налоговых ресурсов (табл. 6.24). Гарантированный уровень обеспеченности регионов ресурсами развития в этом варианте в сравнении с автаркическим вариантом Т0 (при отсутствии трансфертов) выше в 1,75 раза, возрастая с 4,7 и до 8,3 тыс.руб./чел. Средний уровень обеспечения компетенций федерального центра и регионов также возрастает, но заметно скромнее (с 6,1 до 7,1 тыс.руб./чел.). В проигрыше только федеральный бюджет, возможности которого для финансирования своих обязательств сокращаются в этом варианте с 7,6 до 6,0 тыс.руб./чел. (или на 21%).

Таблица 6.24

Распределение ресурсов развития между регионами и федеральным центром при ставке 0,53 с учетом трансфертов

Показатель	Вариант размера фонда трансфертов			
	T0	T1	T2	T3
Фонд трансфертов, млрд руб.	0,0	11,8	34,2	86,0
Трансферты регионам, млрд руб.				
Регион1	0,0	11,8	21,9	35,9
Регион2	0,0	0,0	12,2	29,0
Регион3	0,0	0,0	0,0	21,0
Регион4	0,0	0,0	0,0	0,0
Обеспеченность компетенций, тыс.руб./чел.				
Регионы (гарантированный уровень)	4,7	5,9	6,9	8,3
Федеральный центр	7,6	7,3	6,9	6,0
В среднем	6,1	6,6	6,9	7,1

Вместе с тем если ограничить трансферты величиной, рассмотренной в варианте T2, в 34,2 млрд руб., что составит лишь 9,5% всех доходов федерального бюджета, то возможности исполнения компетенций регионов и федерального центра сблизятся на уровне 6,9 тыс.руб./чел. и будут характеризовать равновесное распределение ресурсов развития между уровнями.

При других вариантах налоговых отчислений в федеральный бюджет можно также оценить равновесное распределение ресурсов развития между уровнями, удельные трансферты и степень дифференциации регионов (рис. 6.3). Отвечающие равновесным вариантам распределения ресурсов развития эффективные ставки налогообложения, т.е. номинальные ставки, скорректированные на величину возврата на региональный уровень части налогов в виде трансфертов, растут заметно медленнее номинальных ставок.

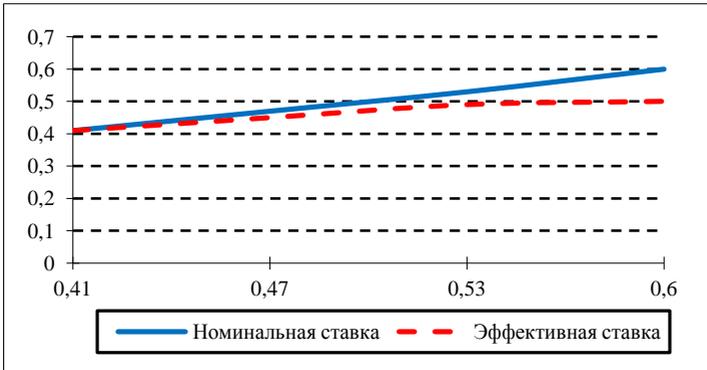


Рис.6.3. Сравнение номинальных и эффективных ставок налогообложения в равновесных вариантах распределения ресурсов развития

В целом отдельные характеристики результативности распределений ресурсов развития между регионами и федеральным центром в равновесных вариантах, рассчитанных при разных номинальных налоговых ставках, представлены на рис. 6.4.

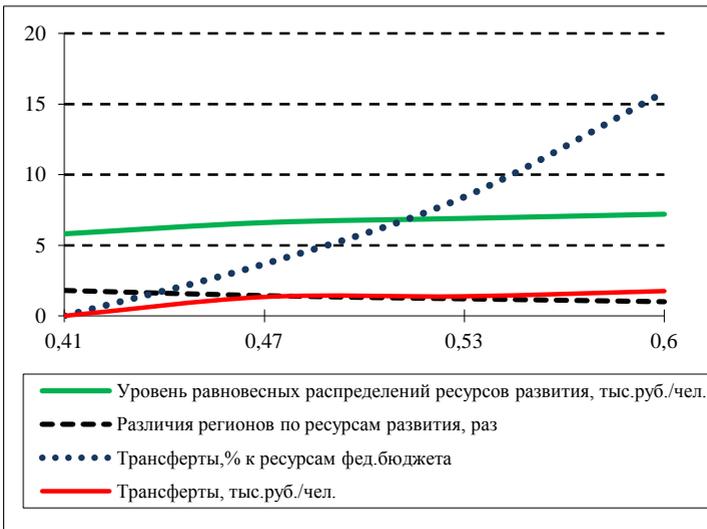


Рис.6.4. Результативность межуровневых распределений ресурсов развития при разных ставках налоговых отчислений

