

# Оценка документов стратегического планирования на Дальнем Востоке

Борщевский Г. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; email: borshchevskiy-ga@ranepa.ru

## РЕФЕРАТ

В статье осуществлен анализ документов стратегического планирования, призванных обеспечить социально-экономическое развитие Дальнего Востока. Исследование основано на сочетании количественных методов (регрессионный и корреляционный анализ, моделирование, метод средних, индексный метод, «разность разностей», факторный анализ) и качественных методов (анализ документов, case-study, выявление лучших практик, метод классификации, SWOT-анализ). Предложен индекс социально-экономического развития и выявлено, что активизация регулирования производит мультипликативный эффект, оказывая в целом позитивное влияние на развитие регионов ДФО. Прогнозирование развития ДФО показало, что в среднесрочной перспективе наиболее вероятным можно считать сценарий умеренного роста. Выработаны предложения по повышению эффективности системы стратегического планирования. В частности, «точечные» меры следует интегрировать, обеспечив комплексное планирование. Каждый документ планирования должен предусматривать возможность статистической оценки. Необходимо обосновывать введение новых стратегических приоритетов, а мониторинг осуществлять не только в период реализации документа (*in actu*), но и после его завершения (*ex post*).

**Ключевые слова:** государственное управление, Дальний Восток, стратегическое планирование, социально-экономическое развитие

**Для цитирования:** Борщевский Г. А. Оценка документов стратегического планирования на Дальнем Востоке // Управленческое консультирование. 2023. № 12. С. 50–63.

## Strategic Planning Documents Assessment of the Russian Far East

Georgy A. Borshchevskiy

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; email: borshchevskiy-ga@ranepa.ru

## ABSTRACT

In the article we analyze strategic planning documents on the Russian Far East socio-economic development. The study is based on a combination of quantitative methods (e. g. regression and correlation analysis, modeling, average method, index method, difference of differences method, factor analysis) and qualitative methods (document analysis, case study, best practice identification, classification method, SWOT analysis). We proposed an index of socio-economic development and revealed that the activation of the regulation have a multiplier effect in a generally positive impact on the Far Eastern regions development. Forecasting showed that in the medium term, the scenario of moderate growth can be considered the most likely. We developed some proposals to improve the strategic planning documents efficiency. In particular, “point” tools should be integrated to ensure a complex planning. Each planning document should provide for the possibility of statistical evaluation. It is necessary to justify the introduction of new strategic priorities, and monitoring should be carried out not only during the implementation of the document (*in actu*), but also after its completion (*ex post*).

**Keywords:** public administration, Far East, strategic planning, socio-economic development

**For citing:** Borshchevskiy G. A. Strategic Planning Documents Assessment of the Russian Far East // Administrative consulting. 2023. N 12. P. 50–63.

## Введение

Роль государственного планирования не снижается, а скорее растет, особенно в кризисные периоды. Инструментарий индикативного планирования расширяется, однако эффект от его применения по-прежнему не очевиден. Несвоевременное или избыточное планирование может замедлять темпы развития, увеличивая транзакционные издержки и коррупцию.

Дальний Восток представляет собой важную в геостратегическом отношении и богатую ресурсами, но экономически слаборазвитую и отдаленную территорию, на которой необходимо обеспечить темпы развития выше среднероссийских<sup>1</sup>. Необходимость решения этой амбициозной задачи сделала макрорегион своего рода инкубатором для апробации различных управленческих инструментов, включая стратегические документы.

В этой связи объектом нашего исследования является социально-экономическое развитие дальневосточного макрорегиона, а предметом — документы стратегического планирования его социально-экономического развития. Цель статьи состоит в оценке влияния документов стратегического планирования на социально-экономическое развитие Дальнего Востока. Сопоставление эффективности различных стратегических документов потенциально способно повысить точность и корректность их применения.

Прежде всего мы ответим на вопрос, способствует ли в принципе действующий набор документов планирования динамичному развитию макрорегиона. Если это так, встает следующий вопрос: какие из этих документов оказывают определяющее влияние на результаты развития. После этого станет возможным предложить пути трансформации модели стратегического планирования развития ДФО. Подобные задачи, на наш взгляд, обладают прикладной и известной теоретической значимостью.

## Литературный обзор

Сложность планирования и оценки результатов регионального развития, по справедливому замечанию Н. В. Зубаревич [2], обусловлена диспропорциями развития территорий. Российские исследователи стремятся адаптировать известные теории регионального развития (например, теорию локальных общественных благ Ч. Тибо, теорию полюсов роста Ф. Перру или теорию центральных мест В. Кристаллера — А. Леша) к специфике реальной пространственной среды.

В работе С. Н. Леонова [3] упоминаются четыре подхода к оценке инструментов социально-экономического развития регионов.

Первый подход — анализ «издержки-выгоды» — характерен для микроэкономических исследований и в управлении не распространен ввиду чрезвычайного упрощения процессов регионального развития, игнорирования их социальной составляющей.

