

---

---

# СТРАТЕГИЧЕСКОЕ И ПРОСТРАНСТВЕННОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ

---

---

УДК: 353.1

## ОСОБЕННОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ДАЛЬНОГО ВОСТОКА РОССИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

© 2022 г. В.В. Климанов<sup>1,2\*</sup>, С.М. Казакова<sup>1,2\*\*</sup>

<sup>1</sup>Российская академия народного хозяйства и государственной службы  
при Президенте РФ, Москва, Россия

<sup>2</sup>АНО «Институт реформирования общественных финансов», Москва, Россия

\*e-mail: vvk@irof.ru

\*\*e-mail: smk@irof.ru

Статья посвящена изучению социально-экономических проблем и ограничений развития регионов Дальнего Востока России, а также особенностей государственной дальневосточной политики в рамках организации стратегического планирования на федеральном уровне. Подтверждается идея о том, что Дальний Восток отстает в развитии от остальной России по целому ряду социально-экономических параметров, а дальневосточные регионы характеризуются также и высокой степенью межрегиональной дифференциацией развития. Преодоление социально-экономических проблем затруднительно в силу отсутствия единой системы целей и задач дальневосточной политики. За последние десятилетия стратегическое планирование развития Дальнего Востока претерпело существенную эволюцию. Если изначально цели и задачи были направлены на трансформацию экономики и внешнеэкономическую деятельность, то впоследствии стали менее амбициозными – произошла их переориентация на повышение качества жизни населения и решение внутренних проблем развития макрорегиона. Анализ всех принимаемых (начиная с 1987 г.) в целях развития Дальнего Востока программно-стратегических документов позволяет сделать выводы о нереалистичности закладываемых ими целевых ориентиров и, как следствие, низкой эффективности их реализации. Содержательная оценка действующих документов стратегического планирования свидетельствует о низком уровне их согласованности в части определения целей и задач.

*Ключевые слова:* Дальний Восток России, социально-экономическое развитие, региональная политика, стратегическое планирование, стратегия социально-экономического развития.

DOI: 10.5922/1994-5280-2022-1-6

**Введение и постановка проблемы.** На протяжении нескольких столетий определяющими пространственными векторами в развитии Российского государства являлись движение на восток и освоение северной части Евразии. В наше время на государственном уровне данные векторы остаются важными и актуальными, что закрепляется политическими заявлениями (например, заявление Президента РФ о приоритете России на весь XXI век), а также действиями органов государственной власти (создание специальных органов управления, принятие

государственных программ, связанных с развитием Дальнего Востока России).

При этом существуют естественные пределы и глобальные вызовы для освоения Дальнего Востока России, что не исключает, а скорее наоборот стимулирует федеральные органы государственной власти проводить активную восточную линию пространственного развития Российской Федерации. Успешность реализации программ развития Дальнего Востока ограничивается масштабными демографическими, инфраструктурными, экономическими и инвестиционными

проблемами. Стратегическое планирование в дальневосточных регионах развивается не системно. Масштабность и неоднородность территории в купе с малой численностью населения требует более скрупулезного учета территориальных особенностей.

Актуальным, в этой связи, представляются задачи, поставленные в данной статье: дать оценку роли и места восточной направленности государственной внутренней политики, провести анализ целей, задач и приоритетных направлений в социально-экономическом развитии Дальнего Востока в документах стратегического планирования и выработать рекомендации по их корректировке.

**Обзор ранее выполненных работ по тематике исследования.** Исследование вопросов социально-экономического развития Дальнего Востока в отечественной науке занимаются многие коллективы, сформировавшие целые научные школы. Среди фундаментальных работ в этом отношении могут быть названы работы Тихоокеанского института географии ДВО РАН [2; 3], Института экономических исследований ДВО РАН [15; 24], коллектива под руководством А.И. Татаркина [23], Центра по изучению Арктики в бывшем Совете по изучению производительных сил [19], труды отдельных регионалистов, изучающих проблемы Крайнего Севера [10; 11; 12]. Авторами отдельных фундаментальных работ по Дальнему Востоку являются и бывшие руководители дальневосточных регионов (например, С.М. Дарькин [4], В.И. Ишаев [7]).

Практическую направленность имеют работы, ориентированные на деятельность различных федеральных структур и институтов развития, вопросы государственного управления, стратегического планирования и оценки конкретных инструментов развития Дальнего Востока [13; 17; 27; 28 и др.]. Одно из самых популярных направлений изучения Дальнего Востока России связано с оценкой природно-ресурсного потенциала территории и его устойчивого использования [1; 9; 17 и др.]. Часто дальневосточные регионы оказываются объектом исследования в рамках изучения факторов и принципов социально-экономической устойчивости регионов России [например, 29].

Таким образом, Дальний Восток России является предметом исследований и дискуссий по совершенно различным аспектам, и практически в каждой работе отмечается необходимость трансформации государственной политики и инструментов его развития с целью учета уникальных особенностей данной территории.

#### **Материалы и методика исследования.**

Материалом для исследования послужили официальные статистические данные, отражающие социально-экономическое развитие дальневосточных регионов, а также документы стратегического планирования развития Дальнего Востока – как действующие, так и завершившие свое действие.