Увеличение налоговой нагрузки на регионы может быть компенсировано возросшими масштабами обратных потоков трансфертных средств в условиях равновесной схемы распределения ресурсов развития между уровнями, ростом относительных оценок возможностей исполнения компетенций федерального центра и регионов, снижением межрегиональной дифференциации. В частности, по вариантам налогообложения, представленным на рис. 6.3, ставки налоговых поступлений в федеральный бюджет увеличиваются в 1,5 раза (с 0,41 до 0,6). Оценки равновесных распределений ресурсов развития между уровнями растут на 24% (с 5,8 до 7,2 тыс.руб./чел.). Дифференциация регионов по душевым располагаемым ресурсам развития снижается с максимальной, 1,79 раза, при $\alpha = 0,41$ и отсутствии трансфертов, до полного преодоления, при $\alpha = 0,6$, и максимальных трансфертах.

ОБ ИЗМЕНЕНИИ ОТНОШЕНИЙ РЕГИОНОВ И ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА¹

Процесс укрепления государственности и ее экономическое базиса в России очевиден, неоднороден и самобытен. Система, построенная к настоящему времени, не менее оригинальна, чем китайская модель, или более ранние модели «азиатских тигров», или модели арабских султанатов, выросшие на нефти, но обустроившие у себя определенный уровень гармонии и процветания. Во многом российская модель базируется на исторических корнях авторитаризма власти, что, впрочем, не противоречит очевидным постулатам теории самоорганизующихся систем, определяющим высшим приоритетом их развития расширенное

¹ *Сусицын С.А.* О новой парадигме отношений регионов и федерального центра // XII Междунар. научный конгресс и выставка «Интерэкспо ГЕО-Сибирь-2016. Междунар. науч. конф. «Экономическое развитие Сибири и Дальнего Востока»: сб. материалов в 3-х т. / М-во обр. и науки РФ, Сиб. гос. ун-т гео-систем и технологий. – Новосибирск: СГУГиТ, 2016. – Т.3. – С. 13–19; *Коледа А.В., Сусицын С.А.* Методология анализа структурных изменений в экономике региона: поведенческий аспект / Спецификация региональной промышленной политики с использованием элементов кластерного подхода / под ред. В.В. Карпова, В.В. Алещенко; ИЭОПП СО РАН. – Новосибирск: Изд-во ИЭОПП СО РАН, 2016. – Гл. 1.2. – С. 55–83.

воспроизводство «себя любимых». Там, где дистанция между властью и обществом, властью и страной значима и достигает пороговых значений, расширенное воспроизводство целого (страны) подменяется расширенным воспроизводством его части (власти и обеспечивающего ее экономического базиса). Проявления именно такого положения дел заметны в современной экономической системе России.

К настоящему времени власть обустроила себя: выстроила приоритеты развития, наработала механизмы мобилизации ресурсов их достижения, упрочила фундамент (в других терминах креативный кластер – крупный частный бизнес, государственные корпорации, регионы – фавориты межуровневых отношений). И самое главное, на наш взгляд, определилась концептуально, взяв курс на создание сильного государства, родовым атрибутом которого является сильная центральная власть.

Для России (впрочем, как и для многих других стран) – сочетание укрепления государственности и заботы о своих гражданах, внешне имеющее вид двуединой и крепко сбитой формулы целеполагания, в реалиях не столь уже и монолитно соединяет эти начала. Многое из того, что государство делает для себя, можно (и оно это искусно делает) выдавать за первоочередные заботы о своих гражданах. Забота о слабых – это тоже, прежде всего, забота государства о себе. На деле она осуществляется в скромных масштабах, не решает проблемы по существу, но и не создает особой нагрузки на ресурсы государства прямым участием в их судьбе. Скорее всего, это своеобразный макияж на лице власти, призванный сделать его более привлекательным. Не создавая основы к реальному росту потенциала и укреплению возможностей саморазвития аутсайдеров, такие действия центральной власти постоянно воспроизводятся в ежегодно повторяемых дотациях бюджетам регионов-аутсайдеров или в виде очередных косметических примочек малому бизнесу.

Регион является естественной, логичной и эффективной частью устройства политической и экономической жизни государства и демо-социальной организации общества. Безусловно, расширенное воспроизводство сущностных характеристик социально-экономических, демографических и политических процессов в регионе является залогом устойчивого развития страны в целом.