Второй подход — это оценка отдельных индикаторов. Разные авторы предлагают различные индикаторы, характеризующие региональное развитие: ВРП на душу населения, ожидаемая продолжительность жизни, денежные доходы населения и т. д. Все подобные методики можно классифицировать на однофакторные, многофакторные и основанные на интегральных индексах. Встречаются работы, основанные на агрегировании 10–20 и более индикаторов. Преимущество подобных исследований — гибкость и возможность оценки любых показателей, а недостатком является трудность убедительного обоснования набора индикаторов.

Третий подход предполагает оценку степени достижения целей, поставленных, например, в документах стратегического планирования. Например, академик РАН

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 26.06.2020 № 427 «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока».

П. А. Минакир [4] в своем исследовании проводит оценку Стратегии пространственного развития РФ. Его коллега академик РАН А. Г. Аганбегян [1] аналогичным образом исследовал реализацию государственной программы развития Дальнего Востока. Наряду с документами планирования, в рамках данного подхода изучению подлежат планы реализации проектов. Например, индийский экономист С. Парвез делает обобщающие выводы из реализации проектов в особых экономических зонах в различных регионах мира [9]. Этот опыт интересен для Дальнего Востока, так как там реализуются преференциальные режимы ведения предпринимательской деятельности — свободный порт Владивосток, территории опережающего развития, специальный административный режим на о. Русский и другие. Их изучению посвящен большой ряд исследований, в одних из которых даются скорее позитивные оценки [7; 8], а в других — критические [5; 6].

Четвертый подход связан со сравнением результатов применения стратегических документов с развитием без них. Это позволяет оценить вклад каждого из документов в развитие. Однако следует различать показатели непосредственных и конечных результатов [10]. Это предъявляет повышенные требования к подбору оцениваемых показателей и математическому аппарату, используемому для оценки эффектов от них.

В данной статье мы применяем многофакторные оценки, оценку достижения поставленных стратегических целей и сравниваем результаты до и после начала применения документов планирования.

## Материалы и методы исследования

Мы анализируем действующие федеральные документы стратегического планирования, специфичные для ДФО. Набор документов установлен Федеральным законом «О стратегическом планировании в РФ»<sup>1</sup>.

Для каждого документа мы стремимся определить цели и ожидаемые результаты при его введении. Для возможности оценки мы соотносим эти цели с показателями статистических наблюдений и оцениваем их динамику до и после начала применения документа планирования. Это делает возможным построение индекса по динамике показателей (1):

$$Y_a = \frac{1}{T} \sum_{t=1}^T t \frac{1}{I} \sum_{i=1}^I i \frac{\sum_{i \in a} x_{t,i}}{\sum_{i=q} x_{t,i}}, \quad (1)$$

где:  $a$  — документ стратегического планирования;  $Y_a$  — индекс для документа  $a$ ,  $I$  — число целей (целевых показателей), нормативно установленных для документа  $a$  и подлежащих статистической оценке;  $X_{t,i}$  — значение показателя  $i$  за год  $t$ ;  $T$  — общее число анализируемых лет.

Значения показателей, рост которых отражает негативную тенденцию, нормируются путем их умножения на минус один. Стоимостные показатели выражаются в сопоставимых ценах. Индекс позволяет агрегировать значения за анализируемые годы, стандартизировать размерность показателей и проследить их динамику. Метод позволяет сравнить исходные условия и достигнутые результаты от применения каждого документа. Расчет индексов осуществляется отдельно для регионов ДФО и для остальной России.

Далее воздействие (эффект) от каждого документа на социально-экономическое развитие территории мы измеряем методом «разность разностей», представляющим

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 17.02.2023 № 28-ФЗ) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

собой регрессионную модель, характеризующую связи между двумя группами наблюдений (контрольной и экспериментальной) до и после начала некоторого исследуемого процесса. В данном случае экспериментальной группой (третичная группа) являются показатели развития ДФО, а контрольной — аналогичные показатели по остальной части страны. Период до введения документа сопоставляется с равным по продолжительности периодом после его введения. Таким образом, для каждого документа используется уникальный набор оцениваемых показателей и оцениваемый период. Применению метода предшествует проверка коллинеарности претрендов для третичной группы и контрольной группы.

Модель всех возможных исходов описывается формулой (2):

$$y = \beta_0 + \beta_1 dB + \sigma_0 d_2 + \sigma_1 d_2 dB + U, \quad (2)$$

где:  $\beta_0$  — коэффициент для контрольной группы до введения документа;  $\beta_1$  — коэффициент для экспериментальной группы до его введения;  $dB$  — фиктивная переменная (1 — для экспериментальной группы; 0 — для контрольной);  $\sigma_0$  — коэффициент для контрольной группы после введения документа;  $d_2$  — фиктивная переменная (1 — для периода после введения документа и 0 — для периода до его введения);  $\sigma_1$  — коэффициент для экспериментальной группы после введения документа;  $U$  — ошибка регрессии.

Оценку методом «разность разностей» можно записать в виде (3):

$$\sigma_1 = (\bar{y}_{B,2} - \bar{y}_{B,1}) - (\bar{y}_{A,2} - \bar{y}_{A,1}), \quad (3)$$

где  $A$  означает контрольную группу,  $B$  — экспериментальную группу.