На основе ретроспективного анализа статистических данных была произведена оценка текущего социально-экономического положения регионов Дальнего Востока и выявлены основные сдерживающие факторы такого развития. Кроме того, посредством проведения сравнительного анализа была определена роль макрорегиона в экономическом и социальном положении России.

Содержательная оценка всех действующих и предшествующих им программно-стратегических документов позволила выявить основные изменения в рамках формирования целей и задач развития Дальнего Востока. Был произведен анализ эффективности указанных документов и определены пути совершенствования системы стратегического планирования социально-экономического развития Дальнего Востока на федеральном уровне.

#### **Результаты исследования**

##### ***Проблемы и ограничения развития Дальнего Востока России.***

Дальний Восток или Дальневосточный федеральный округ<sup>1</sup> является крупнейшим экономическим районом страны, занимая территорию площадью почти 7 млн км<sup>2</sup> или более двух пятых от площади Российской Федерации. Вместе с тем макрорегион является самым малочисленным в стране: численность населения округа составляет всего 5,6% от общей численности населения Российской Федерации, а плотность населения – чуть более одного человека на 1 км<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> Здесь и далее Дальневосточный федеральный округ рассматривается с вошедшими в 2018 г. в его состав Республикой Бурятия и Забайкальским краем.

что в 6 раз ниже, чем в среднем по стране, и в 11 раз меньше средней плотности населения остальных федеральных округов.

Численность населения макрорегиона устойчиво сокращается уже на протяжении нескольких десятилетий, что и является главной проблемой развития Дальнего Востока. С 1990 по 2020 г. сокращение произошло более, чем на 22% – с 10,4 млн до 8,1 млн человек, что делает Дальний Восток самым депопулирующим регионом страны. С начала 1990-х гг. население Чукотки, Камчатки и Сахалина, Амурской и Магаданской областей, Еврейской автономной области сократилось в среднем на треть (рис. 1).

Социально-экономическое положение регионов Дальнего Востока характеризуется различными экономическими, инфраструктурными и технологическими ограничениями. В первую очередь – это недостаточно развитая внутренняя транспортная связность территории и низкая транспортная доступность.

Так, плотность автомобильных дорог с твердым покрытием на территории Дальнего Востока в 5,3 раза ниже среднестранового уровня (12 км на 1 000 км<sup>2</sup>) и почти в 35 раз ниже, чем в самом маленьком по площади Северо-Кавказском федеральном округе.

Железнодорожный транспорт в целом чуть более развит, чем автомобильный (18 км на 1 000 км<sup>2</sup>), однако железные дороги полностью отсутствуют в Камчатском крае, Магаданской области и Чукотском автономном округе [22]. Дальневосточная железная дорога имеет ключевое значение в разви-

тии внешней торговли, обеспечивая транзит между центральной Россией и странами Азиатско-Тихоокеанского региона (далее – АТР), а также между всей Европой и Азией. Однако ее состояние можно охарактеризовать высоким износом основных фондов (более 60%), который представляет собой угрозу переориентации международных транзитных грузопотоков в обход России [21].

Доступ к отдельным территориям Дальнего Востока, в особенности территориям Крайнего Севера, возможен только посредством воздушного или речного транспорта. Все административные центры дальневосточных регионов имеют крупные аэропорты, однако более половины аэродромов других городов имеет грунтовое покрытие взлетно-посадочной полосы. Моральный и физический износ основных фондов самолетно-вертолетного парка – около 80% [6]. Кроме того, низкая доступность пассажироперевозок воздушным транспортом для населения обусловлена их высокой стоимостью, в связи с чем Дальний Восток попадает под программу субсидирования региональных пассажирских авиаперевозок [25].

Развитие водного транспорта на Дальнем Востоке, несмотря на максимальную по стране протяженность внутренних водных путей, сильно ограничивается неблагоприятными климатическими условиями, в силу которых период навигации составляет в среднем от 13 до 200 суток.

Еще один фактор, сдерживающий экономическое развитие Дальнего Востока, связан

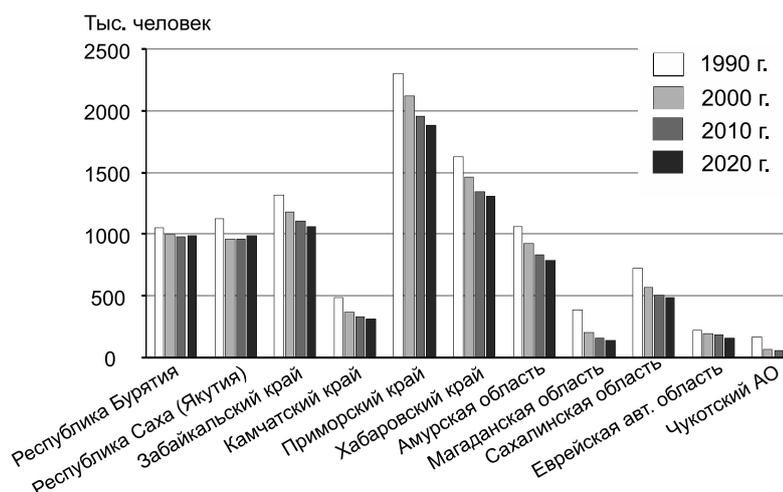


Рис. 1. Динамика численности дальневосточных регионов в 1990–2020 гг., тыс. чел.