Более того, именно в регионах осуществляется реальное переплетение государственных, общественных и экономических отношений в стране. Но в современных условиях регион уже не может рассматриваться всего лишь как форма (котел, в котором замешивается это варево). Прописанные в конституции и регламентированные государственными законами права еще не обеспечивают реальной субъектности регионов, особенно в сфере экономических отношений.

Знаменитая попытка Н.С. Хрущева создания совнархозов как инструмента управления экономикой на местном уровне, как реального уравнивающего противопоставления отраслевому доминированию, была быстро заблокирована монопольными амбициями гигантов отечественной индустрии. Это доминирование не только сохранилось в постсоветской России, но и даже преумножилось в уродливых формах в первые перестроечные годы. Достаточно вспомнить толлинговые схемы, по которым организовывалась работа многих сибирских алюминиевых заводов. И сегодня Омский нефтеперерабатывающий завод (НПЗ) и подобные ему с внешними для области оборотами, пополняя федеральную и региональную казну, порождают не только миллиардеров из числа единичных собственников, но и массу проблем с развитием инфраструктуры и социальной сферы в регионе. Проблемы связаны не столько с прямыми потребностями завода в общерегиональных ресурсах, сколько с несправедливым присвоением добавленной стоимости. Теоретический анализ показывает, что ее создают все, а используют лишь немногие (неправедным распределением).

Правомерна и более принципиальная постановка вопроса. Почему индустриальный капитал через амортизационную составляющую в цене на свою продукцию всегда имеет возможности для своего воспроизводства, а регион, с его главной заботой о воспроизводстве человеческого капитала, такой гарантированной возможности не имеет? Механизмы мобилизации всевозможных источников его доходов (налоговые и неналоговые поступления, проекции федеральных программ, активность бизнеса и пр.) лишены главного – осмысленного понимания, а сколько нужно, и надежных правил формирования амортизационного фонда для нужд воспроизводства человеческого капитала.

Правильной калькуляцией для НПЗ его расходов при использовании региональных ресурсов могла бы стать прокатная оценка всех затрат в гипотетическом случае его размещения в чистом поле. Думается, что эта величина была бы намного больше той, которую реально несет НПЗ, находясь в освоенном регионе. И, следовательно, разница таких оценок, являясь экономией для него, составляет для региона величину упущенного эффекта от функционирования в нем этого завода.

Когда государство строило моногорода в Тюменской области с главной задачей обеспечения нефтепромыслов рабочей силой и всей необходимой социальной и инженерной инфраструктурой, никаких противоречий не возникало. Все шло из единого государственного кармана, и все в него возвращалось, так что упущенные эффекты государства сальдировались с нулевыми итогами с реальными выгодами для него самого. Близким принципом в те годы являлся механизм инвестирования государством проектов создания крупных заводов в регионах, когда до 30% общих инвестиций планировалось вкладывать в социальную и инженерную инфраструктуру. В этом случае принцип «одного кармана» также не порождал видимых противоречий. И только созданная позднее система разнесла карманы получения эффектов и понесения затрат, создав дополнительные преимущества одним (крупному бизнесу) и дополнительные проблемы другим (регионам).

Такая ситуация постоянно воспроизводится в России в массовых масштабах, закреплена законодательно и обеспечивает хроническую дотационность большинства регионов и сверхдоходность крупного бизнеса. Тем не менее некоторые основания к осторожному оптимизму можно увидеть в исторических параллелях.

В России в отношениях между государством, обществом и регионами всегда был примат государства и верховной власти. Во всех формациях, через которые прошла Россия, устойчиво сохранялись патриархально-исторические традиции (заложенные еще Калитой) отношения к регионам как месту реализации общегосударственных приоритетов (возможно, даже с определенным учетом местного колорита). Только в последний период можно

наблюдать ростки формирования гражданского общества, усиления его роли в общественно-политической и социально-культурологической жизни страны, и даже в экономике. Но для признания равноправных отношений в системе «федеральный центр – регионы», «регионы – бизнес», видимо, время еще не настало, хотя похоже, что «лед тронулся». Уже идут процессы разделения компетенций, хотя субъектности во властных полномочиях у регионов не хватает, т.е. кроме ответственности еще и суверенных прав на отстаивание своих экономических интересов. В частности, уместно поставить вопрос, а хватает ли полномочий у региональных властей добиваться близкой результативности функционирования субъектов регионального рынка? А если их недостаточно, то могут ли регионы получить их в принципе?

