ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДАЛЬНОГО ВОСТОКА РОССИИ

С.Н. Леонов

Леонов Сергей Николаевич – доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник. Институт экономических исследований ДВО РАН, ул. Тихоокеанская, 153, Хабаровск, Россия, 680042. E-mail: leonov@ecrin.ru.

Аннотация. Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока разнообразны – региональные программы, особые экономические зоны, зоны территориального развития, Свободный порт Владивосток, территории опережающего социально-экономического развития. Анализ результатов применения конкретных инструментов усугубляется отсутствием единообразного толкования используемых терминов, нехваткой информации и методик оценки роли административных преференций. Оценка результативности применения инструментов выполняется только на этапе обоснования необходимости использования конкретных инструментов, мониторинг реализации проектов и программ ведется по показателям выделения и освоения инвестиционных ресурсов. Чрезмерное многообразие инструментов федеральной поддержки предпринимательства в локальных зонах на Дальнем Востоке объясняется преимущественно ведомственными противоречиями федеральных министерств. Увлечение созданием территорий с особыми режимами породило завышенные ожидания от их реализации и отношение к ним как к панацее, притом, что ни одна из локальных территорий с особыми режимами, созданная на ДВР в рамках теории «точек роста», не продемонстрировала реального эффекта диффузии инноваций. Сделан вывод о целесообразности совершенствования существующих инструментов федеральной поддержки локальных зон в регионе, а не о создании новых.

Ключевые слова: региональные программы, особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего социально-экономического развития, Дальний Восток России

Для цитирования: 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](https://doi.org/10.14530/se.2017.2.041-067).

For citation: Leonov S.N. Tools of the State Regional Policy in the Russian Far East. *Prostranstvennaya Ekonomika* = *Spatial Economics*, 2017, no. 2, pp. 41–67. DOI: [10.14530/se.2017.2.041-067](https://doi.org/10.14530/se.2017.2.041-067). (In Russian).

ДАЛЬНИЙ ВОСТОК – РЕГИОНАЛЬНАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЛАБОРАТОРИЯ СТРАНЫ

Представляется, что Дальний Восток России (ДВР), как крупный макрорегион, в силу своего положения и геополитического значения должен постоянно находиться в центре внимания федерального правительства. Отчасти это верно. Именно здесь были опробованы первые федеральные региональные программы, появились свободные экономические зоны, а в настоящее время формируются территории опережающего социально-экономического развития, Свободный порт Владивосток... Но исторически интерес федерального центра к ДВР не был постоянен.

В экономической истории освоения ДВР наблюдались периоды автаркичного развития, с опорой на собственные силы, когда федеральный центр не мог оказать значительной поддержки региону, были периоды серьезного патерналистского внимания, связанные с внеэкономическими, военно-политическими причинами близости к Азиатско-Тихоокеанскому региону (АТР), удаленностью от европейской части страны (Синтез..., 2011). На современном этапе всплеск внимания к развитию ДВР объясняется важностью учета неопределенности влияния внешних факторов в процессе контактов с мировыми экономическими центрами АТР в условиях сложной финансовой ситуации в стране (Леонов, 2011). Как следствие, Дальний Восток вновь выступает региональной лабораторией страны, где апробируются инструменты регулирования регионального развития от целевого государственного финансирования к формированию среды для функционирования предпринимательства в регионе.

КЛАССИФИКАЦИЯ ИНСТРУМЕНТОВ

Методы, используемые в мировой практике для реализации региональной экономической политики, достаточно разнообразны (Барабаш, Леонов, 2016; Михеева, Ананьева, 2011; Региональная политика..., 2015) и нацелены на избирательную поддержку отдельных территорий разными финансовыми и экономическими инструментами¹.

Среди экономических инструментов, получивших широкую апробацию на ДВР, следует выделить федеральные целевые (государственные) про-

¹ К финансовым инструментам избирательной поддержки регионов относятся меры налоговой политики и межбюджетные трансферты, которые выделяются регионам в соответствии с заданными критериями, а их объемы варьируют в соответствии с формальными методиками распределения бюджетных ресурсов. Этим проблемам посвящена обширная литература (Белов, 2012; Климанов, Михайлова, 2016; Лексин, Швецов, 2012, с. 406–441; Леонов, 2013), поэтому в данной статье финансовые инструменты не рассматриваются.

граммы, создание особых экономических зон (ОЭЗ), зон территориального развития (ЗТР), получившие в последнее время широкое распространение территории опережающего социально-экономического развития (ТОРы) и создание Свободного порта Владивосток (СПВ)...

Необходимо отметить, что некоторые из экономических инструментов носят общерегиональный характер, покрывая всю территорию, подобно федеральным целевым программам, другие, как ОЭЗ, ЗТР, ТОРы, СПВ, – локальный. Этому существует ряд объяснений.

С одной стороны, Дальний Восток является благодатным полем применения принципов программирования в силу специфических особенностей региональных проблем – межотраслевого характера, глубины протекания, медленной реакции на государственное вмешательство.