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

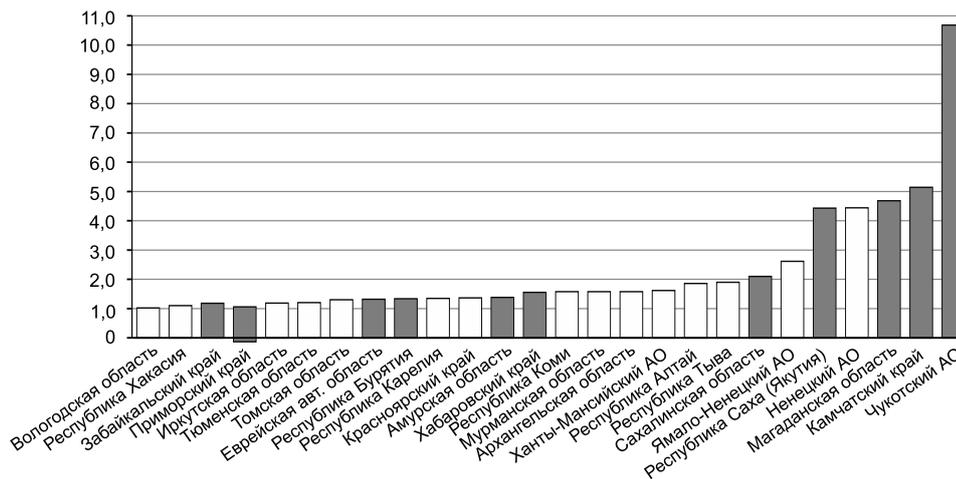


Рис. 2. Субъекты Российской Федерации с индексом бюджетных расходов выше единицы, средняя величина за 2008–2021 гг.

Источник: составлено авторами по данным Минфина России.

с невысокой степенью диверсификации и инновационности региональной экономики, имеющей ярко выраженную ресурсную направленность при низкой степени переработки природных ресурсов. По всему макро-региону доля добычи полезных ископаемых в структуре экономики составляет почти треть (32%), в Сахалинской области достигает 71%, Республике Саха (Якутия) – 51,5%, Чукотском автономном округе – 40,3%, а в Магаданской области – 38,1% [22]. Угроза переориентации в другие страны производств глубокой переработки добываемых сырьевых ресурсов, а также предприятий, выпускающих товары и услуги с высокой добавленной стоимостью, создает опасность превращения Дальнего Востока только в источник энергоносителей и сырья для стран АТР.

Непривлекательным дальневосточные регионы для жизни делает и низкая доступность социальной инфраструктуры, а также неудовлетворительные качество и доступность жилищного фонда. Так, выявляется нехватка мест в школах, о чем свидетельствует то, что почти каждый пятый школьник на Дальнем Востоке обучается во вторую и третью смены [22]. Открытым остается вопрос доступности медицинских учреждений с точки зрения их удаленности для большого числа населенных пунктов, длительного времени ожидания получения помощи и низкого качества обслуживания [8].

Рост уровня обеспеченности жильем в округе происходит в основном за счет

миграционного оттока населения [16], в то время как показатель ввода нового жилья на Дальнем Востоке самый низкий в стране (307 м<sup>2</sup> на 1000 чел. населения), при этом почти треть всего жилищного фонда не оборудована водопроводом, а в 25% жилых домов не проведен газ [22].

Сдерживает социально-экономическое развитие макрорегиона и то, что жизнь здесь дороже, чем в центральной и западной России. Значения индекса бюджетных расходов, который представляет собой относительную оценку расходов консолидированного бюджета субъекта Федерации по предоставлению одинакового объема бюджетных услуг в расчете на душу населения, в регионах Дальнего Востока максимальны, что наглядно видно на рисунке 2. В Чукотском автономном округе наблюдается удорожание стоимости услуг в 10,7 раза, в Камчатском крае – в 5,1 раза, а в Магаданской области – в 4,7 раза (рис. 2).

Помимо нарастания общих проблем социально-экономического развития на Дальнем Востоке сложились сильные внутренние межрегиональные различия. На дальневосточные регионы приходятся одни из самых высоких в стране значений объема ВРП на душу населения (в среднем – 730,1 тыс. рублей), а также одни из самых высоких заработных плат, в основном ввиду северных повышающих коэффициентов. Однако показатели, демонстрирующие уровень экономического развития, отличаются в десятки раз (табл. 1).

Так, в регионах с преобладанием в структуре экономики добывающей отрасли (Республике Саха (Якутия), Магаданской и Сахалинской областях, Чукотском автономном округе) объем ВРП на душу населения в 5–7 раз больше, чем в Республике Бурятия и Забайкальском крае. В Бурятии и Забайкалье зафиксирован также самый высокий уровень безработицы, превышающий средний

по стране почти в два раза. Почти в девять раз отличается объем инвестиций в основной капитал в расчете на душу населения, составляя 633,7 тыс. руб. в Чукотском АО и 72,3 тыс. руб. в Республике Бурятия.

