

УДК 332.144

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕТОДА СЦЕНАРИЕВ ДЛЯ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМ (НА МАТЕРИАЛАХ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Крапивин Д.С.

*Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина – обособленное подразделение  
Федерального исследовательского центра «Кольский научный центр Российской академии наук  
Институт экономических проблем им. Г.П. Лузина Федерального исследовательского центра  
«Кольский научный центр РАН», Апатиты, e-mail: krapivin\_dmitry@mail.ru*

Современные экономическая, политическая и эпидемиологическая ситуации в мире создают большие сложности для развития экономических систем, в том числе региональных. Органы государственной власти столкнулись, с одной стороны, с необходимостью формирования стратегических планов развития на долгосрочный период, с другой – с санкционными, антисанкционными и пандемическими ограничениями, которые могут радикальным образом изменить ситуацию как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе. Возникновение подобной ситуации требует интенсификации усилий в ходе формирования стратегических планов регионального развития с использованием всех имеющихся научных наработок в области планирования и прогнозирования. В качестве нормативной базы для исследования проблемы в статье рассматривается «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». Проведен анализ документа, на основании чего сделан вывод о необходимости применения метода сценариев для расширения свободы принятия управленческих решений в случае возникновения той или иной ситуации. Также рассмотрены некоторые другие недоработки в «Стратегии...», которые могут оказать влияние на развитие регионов Арктической зоны Российской Федерации и могут быть устранены как за счет применения метода сценариев, так и путем более тщательной проработки документа.

**Ключевые слова:** региональная экономика, арктическая зона, управление, социально-экономическая политика, развитие, прогнозирование, сценарии

## USING THE SCENARIO METHOD FOR THE DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMIC SYSTEMS (BASED ON THE MATERIALS OF THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION)

Krapivin D.S.

*Luzin Institute for Economic Studies — Subdivision of the Federal Research Centre «Kola Science Centre of the Russian Academy of Sciences» (IES KSC RAS), Apatity, e-mail: krapivin\_dmitry@mail.ru*

The current economic, political and epidemiological situation in the world creates great difficulties for the development of economic systems, including regional ones. On the one hand, the state authorities are faced with the need to form strategic development plans for the long term, on the other hand, with sanctions, anti-sanctions and pandemic restrictions that can radically change the situation in both the short and long term. The emergence of such a situation requires the intensification of efforts during the formation of strategic plans for regional development using all available scientific developments in the field of planning and forecasting. As a regulatory framework for the study of the problem, the article considers the Strategy for the Development of the Arctic zone of the Russian Federation and ensuring national security for the period up to 2035. The analysis of the document is carried out, on the basis of which it is concluded that the use of the scenario method is necessary to expand the freedom of making managerial decisions in the event of a particular situation. Some other shortcomings in the Strategy that may have an impact on the development of the regions of the Arctic zone of the Russian Federation and can be eliminated both through the use of the scenario method and through a more thorough study of the document are also considered.

**Keywords:** regional economy, Arctic zone, management, socio-economic policy, development, forecasting, scenarios

Главной задачей государства является обеспечение высокого уровня жизни населения. Для этого необходимо обеспечить граждан безопасностью, жильем, источником дохода, услугами медицинских и образовательных учреждений и т.д. Все эти факторы обобщённо принято называть социально-экономической системой государства. Кроме этого, социально-экономическая система должна быть не просто сформирована, также должны быть обеспечены условия для её развития. Таким образом главной задачей для органов го-

сударственной власти является создание и обеспечение развития социально-экономической системы.

Для облегчения решения поставленной задачи социально-экономическая система страны подразделяется на несколько уровней, в Российской Федерации их три – федеральный, региональный и местный, которые также являются социально-экономическими системами. С точки зрения современной экономической науки наиболее подходящим для решения поставленной задачи уровнем является ре-

гиональный, поскольку на федеральном уровне, особенно в такой обширной стране, как Российская Федерация, невозможно учесть все многообразие условий и факторов и выработать для них универсальную стратегию, а на местном уровне объект управления слишком мал, чтобы оказывать существенное влияние на необходимый общий результат.