С другой стороны, выделение федеральными властями локальных территорий с особыми условиями инвестирования связано с поиском региональных «точек роста»; отсутствием возможности создания желаемых благоприятных условий инвестирования на всей территории Дальнего Востока; стремлением избежать потенциально масштабных негативных последствий в случае неудачи эксперимента.

Порядок и правила применения каждого из вышеназванных инструментов определяются нормативно-законодательными документами¹, но вопрос оценки результативности использования инструментов государственной региональной политики остается открытым.

ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ ИНСТРУМЕНТОВ

Нормативно-законодательные документы, содержащие порядок и правила применения конкретных инструментов реализации региональной политики, в большинстве своем содержат указания на оценку влияния реализуемых мер на состояние региона и подразумевают оценку эффективности привлекаемых для их реализации ресурсов.

Тем не менее разработка методических подходов к оценке результативности применяемых государством инструментов региональной политики

¹ О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 03 декабря 2011 № 392-ФЗ; О реализации Федерального закона «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (вместе с «Порядком разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация»): постановление Правительства РФ от 26 июня 1995 № 594 (ред. от 15.02.2017); О Свободном порте Владивосток: федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ; О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2014 № 473-ФЗ; Об Особой экономической зоне в Магаданской области: федеральный закон от 31 мая 1999 № 104-ФЗ; Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федеральный закон от 22 июля 2005 № 116-ФЗ // КонсультантПлюс.

относится к числу далеких от своего решения задач научных исследований. Эти инструменты, как будет показано ниже, находятся в распоряжении различных ведомств, которые используют собственные (ведомственные) критерии отбора объектов селективной поддержки и осуществляют оценку предполагаемой эффективности использования того или иного инструмента на стадии обоснования проекта или программы.

Нерешенность в настоящее время теоретических проблем оценки результативности инструментов региональной политики усугубляется отсутствием единообразного толкования используемых в данной сфере терминов. Различают понятия результативности (результата), продуктивности (результата, достигнутого по отношению к поставленной цели), эффективности (означает отношение полученных стоимостных результатов к произведенным затратам) и действенности (означает лучший возможный компромисс между разноречивыми задачами и политическим и административным давлением) (Михеева, Ананьева, 2011, с. 41).

Выделяется как минимум четыре различных подхода к оценке результативности инструментов региональной политики:

- соизмерение издержек и выгод;
- сравнение действительных результатов применения инструментов региональной политики с возможными последствиями без их применения;
- оценка отдельных индикаторов, выделяемых авторами для анализа;
- оценка степени достижения целей.

Каждый подход имеет свои сильные и слабые стороны (Бачлер, 2005; Кузнецова, 2016; Лексин, 2012; Региональная политика..., 2015; Швецов, 2015), но ни один из них не разработан полностью, а потому не является общепризнанным.

В настоящей работе внимание сфокусировано на оценке степени достижения целей, прямо или косвенно сформулированных, как критерии результативности использования инструментов региональной политики в отношении ДВР.

Существующие исследования результативности общерегиональных проектов (программ) предполагают, что специфика программ должна учитываться в наборе целевых индикаторов, используемых для их оценки. В реальности набор индикаторов практически идентичен для всех программ, а расчеты эффективности федеральных целевых программ региональной направленности, выполняемые на базе идентичных методик, приводимых в качестве приложения к программам, являются формальной частью разработки программы и касаются расчетов целевых показателей программных мероприятий только на стадии обоснования программ (Михеева, Ананьева, 2011, с. 43). Регулярные отчеты о ходе реализации ФЦП готовятся в другом формате, включающем показатели финансирования ФЦП в целом и ее

конкретных объектов за счет различных источников, то есть отражают затраты на реализацию программы, не вычленив полученные за счет реализации программы результаты и не соотнося их с использованными ресурсами. Другими словами, подходы к оценке программных мероприятий используются только на стадии обоснования программы, мониторинг показателей эффективности на стадии реализации программ не ведется.

Проблемы подходов к оценке результативности локальных проектов состоят в том, что сложно сделать однозначные выводы о реальной значимости используемых инструментов для социально-экономического развития региона и страны в целом (Кузнецова, 2016). Действительно, в странах с развитой рыночной экономикой государственные меры поддержки обычно приводят к реальным результатам – созданию новых предприятий, возникновению новых рабочих мест, росту налоговых поступлений и т. п. Но вопрос о том, возникли бы эти предприятия или нет без государственной поддержки, – остается открытым. В случае, если оценка результативности мер государственной поддержки осуществляется путем сравнения показателей социально-экономического развития регионов, в которых применялись инструменты поддержки региональной локализации инвестиций с показателями тех районов, в которых они не применялись, также признается невозможность оценки вклада конкретных инструментов в динамику региональных показателей, а также долговременность полученных результатов (Региональная политика, 2015).

В России в дополнение к названным проблемам оценки добавляется фактическая нехватка информации по созданию льготных условий кредитования в регионах и признается отсутствие методик оценки роли административных преференций, предоставляемых территориальными органами власти для реализации общерегиональных проектов (Кузнецова, 2014; Лексин, 2012).