Кроме того, на Дальнем Востоке есть как относительно независимые в части формирования доходов субъекты Федерации (Сахалинская область), так и регионы, где более 40%

Таблица 1. Основные характеристики дальневосточных регионов России

Регион	ВРП на душу населения в 2020 г., тыс. руб.	Инвестиции в основной капитал на душу населения в 2020 г., тыс. руб.	Среднемесячная заработная плата, в среднем за 2021 г., тыс. руб.	Уровень безработицы населения в возрасте 15–72 лет в 2021 г., %	Доля межбюджетных трансфертов в доходах региональных консолидированных бюджетов, на 01.01.2022 г., %	Уровень бюджетной обеспеченности в 2021 г.
Республика Бурятия	307,6	72,3	44,7	9,5	54,6	0,68
Республика Саха (Якутия)	402,6	226,9	82,6	6,9	28,4	0,69
Забайкальский край	1 168,2	118,7	50,2	9,3	46,2	0,76
Камчатский край	942,8	191,8	92,7	3,5	52,0	0,70
Приморский край	583,0	97,9	55,1	4,2	25,4	0,86
Хабаровский край	658,2	181,8	59,3	3,1	25,9	0,82
Амурская область	571,4	436,9	59,2	5,2	32,4	0,91
Магаданская область	2 035,0	318,3	108,5	4,9	25,2	0,79
Сахалинская область	2 059,2	441,5	94,6	5,3	4,5	1,38
Еврейская автономная область	400,3	100,5	50,0	5,7	62,3	0,70
Чукотский автономный округ	2 404,3	633,7	130,5	2,6	41,0	0,80
В среднем по ДФО	741,9	190,4	65,5	5,7	30,9	0,83
В среднем по России	640,5	137,4	47,9	4,6	33,7	1,00

Источник: составлено по данным Росстата, Минфина России и Казначейства России.

доходов региональных консолидированных бюджетов формируются за счет межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, (Республика Бурятия, Забайкальский и Камчатский края, Чукотский АО). При этом уровень расчетной бюджетной обеспеченности во всех дальневосточных регионах, кроме Са-

халинской области, составляет менее единицы.

Инфраструктурные, экономические и демографические проблемы, а также высокие межрегиональные диспропорции развития Дальнего Востока России требуют более скрупулезного учета со стороны федеральных органов исполнительной власти в рам-

ках выработки целей, задач и инструментов развития макрорегиона. Однако действующие и предшествующие им программно-стратегические документы развития Дальнего Востока не всегда отвечают указанным вызовам, о чем свидетельствует их низкая результативность в части достижения целевых индикаторов и финансового исполнения, а также практика их постоянного обновления. Это предопределяет необходимость содержательного пересмотра и повышения связности системы документов стратегического планирования.

#### ***Особенности стратегического планирования развития Дальневосточного федерального округа***

Необходимым условием планомерного социально-экономического развития Дальнего Востока, как и любого другого макрорегиона, является выстроенная система документов стратегического планирования, которые не должны друг другу противоречить. В этой связи принят широкий перечень документов, прямым или косвенным образом направленных на развитие Дальневосточного макрорегиона (Стратегия пространственного развития РФ, Стратегия национальной безопасности РФ, Основы государственной политики регионального развития и др.), отдельных отраслей (Концепция демографической политики Дальнего Востока, Стратегии развития железнодорожного транспорта, минерально-сырьевой базы, морской деятельности, туризма и др.) или территорий (Концепция развития приграничных территорий субъектов РФ, входящих в состав Дальневосточного федерального округа; Концепция развития острова Русский; Стратегия развития Арктической зоны РФ и обеспечения национальной безопасности; Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ и др.).

В перечень документов, устанавливающих в том числе и основы дальневосточной политики, входят также и отдельные указы Президента РФ, определяющие направления государственной экономической политики и национальные цели развития России, а также отдельные послания Федеральному Собранию в 2013–2021 гг., риторика которых сводится в основном к созданию различных инструментов привлечения населения и бизнеса и стратегического партнерства со странами АТР, а также антикризисной поддержке

и повышению финансово-экономической устойчивости.

За 30 лет было принято около 10 различных по срокам и масштабам стратегических и программных документов, не считая их редакций (табл. 2). При этом объект стратегирования в разных документах понимался по-разному, включая или не включая Бурятию, Забайкальский край, а также и Иркутскую область. В настоящее время Дальневосточный федеральный округ, выступающий объектом стратегического планирования, состоит из 11 субъектов Федерации.

Последним документом, определяющим стратегические направления развития Дальнего Востока, действовавшим в СССР, была Долговременная государственная программа комплексного развития производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 г. Она была принята в 1987 г. и ориентировалась в первую очередь на использование имеющегося в макрорегионе производственного потенциала в целях наращивания производства в масштабах страны, развития внутренних рынков и экспорта. Ее основная проблема заключалась в том, что она меньше внимания акцентировала на проблемах социально-экономического развития и инфраструктурной обеспеченности территории. В связи с высокой степенью несоответствия закладываемых в программе целей и задач реальным возможностям регионов по их достижению реализация этого документа оказалась неэффективной. Так, к моменту ликвидации плановой экономики программой не были достигнуты целевые показатели по росту промышленного производства, произошел сильный износ основных производственных фондов, сократилось добыча нефти и газа, не были достигнуты показатели по объемам строительства, вывозки древесины, производства в машиностроении и др. Во многом это было обусловлено дефицитом капиталовложений ввиду перехода к рыночным отношениям и уклонения ответственных исполнителей от выполнения основных мероприятий программы [15].