Путем агрегирования индексов методом средней арифметической строится сводный индекс развития ДФО. Предварительно исключаются дублируемые показатели.

Прогноз динамики развития ДФО осуществляем по эконометрической модели, в которой индекс развития ДФО — зависимая переменная, а индекс развития остальных регионов РФ — объясняющая.

Выявив сильные, слабые стороны, возможности и угрозы существующей системы планирования развития ДФО, строим матрицу SWOT и на ее основе вырабатываем пути оптимизации стратегического планирования при дальнейшем развитии ДФО.

## Результаты

На федеральном уровне утверждены и действуют шесть документов планирования развития ДФО. Кратко охарактеризуем каждый из них.

*Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г.* (далее — Стратегия)<sup>1</sup> направлена на закрепление населения на территории за счет формирования развитой экономики и комфортной среды, достижения среднероссийского уровня социально-экономического развития.

*Государственная программа «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» до 2030 г.* (Программа)<sup>2</sup> имеет следующие цели: повышение уровня социально-экономического развития, обеспечение потребности в трудовых ресурсах и закрепление населения, повышение качества жизни граждан в регионах ДФО.

<sup>1</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.12.2009 (ред. от 10.06.2023) № 2094-р.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 (ред. от 10.12.2021) № 308.

ДФО отнесен законодателем к числу регионов, для которых приоритетным является привлечение трудовых ресурсов<sup>1</sup>. Федеральный центр выделяет им на эти цели субсидии в рамках программ повышения трудовой мобильности (ППТМ). Срок действия данной меры не установлен.

Концепция развития приграничных территорий, входящих в состав ДФО (КРПТ)<sup>2</sup> направлена на устойчивое развитие приграничных территорий, обеспечение в них комфортных условий для жизни и деятельности, формирование конкурентных преимуществ данных территорий и развитие кооперационных связей с трансграничными партнерами. Действие КРПТ синхронизировано с национальными целями развития РФ.

Концепция демографической политики Дальнего Востока (КДП)<sup>3</sup> рассчитана до 2025 г. и содействует стабилизации численности населения Дальнего Востока и ее увеличению в перспективе.

Национальная программа социально-экономического развития Дальнего Востока до 2026 г. и на перспективу до 2035 г. (Нацпрограмма)<sup>4</sup> нацелена на ускорение экономического роста и технологического развития, повышение качества жизни до уровня выше среднероссийского.

Кроме того, начиная с 2017 г., во всех государственных программах РФ предусмотрены разделы, посвященные развитию Дальнего Востока, призванные отразить специфику данного макрорегиона и привлечь к нему внимание федеральных регуляторов. Однако «дальневосточные разделы» мы не рассматриваем в данной статье ввиду невозможности однозначно идентифицировать и оценить их вклад в развитие ДФО.

Обращает внимание, что приоритеты, заявленные в анализируемых документах, взаимно перекликаются. Для оценки влияния на развитие макрорегиона мы выделили в документах целевые индикаторы и соотнесли их с показателями федерального статистического наблюдения (табл. 1).

Часть целевых показателей не предполагают их статистической оценки. Например, в КРПТ заложен индикатор «Комплексное и устойчивое развитие дальневосточных приграничных территорий», не имеющий эквивалентов в федеральной программе статнаблюдения. Это не дает нам возможности оценить влияние данного документа на развитие макрорегиона. В свою очередь, Нацпрограмма имеет

Таблица 1

**Возможность статистической оценки документов планирования**  
Table 1. Possibility of statistical evaluation of planning documents

№ п/п	Сокращенное название	Количество целей (целевых показателей)	Из них статистически измеримы
1	Стратегия	5	4
2	Программа	6	6
3	ППТМ	1	1
4	КРПТ	3	0
5	КДП	7	7
6	Нацпрограмма	7	7

Источник: здесь и далее — составлено автором по результатам собственного исследования.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 22.12.2014 № 425-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» в части повышения мобильности трудовых ресурсов и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 28.10.2015 (ред. от 16.06.2022) № 2193-р.

<sup>3</sup> Распоряжение Правительства от 20.06.2017 (ред. от 17.04.2023) № 1298-р.

<sup>4</sup> Распоряжение Правительства РФ от 24.09.2020 (ред. от 23.01.2023) № 2464-р.

набор измеримых индикаторов, но недавний срок утверждения документа пока не позволяет оценить их динамику.

По статистически измеримым показателям каждого анализируемого документа за период их применения и за период равной продолжительности до введения собраны данные по регионам ДФО и остальной территории страны. По указанным показателям построены нормированные индексы (формула 1) и оценена параллельность претрендов в двух группах (рис. 1).