Учитывая изложенные ограничения, рассмотрим опыт внедрения различных инструментов государственной региональной политики на Дальнем Востоке России и оценим проблемы и результаты этого процесса.

ЦЕЛЕВЫЕ РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОГРАММЫ

На Дальнем Востоке отдельные элементы программно-целевого планирования применялись еще в 1930-е гг.¹ Но активное государственное регулирование с использованием крупномасштабных программ началось с се-

¹ В 1930 г. было принято два постановления ВЦИК и ЦК ВКП(б) об экономическом развитии ДВР. Главную роль в успешной реализации поставленных целей регионального развития сыграло целевое финансирование мероприятий из федерального бюджета. Инвестиционные задания были выполнены на 130%, ни в одной из последующих программ не удалось достичь подобных показателей (Минакир, 2006, с. 472).

редины 1980-х гг. Причина состояла в исторических особенностях развития огромной территории Дальнего Востока, сложившейся специализации, военно-стратегическом и геополитическом значении региона. Для выхода региона из кризиса требовалось принятие специальных мер государственной поддержки, концентрация средств государственного бюджета на основных целевых направлениях.

Главным инструментом государственного регулирования регионально-го развития в отношении ДВР выступает федеральная целевая программа «Развитие Дальнего Востока и Забайкалья»¹, насчитывающая с середины 1980-х гг. около десятка различных вариантов.

Для всех вариантов программы характерен ряд общих черт (Минакир, Прокапало, 2014, с. 6–16):

- единая идеология (направленность на решение общерегиональных проблем, которые невозможно решить в рамках ведомственного планирования и управления);
- ориентация на экономические методы для достижения главным образом экономических целей;
- схожий характер декларируемых целей (наращивание экономического потенциала, повышение темпов роста экономики, усиление региональной инфраструктуры, рост населения);
- аналогичная структура (решение проблем отраслевых комплексов и социальных задач отдельных территорий);
- идентичная технология разработки (суммирование инвестиционных намерений и социальных задач территорий и отраслей).

Большого импульса для развития региона названные программы не дали. Можно назвать, как минимум, три причины этого.

Во-первых, расплывчатость целевых установок ее реализации – «достижение экономического роста». Под последним чаще всего понимается прирост ВРП. Сравнительный анализ динамики ВРП на ДВ и в среднем по РФ (рис. 1) свидетельствует, что «развитие региона» в данных параметрах остается неудовлетворительным, а разрыв со среднероссийскими темпами не исчезает².

Нечеткость целевых формулировок программы связана с неясностью роли ДВ в процессе интеграции РФ в АТР. Так как регион реально участву-

¹ В 2013 г. распоряжением Правительства РФ № 466-р был расширен территориальный состав входящих в программу субъектов РФ. Программа стала охватывать и Байкальский регион.

² Говоря о достижимости целей программы, следует отметить, что темпы роста индекса промышленного производства остаются на Дальнем Востоке выше, чем в среднем по стране, увеличившись за период 2009–2015 гг. в 1,33 раза против 1,15 раза в целом по РФ. Названный индикатор отражает реальный потенциал региональной экономики, созданный на Дальнем Востоке предшествовавшими инвестициями в хозяйственный комплекс региона.

ет в этом процессе лишь как площадка для размещения транзитной инфраструктуры и источник ресурсов для наращивания торговых взаимодействий со странами АТР, то задачи, которые должны быть решены федеральным центром на ДВ для интеграции страны в АТР, следовало бы выделить и «встроить» в общую систему стратегических целей РФ, а не включать в целевой блок программы развития ДВ. Последнее размывает целевые ориентиры в части блока регионального развития программы.

Рис. 1. Темпы роста ВРП (1999 г. = 100%)

Источник: ФСГС, 2016.

Во-вторых, хроническое недофинансирование программных мероприятий. Так, бюджетные ассигнования на программу «Развитие ДВ и Байкальского региона до 2025 г.» в 2017 г. будут урезаны наполовину и чуть меньше — в следующие два года (Нет эффективности..., 2016). Можно предположить, что постоянные сокращения финансирования программы связаны не столько с секвестированием бюджета, сколько с малоэффективным исполнением программы и отсутствием четких целевых показателей¹.

В-третьих, затрудняет реализацию программы и отсутствие системы управления ее реализацией. Не создана дирекция программы, которая, по примеру объединенной региональной администрации долины реки Теннесси (США) (Горкина, 1998), могла бы реально перераспределять финансовые потоки, расшивая «узкие места», объективно возникающие в процессе реализации программы развития столь крупного региона, каким является Дальний Восток России.

Действующее в настоящее время Положение об управлении реализацией федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие

¹ Подобный вывод напрашивается, если учесть, что сокращение финансирования дальневосточной программы практически вдвое нарушает правило секвестирования бюджета не более чем на 20%, применяемое Минфином ко всем статьям расходов.

Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года»¹ возлагает руководство деятельностью по реализации Программы и определению форм и методов управления ее реализацией на министра РФ по развитию Дальнего Востока. Но в реальности министерство по развитию Дальнего Востока, являющееся заказчиком-координатором Программы, согласно Положению об управлении реализацией Программы, обязано все вопросы по формированию и корректировке мероприятий организационно-финансового плана по реализации Программы согласовывать как с Министерством экономического развития, так и с Министерством финансов Российской Федерации.

В последнее время, для успешного достижения постулируемых целевых установок в отношении Дальнего Востока, федеральный центр пытается сместить акцент в развитии региона с его «инвестиционной накачки» на формирование эффективных экономических институтов и среды, благоприятной для функционирования инвесторов, дополняя общерегиональные проекты одновременной реализацией локальных или точечных, в терминах теории полюсов роста Перу, проектов.

ЗОНЫ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ КАК ТОЧЕЧНОЕ ДОПОЛНЕНИЕ ПРОГРАММ

В дополнение к программам, для решения задачи привлечения инвестиций и технологий в регион, Правительство РФ выбрало использование особых правовых режимов ведения предпринимательской деятельности в границах отдельных территориальных образований разного уровня, когда форсированный экономический рост в избранных точках должен достигаться за счет обеспечения бизнесу особо выгодных, локализованных в конкретных местах условий хозяйствования².

Под местными условиями понимается комплекс особенностей, включающий местоположение, инфраструктурное обустройство выделяемой территории, а также вводимые в ее пределах льготные налоговые, таможенные и иные режимы регулирования предпринимательства. При этом в научных

¹ Приказ Министерства РФ по развитию Дальнего Востока от 22 июня 2016 № 136 «Об утверждении Положения об управлении реализацией федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2018 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1996 № 480».

² Предполагалось, что волны от подобного экономического оживления, согласно концепции «диффузии инноваций», должны неизбежно распространиться за пределы локальных территорий («точек роста»). Российская практика показала, что в реальности в каждой точке пространства могут проявиться (и проявляются) не только положительные, но и отрицательные эффекты воздействия полюса (отток ресурсов и населения из периферийных районов в «полюс роста», недостаток ресурсов или предпринимательской активности, чтобы реализовать имеющийся социально-экономический потенциал территории, и т. п.) (Леонов, 2017, с. 449–450).

кругах подчеркивается тезис о том, что степень привлекательности местных условий должна оцениваться не общим экономико-правовым фоном ведения бизнеса в «среднероссийском» масштабе, но обязательно – в международном (глобальном) контексте (Минакир, 2014; Швецов, 2015, с. 49).

Применяемые на Дальнем Востоке, согласно российскому законодательству, локальные проекты, использующие территориально сфокусированные преференциальные стимулы, многообразны (рис. 2).

Рис. 2. Типы зон с особыми условиями, функционирующие на Дальнем Востоке

Основные формы зон с особыми условиями хозяйствования:

- 1) особые (свободные) экономические зоны нескольких типов;
- 2) зоны территориального развития;
- 3) территории опережающего социально-экономического развития;
- 4) Свободный порт Владивосток.

Общим для них является то, что все они – части территории России с особым режимом предпринимательства; льготы и преимущества предоставляются только резидентам зоны (финансово устойчивым инвесторам – юридическим лицам или индивидуальным предпринимателям), соответствующих требованиям, установленным в нормативно-правовых актах о конкретном виде территории.

По времени внедрения, опыту правового обеспечения и практического освоения наиболее значимыми среди дальневосточных зон являются свободные (особые) экономические зоны¹.

¹ Когда в российской практике в 1990-е гг. появился устойчивый интерес к свободным (особым) экономическим зонам, этот инструмент реализации региональной политики уже имел широкое распространение в мировой хозяйственной практике. Более чем в 120 странах функционировало свыше 2,5 тыс. зон различного вида, в том числе 1500 предпринимательских зон, более 700 экспортно-производственных зон, включая зоны свободной торговли, около 450 научно-производственных парков и примерно 700 зон специального назначения (Зименков, 2005, с. 3).

НАЧАЛЬНЫЙ ЭТАП ВНЕДРЕНИЯ СЭЗ НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Основы правового регулирования СЭЗ в РФ были заложены постановлениями Верховного Совета РСФСР в 1990 г. «О создании зон свободного предпринимательства» от 14.07.1990 г. № 160-1 и от 13.09.1990 г. № 165-1.

Первый опыт внедрения свободных экономических зон на Дальнем Востоке был достаточно бурным, если не сказать сумбурным. Первые СЭЗ¹ были созданы в регионе еще в советское время, в 1990–1991 гг., решениями органов власти РСФСР. Это СЭЗ «Находка» в Приморском крае, СЭЗ «ЕВА» в ЕАО и СЭЗ «Сахалин», причем СЭЗ «ЕВА» и СЭЗ «Сахалин» целиком охватывали соответствующие административно-территориальные образования.

Единого закона, регламентирующего деятельность СЭЗ, в России в 1990-е гг. не существовало.