15 апреля 1996 г. постановлением Правительства РФ № 480 был принят новый документ – Федеральная целевая программа (далее – ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы», которой был присвоен

Таблица 2. Программно-стратегические документы развития Дальнего Востока в постсоветский период

Наименование документа	Статус	Дата принятия	Горизонт планирования
Федеральная целевая программа (ФЦП) «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы»	Постановление Правительства РФ	15 апреля 1996 г.	2005 г.
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 и до 2010 года»	Постановление Правительства РФ	19 марта 2002 г.	2010 г.
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 года»	Постановление Правительства РФ	21 ноября 2007 г.	2013 г.
Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года	Распоряжение Правительства РФ	28 декабря 2009 г.	2025 г.
Государственная программа (ГП) «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	Распоряжение Правительства РФ	29 марта 2013 г.	2025 г.
ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»	Постановление Правительства РФ	6 декабря 2013 г.	2018 г.
ГП «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» (в редакции от 23.03.2021 г.)	Постановление Правительства РФ	15 апреля 2014 г.	2025 г.
Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года	Постановление Правительства РФ	24 сентября 2020 г.	2035 г.

Источник: составлено авторами с использованием СПС «КонсультантПлюс».

статус президентской. Помимо ориентации на задачи, предусмотренные в предшествующем документе, была задекларирована важная задача по закреплению населения на Дальнем Востоке и повышению качества жизни в макрорегионе. Примечательно, что по сравнению с долговременной программой, где финансирование мероприятий осуществлялось из средств федерального бюджета, в ФЦП был значительно расширен инструментарий финансирования: появились государственные инвестиции и закупки, государственные гарантии иностранным инвесторам, особый режим внешнеэкономической деятельности, создание и развитие свободных экономических зон и др.

В условиях острого дефицита бюджета в конце 1990-х гг. реализация программы также оказалась трудновыполнимой – лишь 47 подпрограмм из 68 было принято к действию, и лишь 13,4% финансовых ресурсов, предусмотренных из федерального бюджета, было освоено. Большая часть заложенных в ФЦП плановых показателей социально-экономического развития снова не была достигнута, а отток населения с Дальнего Востока продолжился.

Впоследствии в 2002 г. и 2007 г. произошли корректировки ФЦП, трансформировавшие подходы к развитию Дальнего Востока и Байкальского региона через призму изменения закладываемых программой целей и задач.

Первоначально утвержденная ФЦП (1996 г.) намного более широко и масштабно подходила к определению целей и задач развития Дальнего Востока, ориентируясь на глобальную трансформацию экономики макрорегиона и развитие внешнеэкономической деятельности в АТР. В 2002 г. произошла переориентация на создание необходимых условий экономического роста и развития Дальнего Востока, инфраструктурное обеспечение и повышение качества жизни населения. Цели и задачи последней версии программы (2013 г.) намного менее амбициозны и направлены уже на решение внутренних проблем развития макрорегиона: повышение уровня жизни, развитие инфраструктуры, повышение транспортной доступности и др.

В настоящее время стратегическое планирование развития Дальнего Востока осуществляется в рамках трех ключевых документов федерального уровня:

- Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года, принятая распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-р (далее – Стратегия);
- Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308 (далее – государственная программа);
- Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока на период до 2024 года и на перспективу до 2035 года, принятая распоряжением Правительства РФ от 24 сентября 2020 г. № 2464-р (далее – Национальная программа).

В рамках сложившейся в Российской Федерации системы стратегического планирования ключевые программные документы по своим основным элементам – целям, задачам, целевым индикаторам и показателям и мероприятиям – должны соответствовать документам, принятым в рамках целеполагания.

Вместе с тем, роль Национальной программы в системе стратегического планирования остается неясной, подобных документов в Российской Федерации не существует, а особенности ее разработки и реализации с точки зрения согласованности с другими ключевыми документами развития страны не установлены в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Еще на этапе разработки проекта Национальной программы Счетная палата РФ в рамках стратегического аудита указывала на необходимость его доработки и увязки с действующими национальными проектами, отраслевыми госпрограммами и государственной программой развития Дальнего Востока, а также региональными программами и проектами [26]. Предполагалось, что программа должна была объединить мероприятия национальных проектов и госпрограмм, долгосрочные отраслевые планы ведомств и инфраструктурных компаний и стратегии развития всех дальневосточных регионов. Как показывает содержательная оценка принятой Национальной программы, учет указанных положений так и не был произведен.

Цели упомянутых выше ключевых документов носят достаточно общий характер и сводятся к трем ключевым направлениям: ускоренное экономическое развитие, закрепление населения и повышение качества жизни граждан. Эволюцию задач развития Дальнего Востока за последние годы можно проследить по изменениям, внесенным в тексты разных редакций государственной программы развития Дальневосточного федерального округа, а также по новым задачам, сформированным Национальной программой (табл. 3). При этом понятно, что невключение той или иной задачи в формальный перечень в утвержденном тексте программы, нередко не характеризует отсутствие данного направления реализации государственной политики. Иногда список задач составлялся в полном соответствии с основными структурными элементами программы (подпрограммами и федеральными целевыми программами).