В таком виде используется подход к исследованию региона как динамической самоорганизующейся социально-экономической системы. Данный подход позволяет в полной мере применить принципы системного анализа к процессам управления регионом как сложной динамической системой [1].

Вопросы, связанные с формированием региональной экономической политики, в том числе в регионах Арктической зоны Российской Федерации, разрабатывались в трудах А.Г. Гранберга, О.П. Литовки, Г.П. Лузина, В.В. Климанова, Д.С. Львова, В.Н. Лаженева, В.С. Селина, В.В. Киристанова, Т.П. Скуфьиной, А.И. Кибиткина, К.А. Гулина, М.В. Ульченко и др.

В.В. Дружинин и Д.С. Конторов в своих работах заложили основы к пониманию проблематики системологии и определения сущности самоорганизации. В.М. Глушков, В.С. Королук углубили понимание самоорганизации в процессе исследования сложных процессов. В дальнейшем методами управления самоорганизующимися системами занимались такие ученые, как С. Бир, Д. Габор, Д. Фогель, В.И. Иванченко и Н.Н. Лябах.

Вопросам экономического планирования посвящено множество работ отечественных авторов, в числе которых А.И. Анчишкин, Ю.М. Швырков, С.С. Шаталин, Ю.В. Яременко, Э.Б. Ершов, Ю.А. Белик, Б.П. Плышевский, Ф.Н. Клоцвог, В.Л. Макаров и др.

Несмотря на высокую разработанность вопросов стратегического управления региональными социально-экономическими системами и наличие большой теоретической основы по данному вопросу, в современном мире появляются новые факторы, имеющие определяющее значение для развития, требующие применения новых комбинаций достижений разных отраслей науки. Построенная за первые 15 лет 2000-х годов жесткая вертикальная система власти уже не может считаться оптимальной формой правления большой территорией Российской Федерации. Программно-целевой подход, используемый в рамках данной системы, не в состоянии эффективно предотвратить угрозы, возникшие из-за усложнения геополитической ситуации в мире и наложенных

на страну санкций, так же как и не способен справиться со всеми негативными последствиями от внезапно разразившейся эпидемии коронавируса COVID-19.

Цель исследования: обоснование необходимости применения метода сценариев при формировании стратегических документов регионального развития экономических систем для расширения свободы принятия управленческих решений в условиях возникающих современных внутренних и внешних факторов неопределенности. Для достижения поставленной цели в работе решаются следующие задачи:

– изучение актуальной нормативной базы стратегического планирования регионального развития Арктической зоны Российской Федерации;

– выявление сильных и слабых сторон документов стратегического планирования в современных условиях;

– изучение метода сценариев и возможности его интеграции в стратегические документы;

– разработка дополнительных рекомендаций по модификации нормативной базы для ускорения и повышения эффективности регионального развития регионов Арктической зоны Российской Федерации.

#### **Материалы и методы исследования**

Исследование базируется на изучении нормативно правовых документов, связанных с долгосрочным развитием Арктической зоны Российской Федерации. Используются научные наработки отечественных ученых в области планирования и прогнозирования и региональной экономики, опубликованные в научных статьях и монографиях.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

Эффективная система управления экономикой региональных систем состоит в том, чтобы в полной мере отвечать на наиболее остро стоящие проблемы социально-экономического развития. Должны быть выстроены механизмы, эффективно использующие имеющийся в регионах потенциал, обеспечивающие наибольший положительный эффект развития. В то же время необходимо помнить о стабильности развития и не допускать сильного перекоса социально-экономической политики в одну из составляющих ее сторон при очевидной краткосрочной выгоде. Это может привести к возникновению серьезного системного кризиса управления в долгосрочном периоде и существенно замедлить процесс регионального развития. Также

необходимо помнить, что само по себе чрезмерное или, наоборот, недостаточное вмешательство в такую сложную систему, как региональная экономика, само по себе может привести к дестабилизации. Кроме использования потенциально выгодных сторон регионов, необходимо учитывать и устранять их слабые стороны и как можно раньше предотвращать или, при невозможности пресечения, сглаживать возможное негативное внешнее влияние.