Первые попытки создания и функционирования СЭЗ на ДВР не принесли особых положительных результатов в силу следующих причин:

- масштабы СЭЗ, бывшие заведомо нереальными, требовавшими для инфраструктурного обустройства огромных капиталовложений, обеспечить которые Правительство РФ было не в состоянии (Архипов, Павлов, Татарова, 2011);
- слабая нормативно-законодательная база, не обеспечивавшая реально благоприятных экономических (налоговых, таможенных и валютных) условий для создания и функционирования СЭЗ в сравнении с условиями, предлагавшимися в сопредельных странах (Леонов, 1998, с. 181–186);
- абсолютизация правительством при создании СЭЗ фискального подхода, ориентированного на получение как можно больших доходов в бюджет в кратчайшие сроки, а не на соблюдение баланса интересов государства и инвесторов (Кузнецова, 2017, с. 292–295).

В период экономического кризиса подобный подход показал свою нерациональность. После дефолта 1998 г. Правительство РФ объявило о прекращении платежей по ряду обязательств. Как следствие, даже в имевшей выгодное приморское положение СЭЗ «Находка», активно развивавшейся в начале 1990-х гг.², половина предприятий, в которые были направлены государственные инвестиции, обанкротилась. СЭЗ в России были объявлены убыточными, их финансирование прекращено.

¹ В российской научной литературе и практике тех лет использовался термин «свободная экономическая зона» (от английского Free Economic Zone). Как отмечала О.В. Кузнецова, при разработке закона 2005 г. свободные зоны превратились в особые в результате бюрократического казуса, содержательных мотивов для подобного переименования не было (Кузнецова, 2017, с. 293).

² С 1990 по 1997 г. государство выделило СЭЗ «Находка» кредиты на сумму 464,5 млн руб., большая часть которых была потрачена на строительство инфраструктуры зоны: развитие систем водоснабжения, теплоснабжения, энергетики, транспортной системы, связи, гостиниц. Было создано 118 совместных предприятий с общим капиталом более 80 млн долл. Всего было привлечено инвестиций в объеме около 220 млн долл., на стадии рассмотрения находились проекты с инвестициями более 300 млн долл. (Свободная..., 2017).

В мае 1999 г., несмотря на накопленный к тому времени отрицательный опыт создания СЭЗ и разгар кризиса, была создана ОЭЗ в Магаданской области¹. Зона расположена на Крайнем Севере, не имеет постоянной железнодорожной и автомобильной связи с другими регионами, специализируется на добыче цветных металлов и рыбной промышленности. Формируя границы зоны, были учтены ошибки прошлого – зону создали в административных границах города Магадана. Фактически это была свободная таможенная зона с реальными преференциями предпринимателям. Результаты Магаданской ОЭЗ обсуждаются редко, они не столь значимы, но позволяют компенсировать негативные объективные условия хозяйствования на Крайнем Севере (Гальцева, 2014). По итогам 2016 г. на 136 резидентов зоны приходилось 65% общего объема промышленного производства Магаданской области. Благодаря ОЭЗ в области оставлено 13,6 млрд руб. таможенных освобождений и 7 млрд руб. налоговых освобождений (Публичный отчет..., 2016).

В 2014 г. статус единственной из свободных экономических зон, созданных на Дальнем Востоке в XX в., был продлен до 2025 г. Тем не менее признать опыт Магаданской ОЭЗ безоговорочно успешным вряд ли возможно в силу ряда причин:

- отсутствует четко проработанная концепция формирования зоны и ее границ. ОЭЗ расположена в черте города, что затрудняет получение налоговых льгот базовыми отраслями хозяйства области (золотодобывающей, рыбной, аэропортом «Магадан» и торговым портом), так как льготами они могут воспользоваться, лишь выполняя работы на территории Магаданской области и при условии реализации продукции участникам ОЭЗ. В реальности золотодобытчики реализуют продукцию филиалам банков, зарегистрированным вне Магадана, а рыбодобывающие предприятия ведут промысел за пределами областных границ;

- недоработки в законодательстве, неопределенность правового поля привели к тому, что весь период функционирования Магаданской ОЭЗ явился периодом доказательства легитимности ее существования, а также становления правовой базы в условиях часто изменяющегося налогового и таможенного законодательства². Результатом явился отказ множества предприятий от участия в ОЭЗ «Магадан».

¹ Об Особой экономической зоне в Магаданской области: федеральный закон от 31 мая 1999 № 104-ФЗ // КонсультантПлюс.

² С введением Налогового кодекса Российской Федерации в действие, начиная с 2000 г., только налоговыми органами Магаданской области вынесено более 3000 решений о признании льгот, предоставленных режимом ОЭЗ, незаконными и привлечении участников ОЭЗ к ответственности за их использование (Гальцева, 2014, с. 41).

ЭТАП ПЕРЕЗАГРУЗКИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

С 2005 г. на Дальнем Востоке наблюдается своеобразный ренессанс идеологии локальных зон, когда за 10-летний период были введены 4 группы новых федеральных инструментов – ОЭЗ (2005 г.), ЗТР (2011 г.), ТОРы (2014 г.) и СПВ (2015 г.) (см. *рис. 2*).