Регионы – «лакмусовая бумажка» серьезности намерений коренной модернизации экономики. Фундаментом развитых экономик являются самодостаточные первичные элементы страны – муниципальные образования и их объединения. С большими основаниями можно ожидать, что с сохранением относительно их существующего порядка переход к устойчивому экономическому развитию по типу развитых стран вряд ли осуществим. Следовательно, главные проблемы регионов связаны не с проблемами их взаимоотношений с федеральным центром (эксклюзивно, выборочно, какие-то частные вопросы могут быть решены и решаются), а с общей системой институциональных условий, не мотивирующих регионы к устойчивому типу развития. К сожалению, сложившаяся модель государственного устройства не эволюционирует в этом направлении.

Коренная модернизация должна коснуться и глубинных основ федеративных отношений. До тех пор, пока в собственные доходы муниципальных образований будет попадать в лучшем случае лишь четверть собираемых в них налогов, говорить об устойчивой финансовой базе и росте мотиваций местных сообществ к экономической активности не приходится. Внимание федеральных властей к формированию среднего класса, стимулированию малого бизнеса и т.п., носит в большей мере формальный характер экстерриториальных рекомендаций, а не в виде одного

из элементов системных трансформаций местных экономик и образований, направленных на формирование внутреннего рынка, обеспечение потребительского спроса, рост жизненного уровня населения. Даже исходя из того что на федеральном уровне предлагаемые конкретные направления экономических и социальных преобразований выстраиваются на основе цельной, системной, непротиворечивой общей концепции, приходится констатировать, что, доходя по целевым программам до конкретных мест, о такой системности приходится просто забыть. Самодовлеющий процесс реализации таких программ не обеспечивает в конкретных местах гармоничной и комплексной картины общих улучшений жизни местных сообществ. А хотелось бы.

Государственная региональная политика в РФ нуждается в серьезном обновлении, в том числе и для восточных регионов страны. Нет никаких оснований считать, что Сибирь входит в разряд регионов первоочередных государственных интересов¹. Следовательно, высока вероятность того, что развитие макрорегиона будет проходить близко к генетическому сценарию с выбросами по отношению к отдельным регионам, в которых векторы государственных, корпоративных и региональных интересов могут время от времени сближаться. Основополагающими в таком сценарии являются мотивации и условия саморазвития, проявления которого не сводятся к простому обладанию регионом необходимыми ресурсами.

В данном случае термин «саморазвитие» означает потенциальную готовность региона (подтверждаемую, в том числе, и динамикой 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

¹ Напомним, что среди четырех региональных целевых программ федерального статуса (по Курилам, Дальнему Востоку, Северному Кавказу и Калининградской области) Сибири нет и не предвидится.

региональной политики. А конструктивными проявлениями такой политики могла бы стать система целезадающих ориентиров развития регионов, адресно настроенных на их возможности, во-первых; реалистичных, так как они были достигнуты регионами более развитого фенотипа развития, во-вторых; и обеспечивающих поступательную динамику роста соответствующих индикаторов, в-третьих.

Сибирь – часть планетарного и общероссийского экономического пространства. Ее будущее определяется тем, в какой мере она впишется в контекст доминантных процессов мирового развития. По ряду причин до сих пор это получалось плохо. Успехи на этом пути будут зависеть от того, удастся ли преодолеть груз и инерцию предшествующих периодов, правильно ли будут составлены приоритеты развития, будут ли найдены формы согласования интересов, координации усилий и концентрации ресурсов государства, бизнеса, регионов и населения. Пока же взаимодействие этих сил напоминает ситуацию, описанную в известной басне Крылова.

* *
 *

События последних лет (вторая волна мирового кризиса, нефтяные разборки, экономические санкции против России и т.п.) на первый взгляд отодвигают проблему отношений регионов и федерального центра на второй план, консервируя на неопределенное время сложившийся порядок. Последние успешные проявления политической воли только укрепляют аргументы в пользу сильной централизации. Но снова Россия оказывается в двойственном положении. С одной стороны, мы спасаем дефолтом ТЭК, по сути, за счет остальной части страны, и укрепляем его позиции арктическим вектором долгосрочных приоритетов макроэкономической политики. С другой стороны, пошли разговоры о реиндустриализации экономики, Совет Федерации озвучивает инициативы о создании макрорегионов, а сельское хозяйство без особых преференций неожиданно вошло в тройку ведущих экс-

портеров, лишь немного уступая экспорту вооружения. На волне успеха Министерство сельского хозяйства уже говорит о возможном экспорте в Китай воды из сибирских рек.

Таким образом, на фоне нарастающей реформаторской и нормотворческой активности наблюдается проявление все той же опасности, озвученной в недавно обнародованном манифесте Деловой России (стратегии экономического роста), которая состоит в отсутствии необходимой координации потока предлагаемых реформаций. И тем более, подобная активность не может заменить необходимости глубоких изменений в отношениях регионов и федерального центра, в приоритетах и механизмах проведения государственной региональной политики в частности.