Для решения задачи в таком виде необходимо использовать актуальные достижения экономической науки, в том числе анализ современной ситуации и элементы научного предвидения.

Таким образом, для обеспечения эффективного управления социально-экономическими процессами в регионе необходима разработка долгосрочного плана действий, увязывающего различные элементы государственной экономической политики с ресурсными и финансовыми возможностями региона на основе современных научно обоснованных методик и технологий [2].

В Российской Федерации на сегодняшний день используется разработка долгосрочных стратегий развития. Для регионов Арктической зоны нормативная база прописана в «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» утвержденным указом Президента Российской Федерации от 05.03.2020 № 164 [3], в которых отражены базовые задачи регионального развития, и на основе которых создана «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года», утвержденная указом Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 [4].

«Стратегия развития Арктической зоны» состоит из следующих разделов:

I. Общие положения.

II. Оценка состояния развития Арктической зоны и состояния национальной безопасности.

III. Цель реализации настоящей Стратегии и меры, направленные на выполнение основных задач развития Арктической зоны и обеспечения национальной безопасности.

IV. Основные направления реализации настоящей Стратегии в отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

V. Этапы и ожидаемые результаты реализации настоящей Стратегии.

VI. Основные механизмы реализации настоящей Стратегии.

Из названий разделов видно, что используется распространённый сейчас на тер-

ритории Российской Федерации механизм формирования стратегических планов, который в зависимости от различных факторов может лишь слегка видоизменяться. В общем виде это выглядит следующим образом: выявление факторов внутренней и внешней среды, которые при необходимости могут быть разделены на четыре категории: сильные стороны, слабые стороны, возможности и угрозы, то есть проведение так называемого SWOT-анализа [5], на основе полученных результатов определяется имеющийся потенциал развития и определяются «точки роста» [6]; составляется список приоритетных целей, ожидаемых результатов и механизмов их достижения. Подобный подход позволяет на долгосрочный период увязать желаемое состояние объекта с ограниченными ресурсными возможностями.

В то же время такой подход не лишен существенных недостатков. Сама по себе любая стратегия развития не может содержать в себе подробные указания к действию на весь прогнозируемый период в связи с тем, что существует достаточно большая степень неопределенности развития ситуации. Кроме того, увеличение объекта управления еще больше влияет на неопределенность ситуации. Например, предприятие является замкнутой системой, и для него относительно несложно определить большинство условий функционирования и формализовать воздействие внешних факторов, в то время как региональные социально-экономические системы являются более открытыми, и сделать то же самое для них может быть невозможно.

В «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» для снижения неопределенности предусмотрено три этапа её реализации: первый этап в 2020–2024 годах, второй – 2025–2030 годы, третий этап – 2031–2035 годы. Условно эти этапы предусматривают решение первичных проблем на первом этапе, формирование высокоэффективной социально-экономической системы на втором и развитие результата и наращивание положительного эффекта на третьем. С одной стороны, это хоть и снижает неопределенность, в то же время недостатком является то, что каждый следующий этап требует завершения целей предыдущего, иначе будет просто невозможно приступить к выполнению новых задач. Специфика управления региональными социально-экономическими системами требует особых механизмов принятия решений, которые обеспечивали бы некоторую свобо-

ду при определении направления движения системы при возникновении нежелательных факторов. Особенно это актуально на сегодняшний день, когда существует неопределенность в виде сложной геополитической ситуации с санкционным и антисанкционным давлением на экономику Российской Федерации, с одной стороны, и возникшей внезапно пандемией коронавируса, что привело к появлению новых условий и требований к ведению хозяйственной деятельности, с другой.