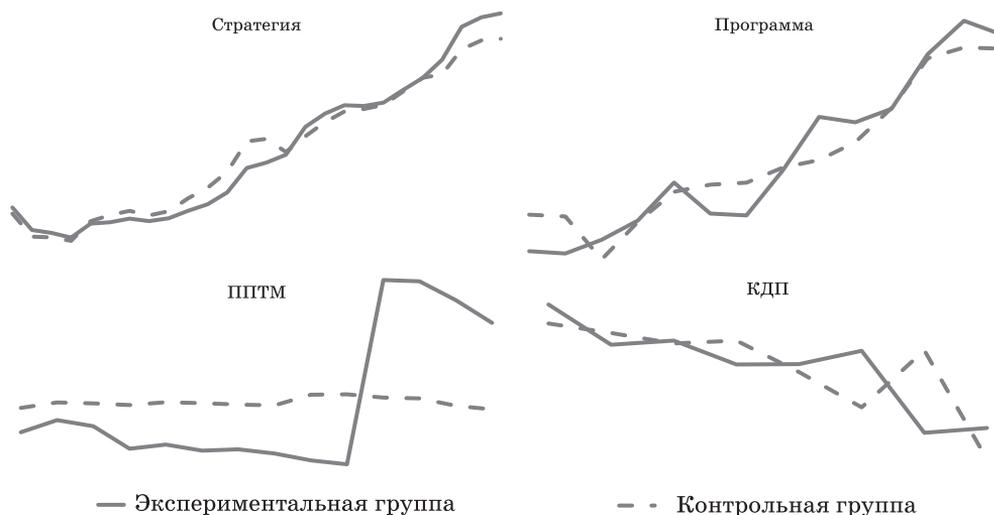


Рис. 1. Проверка коллинеарности претрендов  
Fig. 1. Checking of the pre-trends collinearity

Принцип параллельности претрендов не выполняется для программы повышения трудовой мобильности. Для остальных документов коэффициенты корреляции индексов варьируют от 0,57 до 0,99 при  $p \leq 0,05$ , что свидетельствует о коллинеарности.

Далее методом «разность разностей» (формулы 2 и 3) оценено влияние документов планирования (через их целевые показатели) на динамику развития регионов. КДП не продемонстрировала статистически значимого эффекта, а влияние остальных документов отражено в табл. 2.

Стратегия и Программа показывают примерно равное положительное влияние. Это означает, что динамика оцениваемых индексов после введения документа выше, чем в предшествовавший период, а в экспериментальной группе (ДФО) выше, чем в остальных регионах. Для первого документа уровень статистической значимости высокий, а для второго — маргинальный.

Расчет агрегированных индексов социально-экономического развития ДФО и РФ (без ДФО) по всем анализируемым показателям (без дублирования)<sup>1</sup> представлен на рис. 2.

<sup>1</sup> Всего 17 показателей: Ввод общей площади жилых помещений с учетом жилых домов на участках для ведения садоводства (тыс. кв. м); Ввод в действие квартир (тыс. ед.); Доля населения в трудоспособном возрасте (%); Доля обрабатывающих производств в структуре валовой добавленной стоимости в текущих основных ценах (%); Доля частных инвестиций в основной капитал (%); Индекс физического объема ВРП в постоянных ценах (% к предыдущему году); Индекс физического объема инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах (% к предыдущему году); Коэффициент миграционного прироста на 10 тыс. чел. населения; Ожидаемая продолжительность жизни при рождении (лет); Поступление налогов, сборов и иных обязательных платежей в консолидированный бюджет

**Оценка влияния**  
Table 2. Impact assessment

Название документа	Параметры оценки	До введения	После введения	Изменение
Стратегия	Экспериментальная группа	76,7	125,2	48,5
	Контрольная группа	79,2	122,5	43,3
	Разность	-2,5	2,7	5,2
	Стандартная ошибка	7,2	5,2	3,6
	t -статистика	-4,6	5,1	5,9
	$P > t$	$7,23 \cdot 10^{-9}$	$1,14 \cdot 10^{-9}$	$5,69 \cdot 10^{-5}$ ***
Программа	Экспериментальная группа	87,1	112,9	25,7
	Контрольная группа	89,9	110,0	20,1
	Разность	-2,8	2,8	5,7
	Стандартная ошибка	34,6	14,9	8,9
	t -статистика	1,1	0,3	0,5
	$P > t$	0,2	0,0009	0,1*

Примечание: \*  $p \leq 0,1$ , \*\*  $p \leq 0,01$ , \*\*\*  $p \leq 0,001$ .

Изучение динамики развития ДФО требует выявления факторов, воздействовавших на этот процесс. С этой целью мы отразили введение исследуемых документов на фоне соответствующих индексов.

В первые годы после создания ДФО специальные документы федерального планирования для него не разрабатывались. При этом динамика развития была выше средней по стране с тенденцией к снижению. В 2006–2007 гг. отмечено минимальное значение индекса развития макрорегиона. В 2009 г. принята Стратегия, что хронологически совпало с началом периода экономического роста ДФО. Спады зафиксированы в 2015 г. (к этому периоду относится появление Программы, ППТМ и КРПТ) и в 2020 г. (утверждение Нацпрограммы). Максимальные значения индекс принимал в 2017 и 2019 гг. (публикация КДП и «дальневосточных разделов»).