Как видно, задачи развития Дальнего Востока за менее чем 10 лет претерпели существенную трансформацию. Так, первая государственная программа в силу недостаточного опыта реализации подобных программных документов установила 14 весьма конкретных, но в то же время амбициозных задач, задействующих ключевые направления развития экономики и социума. Предполагался ускоренный рост ВРП макрорегиона, структурная перестройка экономики, повышение связности территории за счет развития транспортной и магистральной инфраструктуры и налаживания взаимодействия с другими регионами России, привлечение инвестиций, создание благоприятных условий для бизнеса и жизнедеятельности людей, а также ориентация на внешний рынок стран АТР.

На финансирование мероприятий программы был предусмотрен беспрецедентный объем средств в 3,8 трлн руб., превосходивший остальные государственные программы территориального развития и долгосрочные расчётные возможности бюджета. Однако программа была признана провальной. Кроме того, в середине 2010-х гг. завершился процесс перехода на программное бюджетирование и разработки в этой связи новых государственных программ [20].

В первой версии новой государственной программы 2014 г. было представлено всего три задачи, связанных с развитием транс-

Таблица 3. Задачи государственной программы развития Дальневосточного федерального округа и национальной программы развития Дальнего Востока\*

Задачи	ГП от 6 декабря 2013 г.	ГП в ред. от 23 марта 2021 г.**	НП от 24 сентября 2020 г.
Превышение среднегодового темпа прироста ВРП	+		
Обеспечение притока инвестиций	+	+	+
Преодоление структурных диспропорций в экономике	+		
Конкурентоспособность экономики	+		+
Опережающее развитие инфраструктурного комплекса	+		+
Формирование благоприятного инвестиционного климата, создание возможностей для ведения бизнеса	+		+
Развитие транспортного сообщения макрорегиона с другими регионами	+		+
Развитие торгово-экономических отношений со странами АТР	+		
Поддержка экспорта			+
Опережающий относительно среднероссийского уровня рост трудовых доходов	+		
Повышение уровня и качества жизни населения	+		
Рост жилищного строительства, услуг культурно-бытового назначения и жилищно-коммунального хозяйства, формирование комфортной среды проживания	+		+
Усиление гуманитарных связей населения макрорегиона с населением остальных регионов	+		
Поддержка коренных малочисленных народов Дальнего Востока и Байкальского региона	+		
Обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды	+		
Привлечение трудовых ресурсов		+	
Ускоренное развитие и создание центров экономического роста		+	
Устойчивое социально-экономическое развитие Курильских островов		+	
Развитие системы здравоохранения			+
Создание благоприятных условий для рождения и воспитания детей			+
Развитие системы образования и науки			+
Развитие сферы культуры			+
Развитие сферы физической культуры и спорта			+
Развитие программы «Дальневосточный гектар»			+

\* ГП – государственная программа, НП – национальная программа.

\*\* В конце 2021 г. структура государственных программ Российской Федерации была изменена, и была принята новая редакция ГП.

Источник: составлено авторами с использованием СПС «КонсультантПлюс».

портной доступности: строительство и восстановление автомобильных дорог, развитие логистики путем увеличения пропускной способности железных дорог и развития морских портов, а также повышение мобильности населения за счет развития авиaperевозок. В последующем корректировка в текст государственной программы производилась практически ежегодно.

В марте 2021 г. была принята новая редакция государственной программы, в целях ко-

торой все также обозначена необходимость повышения уровня социально-экономического развития макрорегиона, обеспечения его трудовыми ресурсами и закрепления населения, а также повышения качества жизни граждан. Новые задачи, являющиеся ориентиром развития Дальнего Востока сегодня, уже в большей степени ориентированы на экономический рост и привлечение инвестиций. Однако в госпрограмме не закреплены планируемые эффекты от деятельности

институтов развития, включая преференциальные режимы, а ключевые показатели их эффективности носят краткосрочный характер и не связаны с национальными целями развития страны и Дальнего Востока, в связи с чем эффективность оказываемых Дальнему Востоку мер поддержки ограничена [18].

Национальная программа, разработанная после инициативы Президента на Восточном экономическом форуме, представляет собой результат наиболее комплексного подхода к развитию Дальнего Востока, поскольку помимо упоминаемых в различных версиях государственной программы задач по повышению конкурентоспособности экономики, созданию благоприятной среды для развития бизнеса и привлечения инвестиций, развитию инфраструктуры и повышению качества жизни она включила в себя задачи, связанные с развитием здравоохранения, образования, культуры и спорта, созданием благоприятных условий для рождения и воспитания детей, а также развитием программы «Дальневосточный гектар». Важно то, что Национальная программа носит адресный характер, поскольку ее мероприятия запланированы отдельно для каждого дальневосточного региона.