Наиболее удобный, по мнению автора, инструмент, позволяющий значительно снизить неопределенность и предоставить большую свободу при принятии управленческих решений – использование метода сценариев. Его использование позволяет не только оценить наиболее вероятный ход развития событий, но также учесть различные вероятности, возникающие при принятии управленческих решений. Формирование стратегических документов с использованием сценарного метода перестраивает структуру механизма из линейного вида в древовидный за счет появления сценарных развилки, предоставляя ряд альтернатив по заранее заданным условиям. Сценарное прогнозирование является, по сути своей, специальной методикой проведения прогнозных исследований и реализуется с той или иной степенью успешности принцип системности прогноза. Разрабатываемые специалистами сценарии развития анализируемой ситуации позволяют тем или иным уровнем достоверности определить возможные тенденции развития, взаимосвязи между действующими факторами, сформировать картину возможных состояний, к которым может прийти ситуация под влиянием тех или иных воздействий [7].

Чаще всего при изучении региональных социально-экономических систем применяются следующие виды сценариев. Позитивный сценарий, то есть подразумевается выполнение всех поставленных задач и достижение целей без возникновения каких-либо негативных ситуаций, влияющих на результат. В текущем виде «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» представляет собой именно такой сценарий. Негативный сценарий симулирует ситуацию, при которой не удалось достичь ожидаемого положительного результата по той или иной причине, и предполагает ошибочность принятых управленческих решений. И инерционный сценарий, который показывает развитие социально-экономиче-

ской системы через заданный период времени при условии отсутствия изменений в управляющем воздействии. Данный подход из трех сценариев позволяет достаточно комплексно оценить последствия планируемых преобразований. В зависимости от поставленных задач могут применяться более специфические варианты сценариев, например сценарий смещения акцента в сторону преимущественного развития одной из сфер (промышленной, социальной, услуг, здравоохранения и т.д.). Также могут учитываться различные дополнительные условия состояния системы, например инновационный и восстановительный сценарии при ожидании развития социально-экономической системы и катастрофический при ожидании преобладания негативных тенденций и существенного замедления экономики региона.

Кроме отсутствия альтернативных сценариев в «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года», что усложняет работу исполнительных органов на региональном уровне при возникновении непредвиденных ситуаций, существуют также и другие недостатки, на которые следует обратить пристальное внимание.

В разделе IV представлены основные направления реализации Стратегии в отдельных субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Для Мурманской области их 8, Ненецкого автономного округа – 7, Чукотского автономного округа – 9, Ямало-ненецкого автономного округа – 13, Республики Карелия – 8, Республики Коми – 10, Республики Саха (Якутия) – 9, Красноярского края – 12, Архангельской области – 10. В результате реализации данных мероприятий ожидается укрепление той или иной сферы социально-экономического развития в конкретном регионе. Проблемой видится, во-первых, очень общая формулировка мероприятий в виде «развитие, создание, освоение и т.д.», что может быть трактовано по-разному и в конечном итоге быть реализовано только юридически, «на бумаге», без какого-либо положительного эффекта. Во-вторых, отсутствует какая-либо приоритизация мероприятий между собой, что может быть устранено при использовании сценарного подхода. Разработка и сравнение между собой некоторого множества альтернатив позволит выделить наиболее перспективные из имеющихся направлений, которые следует реализовывать в первую очередь, в то время как другие могут быть отложены на более поздние периоды. Из второй проблемы вы-

текает третья – сама «Стратегия развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» разделена на три этапа с описанием ожидаемых результатов на каждом из них, в то время как мероприятия на эти этапы не разделены. Важность конкретизации приоритета мероприятий заключается в том, что на разных уровнях управления различные мероприятия могут иметь разную ценность. Например, для региона может быть важнее мероприятие в сфере экономического развития, в то время как на федеральном уровне это не окажет значительного влияния на общее состояние экономики и предпочтительным было бы мероприятие в сфере укрепления национальной безопасности. И последнее, что стоит отметить, это отсутствие увязки мероприятий в отдельных субъектах Арктической зоны и приложения Стратегии «Целевые показатели реализации Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года». Целевые показатели рассчитаны с учетом совокупного состояния всех регионов Арктической зоны Российской Федерации. Отрицательным моментом в данном случае является тот факт, что это может спровоцировать несоблюдение принципа равенности регионального развития. Управленцы, курирующие развитие Арктической зоны Российской Федерации на федеральном уровне, для выполнения поставленной перед ними задачи достижения целевых показателей при распределении ресурсов будут отдавать предпочтение регионам с высокими социально-экономическими результатами [8]. Это будет только усиливать разрыв между регионами-лидерами и отстающими регионами, что в долгосрочной перспективе может привести к резкому ухудшению результатов на последнем этапе реализации Стратегии по сравнению с промежуточными.