Между индексами социально-экономического развития ДФО и РФ в 2006–2022 гг. выявлена значимая корреляция с коэффициентом 0,88 ( $p < 0,001$ ). Это позволяет построить парную панельную регрессию, где индекс ДФО — зависимая переменная, а индекс РФ — объясняющая (табл. 3).

Число наблюдений равно 272 (17 показателей, используемых для построения индекса \* 16 лет). Уравнение с вычисленными коэффициентами выражает зависимость динамики развития ДФО от реализации документов федерального стратегического планирования и имеет вид:  $y = 73,3 + 0,25x$ .

Выборочный коэффициент детерминации равен:

$$= 1 - \frac{\sum \hat{\epsilon}}{\sum (y - \bar{y})} = 0,84,$$

т. е. модель объясняет свыше 80% вариаций зависимой переменной.

РФ (млн руб.); Смертность населения в трудоспособном возрасте на 100 000 чел. соответствующего возраста; Среднегодовая численность населения (тыс. чел.); Удельный вес убыточных организаций (%); Численность рабочей силы (тыс. чел.); Число предприятий и организаций (тыс.); Число родившихся и умерших на 1000 чел. населения.



Оценка значимости модели проведена с использованием  $F$ -статистики Фишера. Расчетный уровень значимости коэффициента:

$$F \frac{R^2/k}{(1-R^2)/(n-k-1)} = 93,8.$$

Так как значение  $F$  больше табличного значения ( $4 \cdot 10^{-3}$ ), уравнение регрессии значимо при  $\alpha = 0,05$ , и его можно использовать для анализа и прогнозирования. Этот вывод подтверждается величиной  $p$ -значения коэффициента ( $1,45 \cdot 10^{-15}$ ), которое меньше уровня значимости  $\alpha = 0,05$ . Доверительный интервал с уровнем надежности 95% не содержит нуль внутри себя, что также подтверждает значимость коэффициентов регрессии.

Оценка значимости коэффициента уравнения регрессии проведена с использованием  $t$ -статистики Стьюдента:  $t_{aj} = \hat{a}_j / \sigma_{aj} = 10,5$ . Расчетное значение коэффициента  $t_{aj}$  больше табличного (2,09), т. е. значения коэффициента значимы.

Тестируя модель на автокорреляцию остатков, проверяем выполнение условия независимости остатков с помощью критерия Дарбина — Уотсона:

$$DW = \frac{\sum_{i=1}^n (\hat{\epsilon}_i - \hat{\epsilon}_{i-1})^2}{\sum_{i=1}^n \hat{\epsilon}_i^2} = 2,04.$$

Значение критерия больше табличных значений:  $1,22 < 1,42 < 2,04$ , т. е. ряд остатков не коррелирован.

Дополнительно рассчитаем коэффициент автокорреляции первого порядка. Его значение (0,005) свидетельствует о малой тесноте связи между соседними уровнями ряда остатков. Свойство независимости остатков выполняется.

Найдем экономическую интерпретацию полученного уравнения, рассчитав коэффициент эластичности:  $\beta_j = a_j x S_{xj} / S_y = 108,05 \times 0,25 / 100,06 = 0,267$ . Коэффициент показывает, что при увеличении индекса для РФ на 1% индекс для ДФО увеличится на 0,267%.

Прогноз динамики развития ДФО по регрессионной модели имеет экономический смысл, так как показана ее высокая значимость. Результаты прогнозирования на трехлетний интервал графически представлены на рис. 2. Прогноз, построенный по регрессионной модели, имеет величину достоверной аппроксимации 0,91. В свою очередь прогноз по эмпирическим данным (полином пятой степени), построенный на тот же период методом экстраполяции тренда, имеет точность 0,88. Это означает, что регрессионная модель обладает более высокой прогностической способностью, так как учитывает влияние скрытых переменных (регрессоров).

## Обсуждение

Действующий набор документов планирования федерального уровня, как показало исследование, в целом содействует развитию макрорегиона. До принятия специальных стратегических документов наблюдалось снижение динамики развития Дальнего Востока; напротив, в 2008 и 2017 гг. показатели опережали средние по стране. В остальные периоды темпы развития отставали от среднероссийских. Это позволяет предположить, что дальневосточная политика не достигла поставленную Президентом цель — обеспечить темп развития ДФО выше среднего по РФ.

Стратегические документы принимались как на фоне позитивных тенденций, так и в кризисы. Их появлению, вероятно, чаще всего не предшествует комплексный

анализ, и планирование осуществляется в ответ на вызовы, возникающие в конкретный момент. Вместе с тем после 2014–2015 гг. развитие Дальнего Востока происходит ускоренными темпами, что указывает на мультипликативный эффект от активизации внимания федерального центра к проблемам Дальнего Востока, выразившейся в принятии анализируемых документов планирования.