Можно предположить, что отчасти подобная активность вызвана своеобразным соперничеством федеральных министерств. Возникшие исторически первыми ОЭЗ и ЗТР курируются Минэкономразвития РФ, а ТОРы и СПВ – детище Минвостокразвития.

Сравнительная характеристика требований к территориям со специальным режимом хозяйствования на Дальнем Востоке России представлена в таблице 1.

На Дальнем Востоке была предпринята попытка создания трех ОЭЗ: портовой ОЭЗ «Советская Гавань» (2009 г.) (Хабаровский край), туристско-рекреационной «Остров Русский» (2010 г.) и промышленно-производственной ОЭЗ на базе автомобильного кластера – Владивостокской (2014 г.) (обе – Приморский край).

Идея создания портовой зоны на Дальнем Востоке оказалась провальной. Базовой причиной явился экономический кризис. Требования к стоимости инвестиционных проектов в портовой зоне велики, а в результате они еще выросли, и в зону не удалось привлечь ни одного резидента, как и в туристско-рекреационную зону «Остров Русский». В результате, согласно условиям досрочного прекращения деятельности ОЭЗ, в 2016 г. обе названные зоны были ликвидированы. Созданная в 2014 г. промышленно-производственная зона во Владивостоке фактически столкнулась с конкуренцией со стороны ТОРов. Через несколько месяцев после подписания правительственного постановления, когда в зону должны были начать приходить первые резиденты, в правительстве началось активное обсуждение федеральных законопроектов по ТОРах на Дальнем Востоке. Льготы, предоставляемые инвесторам в ТОРах, более значимы, чем в ОЭЗ (*табл. 2*). Поэтому, хотя сами потенциальные льготы не являются гарантией успеха, в настоящий момент ни одного официального резидента во Владивостокской ОЭЗ не зафиксировано.

Ниже рассмотрим, как сработали требования, законодательно установленные к территориям со специальными режимами предпринимательской деятельности (см. *табл. 1*), и насколько результативными оказались меры государственной поддержки в локальных зонах (*табл. 2*) на примере функционирования зон территориального развития, Свободного порта Владивосток и территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке России.

Таблица 1

**Сравнительная характеристика требований к территориям
со специальным режимом предпринимательской деятельности,
функционирующим на Дальнем Востоке России**

Параметры	ОЭЗ (2005)	ЗТР (2011)	ТОР (2014)	СПВ (2015)
Уполномоченный орган	Минэкономразвития России	Минэкономразвития России	Минвостокразвития России	Минвостокразвития России
Срок	49 лет (без продления)	12 лет (без продления)	70 лет (может быть продлен)	
Органы управления	Уполномоченный федеральный орган, Наблюдательный совет, Управляющая компания	Уполномоченный федеральный орган, Исполнительный орган гос. власти субъекта РФ	Уполномоченный федеральный орган, Наблюдательный совет, Управляющая компания	Уполномоченный федеральный орган, Наблюдательный совет, Управляющая компания, Общественный совет
Условия досрочного прекращения	Необходимость защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства			
	Если за 3 года с даты создания не заключено ни одного соглашения, либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты, либо 3 года подряд резиденты бездействуют	Недостижение предусмотренных соглашением значений оценки эффективности функционирования ЗТР для конкретного этапа	Если в течение трех лет с даты создания не заключено ни одного соглашения, либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты	—
Площадь	Промышленно-производственные создаются не более чем на трех участках общей площадью до 40 км ² . Технично-внедренческие – не более чем на трех участках общей площадью до 4 км ² . Портовые – до 50 км ²	Могут создаваться в ЕАО, Камчатском и Приморском краях, Амурской и Магаданской областях. В границах одного или нескольких МО площадь ЗТР не ограничена. Запрещается создание ЗТР на территории ряда субъектов РФ или ОЭЗ	Не определена. ТОР создаются в границах одного или нескольких МО. На территории ТОР не могут располагаться ОЭЗ и ЗТР. На территории ТОР могут создаваться объекты индустриального (промышленного) парка	16 МО Приморского края и 4 МО в дальневосточных субъектах РФ (Ванинское МО, ГО Петропавловск-Камчатский, ГО Корсаковский, ГО Певек), включая акватории расположенных на их территориях морских портов. К СПВ не относятся территории ОЭЗ, ЗТР или ТОР