### Заключение

Изучение нормативно-правовой базы стратегического планирования развития Арктической зоны Российской Федерации показало, что использующийся длительное время программно-целевой подход при формировании таких документов на сегодняшний день не является оптимальным. В его рамках отсутствует прогноз и инструментарий взаимодействия с возникающими новыми внутренними и внешними факторами, оказывающими влияние на региональное развитие, а возможности реагирования региональных и местных органов управле-

ния сильно ограничены существующей моделью власти.

В условиях современного мира очень важным является использование расширенного функционала формирования стратегических документов на долгосрочный период. Возникновение новых дестабилизирующих внешних факторов, таких как эпидемия коронавируса COVID-19 и связанные с ним различные ограничения, а также и старых, выраженных в усилении конфронтации различных политических сил на мировой арене, оказывающих влияние своими действиями как на глобальную, так и национальную экономики, способно серьезно нарушить реализацию составленных планов. В отношении сложных составных динамических социально-экономических региональных систем, таких как Арктическая зона Российской Федерации, не стоит забывать и о влиянии внутренних факторов, таких как неравномерность регионального развития среди включенных в систему регионов и существующий в некоторых регионах системный кризис управления.

Для преодоления представленных негативных тенденций следует использовать доступный инструментарий со всеми современными научными разработками. Одним из таких инструментов является использование сценарного подхода на различных этапах формирования и реализации пакета стратегических мероприятий. Разработка специалистами нескольких типов сценариев позволит в более полной мере осознавать последствия и результаты принятия различных управленческих решений и выбирать оптимальный вариант поведения при возникновении конкретных ситуаций. Кроме того, использование сценарного метода позволяет заранее определить имеющиеся неблагоприятные внутренние и внешние условия, способные замедлить социально-экономическое развитие и подготовиться к их проявлениям.

*Исследование выполнено в рамках гранта РФФИ 19-010-00159 «Определение проблем и разработка подходов к обеспечению экономической безопасности прибрежных арктических регионов в новых геополитических условиях».*

### Список литературы

1. Тхакушинов Э.К. Принципы стратегического планирования экономического развития региона // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 12–5. С. 883–885.
2. Тхакушинов Э.К. Методология исследования региональной экономики // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2016. № 12–3. С. 556–558.
3. Указ Президента РФ от 5 марта 2020 г. N 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации

в Арктике на период до 2035 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/73706526> (дата обращения: 30.04.2021).

4. Указ Президента РФ от 26 октября 2020 г. N 645 «О Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/74810556> (дата обращения: 30.04.2021).

5. Майсак О.С. SWOT-анализ: объект, факторы, стратегии. Проблема поиска связей между факторами // Прикаспийский журнал: управление и высокие технологии. 2013. № 1 (21). С. 151–157.

6. Бажутова Е.А., Емельянова Е.Е., Крапивин Д.С., Марецкая А.Ю., Серова Н.А., Скуфьина Т.П. Новые проблемы и перспективы социально-экономического развития российской Арктики: монография. М.: Научный консультант, 2018. 190 с.

7. Мукин С.В. Методология разработки сценариев социально-экономического развития // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. № 7 (75). С. 75–82.

8. Финансовое обеспечение развития северных регионов / Под науч. редакцией Г.В. Кобылинской: монография. Апатиты: Изд-во КНЦ РАН, 2016. 193 с.