Среди документов, соответствующих параметрам нашего исследования, позитивный эффект для развития ДФО выявлен для двух — Стратегии и Программы социально-экономического развития. Этот эффект примерно равен, но для Стратегии он статистически более значим, что может объясняться большей продолжительностью реализации документа. Концепция демографической политики (КДП) не продемонстрировала статистически значимого влияния на релевантные статистические показатели. Для программы повышения трудовой миграции (ППТМ) выявлена противоположная динамика оцениваемых индикаторов с показателями в контрольной группе (РФ без ДФО), не дающая оснований судить о позитивном вкладе данного документа в решение проблемы, по которой он был принят. Нацпрограмма развития ДФО принята недавно, поэтому статистическая оценка ее эффективности пока преждевременна. Концепция развития приграничных территорий (КРПТ) и «дальневосточные разделы» отраслевых госпрограмм не позволяют провести статистическую оценку достижения их целевых показателей.

Построение прогнозов для агрегированного индекса развития ДФО по регрессионной модели и методом экстраполяции эмпирического тренда показало, что в среднесрочной перспективе не следует ожидать существенных изменений. На общем фоне ограничительных мер и наблюдаемого спада мировой экономики наиболее вероятным можно считать сценарий медленного роста. Это заставляет задуматься о путях оптимизации модели стратегического планирования развития ДФО.

В табл. 4 представлен ряд преимуществ и сдерживающих факторов развития ДФО в виде матрицы SWOT, построенной на основании анализа стратегических документов (в первую очередь Нацпрограммы).

Обращает внимание, что целевые показатели документов планирования охватывают далеко не все сильные и слабые стороны, возможности и угрозы развития макрорегиона, концентрируясь на нескольких направлениях (привлечение инвестиций и трудовых ресурсов, закрепление населения).

Подобный экстрактивный подход мог быть обоснован концентрацией ресурсов на приоритетных направлениях, позволяющей переломить ситуацию в желаемую сторону. Однако зачастую этого не наблюдается, что видно на следующих кейсах (рис. 3).

Эффект от реализации Концепции демографической политики, на наш взгляд, лучше всего характеризует динамика коэффициента рождаемости, которая в ДФО со времени принятия документа продолжает снижаться, хотя и замедленными темпами по сравнению с периодом до ее появления (2017 г., обозначен точкой на графике).

Программа повышения трудовой мобильности призвана воздействовать, в первую очередь, на коэффициент миграции. На графике видно, что после утверждения документа в 2014 г. динамика этого показателя улучшилась, но остается неустойчивой.

Документы, реализация которых, по данным проведенного исследования оказалась наиболее эффективной — Стратегия (2009 г.) и Программа (2014 г.) — характеризуются более общими макроэкономическими индикаторами, такими как прирост ВРП и инвестиций в основной капитал. Оба показателя после принятия этих документов демонстрируют слабopоложительную динамику.

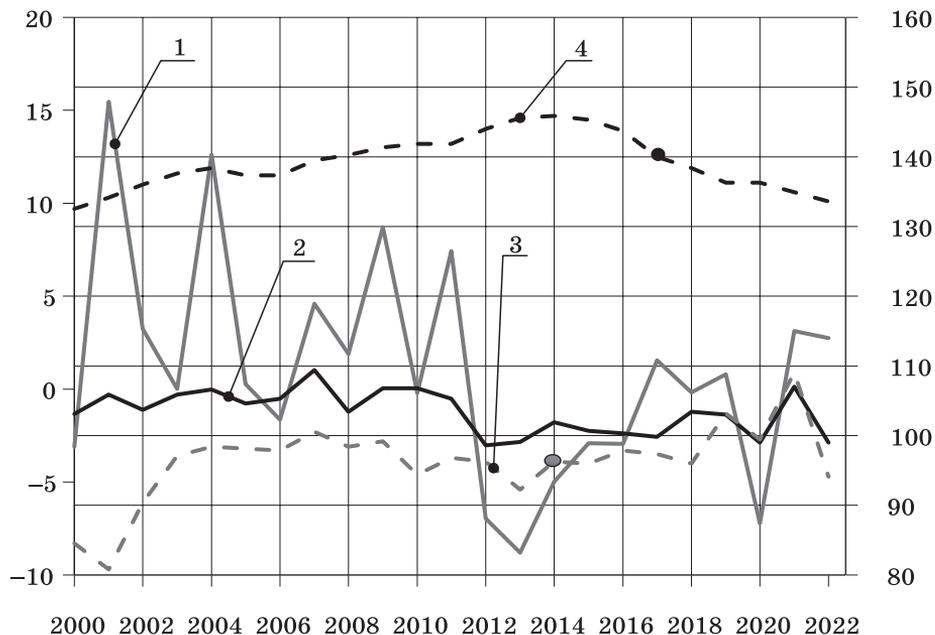
Примененная методика оценки влияния документов планирования на развитие макрорегиона ограничена, во-первых, влиянием на каждый показатель целого