Таким образом, анализ содержания документов стратегического планирования Дальнего Востока демонстрирует смещение акцентов от применения сугубо отраслевого подхода при формировании задач долгосрочного развития к попыткам формулирования интегральных задач, направленных как на территориальное развитие (инфраструктура, транспорт), так и решение вопросов социального характера (гуманитарные связи). Последнее особенно четко прослеживается в перечне задач Национальной программы, где социальный аспект развития Дальнего Востока, очевидно, превалирует над экономическим. В тексте же государственной программы социальные задачи отсутствуют в силу того, что они решаются в отраслевых государственных программах Российской Федерации, а не в соответствии с территориальным подходом.

В условиях новой реальности, возникшей в России с 2020 г., стали оформляться новые принципы регулирования регионального развития, касающиеся и Дальнего Востока. Одним из первых шагов федерального правительства, возглавляемого М.В. Мишу-

стиным, стала большая поездка в дальневосточные регионы. Закрепилось формальное кураторство макрорегионов вице-преьерами. Осенью 2021 г. были утверждены приоритетные проекты в рамках так называемой фронтальной стратегии. Стали применяться новые формы поддержки регионов, в том числе в форме долгосрочных инфраструктурных бюджетных кредитов. Наконец, с 2022 г. начинаются процессы изменения системы органов публичной власти, а государственные программы Российской Федерации разрабатываются теперь по новым принципам, значительно трансформирующим систему стратегического планирования. В 2022 г. регионы России сталкиваются с новыми глобальными вызовами, связанными с рисками экономической и бюджетной неустойчивости, однако появляются и новые возможности. Для дальневосточных регионов такой возможностью является вынужденная переориентация экономики страны на азиатские рынки ввиду разрывов хозяйственным связям с западными странами.

Применение новых инструментов и принципов региональной политики по-прежнему требует обновления сложившейся системы стратегического планирования развития Дальнего Востока, максимально учитывающей тренды последних лет.

#### **Выводы.**

- Содержательный анализ документов стратегического планирования и статистических данных, отражающих реальное положение регионов Дальнего Востока России, показывает наличие значимых демографических проблем и проблем пространственной организации. Выявляются также и большие межрегиональные дисбалансы развития дальневосточных регионов, связанные в том числе с различным уровнем налоговой автономии и бюджетной обеспеченности, что предопределяет необходимость выработки дифференцированного подхода к управлению их развитием. Преодоление текущих социально-экономических проблем возможно только посредством грамотно выстроенной государственной политики.
- Первоочередной задачей по совершенствованию социально-экономической политики развития Дальнего

Востока является формирование полнотой отвечающих вызовам целей, задач и инструментов развития в рамках системы стратегического планирования. Однако действующие программно-стратегические документы не в полной мере направлены на решение ключевых проблем, кроме того, их сравнительный анализ свидетельствует о низком уровне их синхронизации, а также отсутствии системности при

установлении целевых ориентиров и принятии новых документов. В этой связи вопрос координации целей, задач и других ключевых элементов соответствующих документов развития Дальнего Востока федерального уровня является особенно актуальным.

**Финансирование:** Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания РАНХиГС.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абрамов А.Л., Матвиенко Н.Н., Осипов П.Е.* Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока: задачи кризисного периода и эколого-экономический подход (Часть I) // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2021. № 1. С. 50–65. DOI: 10.24866/1815-0683/2021-1/50-65.
2. *Бакланов П.Я., Каракин В.П., Шейнгауз А.С.* Природопользование Дальнего Востока России и сопредельных территорий // Пространственная экономика. 2005. № 1. С. 3–10.
3. *Бакланов П.Я., Романов Р.Т.* Направления долгосрочного развития Дальневосточного региона России // Вестн. ДВО РАН. 2019. № 4. С. 6–18.
4. *Дарькин С.М.* Тихоокеанская Россия: стратегия, экономика, безопасность. М.: Дело, 2007. 440 с.
5. *Иванов С.А., Кожевникова П.А.* Особые экономические зоны Дальнего Востока России: децентрализованная и централизованная модели управления // Труды ИИАЭ ДВО РАН. 2019. Т. 24. № 3. С. 161–176. DOI: 10.24411/2658-5960-2019-10034.
6. Информация о развитии транспортного комплекса Дальневосточного федерального округа. [Электронный ресурс]. Государственный совет Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/YoN89ESOKDE3wRme7jXZ6mukTRANXsgk.pdf> (дата обращения: 17.05.2021).
7. *Ишаев В.И., Ивантер В.В., Кувалин Д.Б.* Экономика Дальнего Востока и Байкальского региона: государственный подход. М.: МАКС Пресс, 2015. 262 с.
8. *Кирик Ю.В.* Проблемы доступности и качества медицинских услуг на Дальнем Востоке России по данным социологических опросов населения // Дальневост. мед. журнал. 2016. № 2. С. 103–108.
9. *Коломак Е.А.* Эволюция пространственного распределения экономической активности в Сибири и на Дальнем Востоке // Интерэкспо ГЕО-Сибирь. 2014. Т. 3. № 1. С. 3–10.
10. *Лаженцев В.Н.* Актуальные проблемы Севера и России (теория и рекомендации) // Корпоративное управление и инновационное развитие Севера: Вестн. Научн.-исслед. центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкар. Гос. ун-та. 2008. № 2. С. 67–78.
11. *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Оценка результативности государственных программ социально-экономического развития регионов России // Проблемы прогнозирования. 2016. № 4. С. 81–94.
12. *Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н.* Состояние и задачи государственного управления социально-экономическим развитием российской Арктики: правовой аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. 2018. № 2. С. 114–138.
13. *Леонов С.Н.* Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2017. № 2. С. 41–67. DOI: 10.14530/se.2017.2.041-067.
14. *Ломакина Н.В.* Минерально-сырьевой комплекс Дальнего Востока России: потенциал развития. Хабаровск: РИОТИП, 2009. 240 с.
15. *Минакир П.А.* Новая стратегия развития Дальнего Востока России: оценка и перспективы // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2014. Вып. 4. С. 6–14.
16. *Найден С.В.* Развитие социальной инфраструктуры в условиях Дальнего Востока // Регионалистика. 2015. Т. 2. № 3. С. 6–17.
17. *Обухова О.В., Полякова Е.М.* Государственные программы «дальневосточный гектар» и «дальневосточная ипотека» как способы решения социально-экономических проблем ДФО // Аграрный вестн. Приморья. 2020. № 2. С. 84–86.
18. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка влияния деятельности институтов развития Дальнего Востока и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития и свободного порта Владивосток на достижение целей ускоренного социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа». [Электронный ресурс]. Счетная палата РФ. URL: [https://ach.gov.ru/checks/instituty\\_razvitiya\\_DFO](https://ach.gov.ru/checks/instituty_razvitiya_DFO) (дата обращения: 17.02.2022).
19. *Пилясов А.Н.* И последние станут первыми: Северная периферия на пути к экономике знания. М.: Кн. дом «ЛИБРОКОМ», 2009. 544 с.
20. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
21. *Прокофьева Т.А.* Развитие транспортно-логистической инфраструктуры в Азиатской части России – стратегическое направление реализации транзитного потенциала // Вестн. транспорта. 2011. № 3. С. 11–19.

22. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020. [Электронный ресурс]. Росстат. URL: [https://gks.ru/bgd/regl/b20\\_14p/Main.htm/](https://gks.ru/bgd/regl/b20_14p/Main.htm/) (дата обращения: 17.05.2021).
23. Российская Арктика: современная парадигма развития / под ред. А.И. Татаркина. СПб.: Нестор-История, 2014. 844 с.
24. Российский Дальний Восток на пути в будущее / под ред. П.А. Минакира. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2017. с.
25. ТАСС. Росавиация просит выделить 7,5 млрд рублей на субсидируемые полеты в ДФО в 2022–2024 годах. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/12220809> (дата обращения: 17.05.2021).
26. ТАСС. Счетная палата нашла недоработки в проекте программы развития Дальнего Востока. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6625299> (дата обращения: 17.05.2021).
27. Цыганов В.В. Основы управления развитием инфраструктуры Сибири, Дальнего Востока и Арктики // ИТНОУ. 2019. № 4. С. 49–53.
28. Klimanov V., Kazakova S., Mikhaylova A. Economic and Fiscal Resilience of Russia's Regions. *Regional Science, Policy and Practice*. 2020, Vol. 12, № 4. P. 627–640. DOI: 10.1111/rsp3.12282.

Статья поступила в редакцию журнала 29 сентября 2021 г.

#### Об авторах:

*Климанов Владимир Викторович* – доктор экономических наук, директор Центра региональной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, директор АНО «Институт реформирования общественных финансов», г. Москва.

*Казакова Софья Михайловна* – младший научный сотрудник Центра региональной политики Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, эксперт АНО «Институт реформирования общественных финансов», г. Москва.

#### Для цитирования:

*Климанов В.В., Казакова С.М.* Особенности стратегического планирования развития Дальнего Востока России на федеральном уровне // Региональные исследования. 2022. № 1. С. 68–79.

DOI: 10.5922/1994-5280-2022-1-6

### Features of strategic planning for the development of the Russian Far East at the Federal Level

V.V. Klimanov<sup>1,2\*</sup>, S.M. Kazakova<sup>1,2\*\*</sup>

<sup>1</sup>*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russia*

<sup>2</sup>*Institute for Public Finance Reform, Moscow, Russia*

\*e-mail: [vvk@irof.ru](mailto:vvk@irof.ru)

\*\* e-mail: [smk@irof.ru](mailto:smk@irof.ru)

The article explores the socio-economic development challenges for the regions of the Russian Far East, as well as the peculiarities of the state policy in the framework of the organization of strategic planning. The idea is confirmed that the Far East lags behind the rest of Russia, and the Far Eastern regions are highly differentiated among themselves. Overcoming socio-economic problems is difficult due to the lack of a unified system of targets and goals of the Far Eastern policy. Over the past decades, strategic planning for the development of the Far East has undergone significant evolution. Initially it was aimed at transforming the economy and foreign economic activity, later it became less ambitious by reorienting towards improving the quality of life and solving the internal development problems. An analysis of all the state programs and strategic plans adopted (since 1987) for the development of the Far East has shown that the targets they set are unrealistic, and the efficiency of their implementation are low. A meaningful assessment of the current strategic planning documents indicates a low level of its consistency in terms of setting goals.

**Keywords:** Far East of Russia, socio-economic development, regional policy, strategic planning, socio-economic development strategy.

Received 29.09.2021