Параметры	ОЭЗ (2005)	ЗТР (2011)	ТОР (2014)	СПВ (2015)
Резиденты	Юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий	Юридические лица, кроме субъектов естественных монополий, государственных и муниципальных унитарных предприятий	Юридические лица, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий	
	Индивидуальный предприниматель (только в технико-внедренческой и туристско-рекреационной зоне)	Индивидуальный предприниматель		
Требования к резидентам	Регистрация на территории МО, где создается ОЭЗ. Не вправе иметь филиалы за пределами ОЭЗ. Минимальный объем капитальных вложений для резидентов промышленно-производственной ОЭЗ – более 120 млн руб., для портовой ОЭЗ – 120–400 млн руб.	Регистрация на территории муниципального образования, в рамках которого создается ЗТР	Регистрация на территории ТОР; отсутствие филиалов и представительств за пределами ТОР. Отсутствие статуса участника регионального инвестиционного проекта. Минимальный объем капитальных вложений инвестора определяется индивидуально по ТОР	Критерии отбора резидентов СПВ определяются Правительством РФ
Запрещенные виды деятельности	Разработка месторождений полезных ископаемых, кроме месторождений минеральных вод и других природных, лечебных ресурсов. Производство подакцизных товаров (кроме мотоциклов и легковых автомобилей)	Производство подакцизных товаров (кроме мотоциклов и легковых автомобилей). Добыча нефти, газа, драгоценных металлов, камней, их переработка. Торговля. Финансовая деятельность. Обработка лома цветных и черных металлов	Перечень видов деятельности, при осуществлении которых действует особый правовой режим ТОР, утверждается решением Правительства РФ о создании ТОР	Виды деятельности, которые не вправе осуществлять резиденты СПВ, определяются решением наблюдательного совета СПВ

Источники: составлено по перечню нормативно-законодательных документов, приведенных на с. 43.

Таблица 2

Льготы, предоставляемые резидентам на территориях со специальным режимом предпринимательской деятельности на Дальнем Востоке России

Льготы	ОЭЗ	ЗТР	ТОР	СПВ
Свободная таможенная зона	Да	Нет	Да	Да
Налоговые льготы для резидентов зон	Пониженная ставка налога на прибыль, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов РФ. Освобождение от уплаты налога на имущество на срок от 5 до 10 лет в зависимости от зоны. Преференции по транспортному налогу. Освобождение от уплаты земельного налога на 5–10 лет (в зависимости от типа зоны)	Налоговые льготы и инвестиционный налоговый кредит – в соответствии с законодательством о налогах и сборах	Налог на добычу полезных ископаемых – 0% в первые 4 года, с постепенным повышением до 100%. Налог на прибыль – не более 5% в первые 5 лет, не менее 10% в следующие 5 лет. Налог на имущество, налог на землю (может быть освобождение). Социальные взносы – 7,6% первые 10 лет	7,6% – общий размер страховых взносов на 10 лет. 5% – налог на прибыль (0% в федеральный бюджет и не более 5% в региональный). 0% – налог на землю 5 лет. 0% – налог на имущество первые 5 лет и 0,5% в следующие 5 лет. 10 дней – ускоренное возмещение НДС
Дополнительные преференции	Дополнительные льготы в зависимости от типа зоны	Предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ. Создание объектов кап. строительства в области энергетики, транспорта. Предоставление в аренду земельных участков из земель государственной или муниципальной собственности в границах ЗТР	Льготное подключение к инфраструктуре. Льготный и ускоренный порядок привлечения иностранного квалифицированного персонала. Льготные ставки по арендной плате. Особый порядок проведения государственного контроля и муниципального надзора	Сокращенное время проведения контрольных проверок – до 15 дней. Сокращенные сроки получения разрешительной документации для объектов кап. строительства – до 40 дней. Упрощенный визовый режим* (получение 8-дневной визы на границе)

Примечание. * Госдума 17.02.2017 г. приняла во втором чтении закон об упрощенном визовом порядке в СПВ: электронная виза будет действовать в течение 30 дней с момента ее оформления с разрешенным сроком пребывания в России до восьми суток (Галушка, 2017).

Источники: составлено по перечню нормативно-законодательных документов, приведенных на с. 43.

ЗТР – ЗОНЫ, КОТОРЫЕ НИКТО НЕ ЗАМЕТИЛ

Неудачи с ОЭЗ не охладили энтузиазма Минэкономразвития, и в 2011 г. им была предпринята новая попытка – создать зоны территориального развития (ЗТР).

В отличие от ОЭЗ, ЗТР могут создаваться в одном или нескольких муниципальных образованиях на срок до 12 лет. Перечень субъектов РФ, в которых могут создаваться ЗТР, утверждается правительством из устойчиво депрессивных на протяжении последних 10 лет территорий (на Дальнем Востоке таких субъектов РФ было выделено 5) (см. *табл. 1*). В отличие от ОЭЗ зоны территориального развития не специализированы, что по замыслу разработчиков должно было способствовать привлечению инвесторов в различные сектора экономики, за исключением запрещенных.

Не допускалось одновременное создание ЗТР и ОЭЗ на территории одного муниципального образования. Управление ЗТР было возложено на администрации региона, а у ОЭЗ – на управляющую компанию. Меры господдержки в ЗТР оказались гораздо слабее, чем в ОЭЗ (см. *табл. 2*), кроме того, эти меры не были зафиксированы в соответствующих подзаконных актах. Так, налоговые льготы резидентам ЗТР, в отличие от ОЭЗ, не были закреплены в Налоговом кодексе РФ, что ставило под сомнение их выполнение федеральным центром.