**Ключевые факторы социально-экономического развития ДФО**

Table 4. Key factors of the Far East socio-economic development

1. Сильные стороны		2. Слабые стороны	
1.1	Природно-ресурсный потенциал	2.1	Низкая глубина переработки сырья
1.2	Геостратегическое положение в АТР	2.2	Расстояние до Европейской части РФ
1.3	Наличие преференций для инвесторов	2.3	Высокие риски инвестирования
1.4	Туристско-рекреационный потенциал	2.4	Дефицит туристской инфраструктуры
1.5	Низкая социальная напряженность	2.5	Негативная демографическая ситуация
1.6	Выгодное транзитное положение	2.6	Низкая рентабельность перевозок
1.7	Наличие территорий для освоения	2.7	Сложные климатические условия
1.8	Наличие специальных инвест. фондов	2.8	Зависимость от федеральных субсидий
1.9	Научный кластер ДВФУ, ДО РАН	2.9	Медленное внедрение инноваций
1.10	Внимание государства к развитию ДФО	2.10	Дублирование полномочий
3. Возможности		4. Угрозы	
3.1	Высокий спрос на природные ресурсы	4.1	Лесные пожары, браконьерство
3.2	Проекты сотрудничества с КНР	4.2	Зависимость от процессов в АТР
3.3	Развитие преференциальных режимов	4.3	Конкуренция со стороны др. регионов
3.4	Эл. визы для иностранных граждан	4.4	Антропогенная нагрузка на экологию
3.5	Наличие квалифицированного персонала	4.5	Миграционный отток в иные регионы
3.6	Рост международных автоперевозок	4.6	Высокая стоимость перевозок
3.7	Рост интенсивности природопользования	4.7	Зависимость от импорта продовольствия
3.8	Увеличение федеральных трансфертов	4.8	Слабый мультипликативный эффект
3.9	Рост спроса на инновации и знания	4.9	Неконкурентоспособность инноваций
3.10	Наличие федерального регулятора	4.10	Не публичность принятия решений

комплекса факторов и перекрестным воздействием различных документов. Вместе с тем, заявляя тот или иной целевой индикатор в документе планирования, зако-



1 — индекс физического объема инвестиций в основной капитал в сопоставимых ценах, % к предыдущему году; 2 — индекс физического объема валового регионального продукта в постоянных ценах, % к предыдущему году; 3 — коэффициент миграционного прироста, чел. на 1000 населения; 4 — общий коэффициент рождаемости, чел. на 1000 населения

Рис. 3. Динамика отдельных показателей развития ДФО  
 Fig. 3. Dynamics of individual indicators of the Far Eastern development

нодатель тем самым признает свое намерение воздействовать на динамику этого показателя посредством данного документа. На этой предпосылке строится наш анализ. Вторым ограничением является отложенный эффект от любого управленческого воздействия, включая документы планирования. Принимая это во внимание, мы оцениваем не эффект год к году, а сопоставляем периоды до и после введения каждого документа, что учитывает лаговые воздействия. При этом точность полученных результатов зависит от качества изначальной постановки целей (целевых показателей) для оцениваемых документов.

### Заключение

В завершение сформулируем наше видение путей трансформации стратегического планирования развития ДФО.

В ряде случаев оценке влияния документов планирования на развитие макрорегиона препятствует несопоставимость целевых индикаторов с показателями федерального статнаблюдения. Для любого документа планирования требуется обеспечить возможность статистической оценки. Более того, такая оценка должна проводиться в динамике до и после введения документа, для чего должна обеспечиваться преемственная методика сбора показателей в длительной ретроспективе. В настоящее время зачастую такая возможность отсутствует, что создает предпосылки для манипулирования данными при оценке итогов планирования. Статистические показа-

тели, используемые для оценки различных документов планирования, не должны дублироваться, чтобы обеспечивалась четкая увязка каждого документа с набором релевантных показателей. Эти требования следует закрепить в методике разработки и корректировки документов планирования каждого вида.

Параллельная реализация нескольких документов планирования, разработанных без комплексного анализа, в ответ на появление какой-либо проблемы, как показало исследование, не обеспечивает эффективного решения этих проблем. Возникает эффект распыления внимания органов власти и ограниченных ресурсов государства на разработку, контроль и финансирование ряда несвязанных стратегических документов. Наиболее значимый эффект дают долгосрочные комплексные документы, такие как Стратегия и Программа, в то время как документы по более частным вопросам (КДП, ППТМ, КРПТ) либо не дают эффекта совсем, либо дают ограниченный эффект. Представляется целесообразным интегрировать подобные документы, например, в Программу в виде подпрограмм, обеспечив сквозную логику реализации и централизованный контроль.

Кроме того, видится смысл в том, чтобы собрать содержание «дальневосточных разделов» отраслевых государственных программ в Программу развития ДФО с тем, чтобы консолидировать внимание к ним и ресурсы исполнителей. В настоящее время, как показал наш анализ, разделы более 30 различных программ не обеспечивают решение дальневосточных проблем и не могут быть оценены по единой методике.

Необходимо ввести обоснование целесообразности введения новых стратегических документов и методику комплексной оценки реализации каждого документа. Указанные задачи ранее уже неоднократно ставились<sup>1</sup>, но до сих пор не решены.

Целевые показатели в документах планирования следует устанавливать на вариативной основе, чтобы избежать декларативности и адаптировать их к изменениям внешних условий. Кроме того, многие стратегические документы имеют отложенный эффект реализации, и их мониторинг должен осуществляться не только в период действия (*in actu*), но и после завершения (*ex post*). Оценка призвана стать обязательным элементом всего управленческого цикла. В долгосрочной перспективе (более 6 лет) следует сокращать число документов государственного планирования, оставляя те из них, которые по-настоящему востребованы бизнесом и населением.

В ходе дальнейших исследований представляется целесообразным уточнить полученные результаты по мере накопления эмпирических данных, а также апробировать методику для других макрорегионов.

## Литература

1. Аганбегян А. Г. Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 3. С. 165–181.
2. Зубаревич Н. В. Регионы России в новых экономических условиях // *Журнал Новой экономической ассоциации*. 2022. № 3 (55). С. 226–234.
3. Леонов С. Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45.
4. Минакир П. А. Восточный вектор развития: новые возможности и ожидания // *Регионалистика*. 2023. Т. 10. № 1. С. 67–73.
5. Antonova N. E., Lomakina N. V. Institutional innovations for the development of the East of Russia: effects of implementation in the resource region // *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*. 2020. Vol. 13. N 4. P. 442–452.

<sup>1</sup> Поручение вице-премьера Ю. Трутнева от 29.01.2020 о разработке коэффициентов эффективности по основным направлениям работы Минвостокразвития России и глав дальневосточных регионов не исполнено.

6. Gurkov I., Kokorina A., Saidov Z. Russian Territories of Outrunning Development in Mono Cities: Current and Prospective Opportunities for Foreign Investment into Manufacturing // *Journal of East-West Business*. 2020. Vol. 26. N 4. P. 365–390.
7. Hirofumi A. New instruments Attracting investment into the Russian Far East: preliminary assessment // *Spatial Economics*. 2019. Vol. 15. N 1. P. 157–169.
8. Min J., Kang B. Promoting New Growth: 'Advanced Special Economic Zones' in the Russian Far East // *Russia's Turn to the East: Domestic Policymaking and Regional Cooperation* / ed. H. Blakkisrud, E.W. Rowe. London : Palgrave Macmillan, 2018. P. 51–74.
9. Parwez S.A. Review of Special Economic Zone Led to Detrimental Implications: An Indian Experience // *Emerging Economy Studies*. 2020. Vol. 6. N 2. P. 179–190.
10. Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y. Analyzing the complexity of performance information use: experiments with stakeholders to Disaggregate dimensions of performance, data sources, and data types // *Public Administration Review*. 2018. Vol. 78. N 1. P. 1–12.

#### Об авторе:

**Борщевский Георгий Александрович**, доктор политических наук, профессор, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация); borshchevskiy-ga@ranepa.ru

#### References

1. Aganbegyan A.G. Development of the Far East: a national program in the context of national projects // *Spatial Economics* [Prostranstvennaya ekonomika]. 2019. Vol. 15. N 3. P. 165–181 (in Rus).
2. Zubarevich N.V. Regions of Russia in the new economic conditions // *Journal of the New Economic Association* [Zhurnal Novoi ekonomicheskoi assotsiatsii]. 2022. N 3. P. 226–234 (in Rus).
3. Leonov S.N. Preferential regimes of created local points of growth and their impact on the economy of the Far East // *Economic and social changes: facts, trends, forecast* [Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz]. 2020. Vol. 13. N 3. P. 28–45 (in Rus).
4. Minakir P.A. Eastern Vector of Development: New Opportunities and Expectations // *Regionalistics* [Regionalistika]. 2023. Vol. 10. N 1. P. 67–73 (in Rus).
5. Antonova N.E., Lomakina N.V. Institutional innovations for the development of the East of Russia: effects of implementation in the resource region // *Journal of Siberian Federal University. Humanities & Social Sciences*. 2020. Vol. 13. N 4. P. 442–452.
6. Gurkov I., Kokorina A., Saidov Z. Russian Territories of Outrunning Development in Mono Cities: Current and Prospective Opportunities for Foreign Investment into Manufacturing // *Journal of East-West Business*. 2020. Vol. 26. N 4. P. 365–390.
7. Hirofumi A. New instruments Attracting investment into the Russian Far East: preliminary assessment // *Spatial Economics*. 2019. Vol. 15. N 1. P. 157–169.
8. Min J., Kang B. Promoting New Growth: 'Advanced Special Economic Zones' in the Russian Far East // *Russia's Turn to the East: Domestic Policymaking and Regional Cooperation* / ed. H. Blakkisrud, E.W. Rowe. London : Palgrave Macmillan, 2018. P. 51–74.
9. Parwez S.A. Review of Special Economic Zone Led to Detrimental Implications: An Indian Experience // *Emerging Economy Studies*. 2020. Vol. 6. N 2. P. 179–190.
10. Walker R.M., Lee M.J., James O., Ho S.M.Y. Analyzing the complexity of performance information use: experiments with stakeholders to Disaggregate dimensions of performance, data sources, and data types // *Public Administration Review*. 2018. Vol. 78. N 1. P. 1–12.

#### About the author:

**Georgy A. Borshchevskiy**, Doctor of Political Sciences, Full Professor, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation); borshchevskiy-ga@ranepa.ru