В результате – лишь в Амурской области и Камчатском крае велись подготовительные работы по созданию ЗТР, но реально ни одной ЗТР на Дальнем Востоке не было сформировано. Фактически, в силу изложенного, ЗТР, как и ОЭЗ, не смогли стать реальным действенным инструментом поддержки экономики Дальнего Востока России.

ПЕРСПЕКТИВЫ ЛОКАЛЬНЫХ ЗОН НА ДАЛЬНЕМ ВОСТОКЕ

Главные надежды ускорения темпов социально-экономического развития региона в настоящее время правительство страны связывает с проектами СПВ и ТОРАми.

СПВ. С проектом СПВ не все пока идет гладко, а о результатах его реализации говорить еще рано.

Идея создания СПВ возникла и обрела законодательные черты в очень сжатые сроки¹, что объясняется стремлением ознакомить с данным проектом потенциальных инвесторов на Восточном экономическом форуме 2015 г. (г. Владивосток). Можно предположить, что именно подобная спешка не позволила создать оригинальную концепцию свободного порта в ситуации XXI в.

Через год закон распространили на 16 муниципальных образований Приморского края и 4 муниципальных образования дальневосточных субъектов

¹ Президент России предложил наделить Владивосток статусом свободного порта в послании Федеральному собранию 4 декабря 2014 г. В марте 2015 г. проект федерального закона был подготовлен, в июне того же года принят, а в октябре 2015 г. ФЗ-212 «О Свободном порте Владивосток» вступил в силу.

РФ (см. *табл. 1*), включая 4 порта, расположенных в этих муниципалитетах, и их акватории (Ванино, Петропавловск-Камчатский, Корсаково, Певек).

Сложности в реализации Федерального закона № 212-ФЗ «О Свободном порте Владивосток» начались с неопределенности самого понятия «свободный порт».

В мировой практике свободный порт – это территория порта с его причалами, складами, подсобными помещениями и прилегающей акваторией, не входящая в состав таможенной территории государства (см. (Авдеев, 2017, с. 9). Функционирование свободного порта основано на полном или частичном отсутствии таможенных пошлин и налогов, льготном режиме ввоза, вывоза и реэкспорта товаров. В ФЗ-212 (ст. 2, п. 1) под свободным портом понимается «часть территории Приморского края, на которой ... устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской деятельности». Возникает вопрос: чем территория свободного порта отличается от ОЭЗ или ТОРов, где государство также оказывает поддержку предпринимательству?

Не случайно эксперты отмечают, что «модель Свободного порта Владивосток, предложенная Минвостокразвития, не имеет ничего общего с мировой практикой и реальными потребностями Приморского края» (Покотилов, 2015).

Согласно ФЗ-212, СПВ создается на срок 70 лет. Это самый длительный из сроков создания локальных зон (см. *табл. 1*). При этом в законе не оговаривается, на какую стратегическую задачу будет «работать» этот проект и как его функционирование должно быть связано с предпринимательской деятельностью (ничего не говорится об этапах развития свободного порта за столь длительный период, о завершающихся циклах бизнес-процессов, реализации инвестиционных проектов и т. п.).

Особые проблемы реализации проекта СПВ связаны с территорией свободного порта, фиксируемой в законе. Только стремлением чиновников министерства, желающих увеличить «значимость» проекта СПВ, и муниципалов, рассчитывающих на федеральные инвестиции, можно объяснить расширение территории СПВ и «приписку» к нему портов Ванино (Хабаровский край), Петропавловск-Камчатский, Корсаков (Сахалин) и Певек (Чукотка). Возникает при этом ряд вопросов: как это коррелирует с возможностями федерального бюджета по инфраструктурному обустройству этих портов и что из себя должен представлять механизм реализации положений о СПВ?

К сожалению, на данные вопросы нет ответа ни в законодательной, ни в практической деятельности, что ставит перед потенциальными резидентами СПВ (даже отечественными) множество проблем.

ТОРЫ. Наиболее проработанным в настоящее время из проектов локальных зон на Дальнем Востоке России является проект ТОРов.

Основные принципы создания ТОРов базируются на применении лучших

практик стран АТР и включают налоговые льготы, низкие ставки по уплате страховых взносов, особый таможенный режим и порядок землепользования, создание инфраструктуры за счет государства (см. *табл. 2*). По общей концепции ТОРы похожи на ОЭЗ, но анализ таблиц 1 и 2 показывает ряд отличий.

ТОРы, в отличие от ОЭЗ и ЗТР, создаются под крупных инвесторов, заключивших с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций и количество создаваемых рабочих мест. ТОРы создаются на 70 лет, срок их существования может быть продлен, что не предусмотрено для ОЭЗ (49 лет) и ЗТР (12 лет). В ТОРах разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары, что практически полностью запрещено в ОЭЗ и частично – в ЗТР. В границах ТОРов разрешено создавать индустриальные (промышленные) парки. Налоговые льготы здесь более значительны, чем в ОЭЗ и ЗТР. По существующим оценкам, особый налоговый режим для резидентов ТОРов позволяет снизить расходы на выплаты налогов более чем на 40% в сравнении с действующей системой налогообложения (Кашина, 2016, с. 577).

На начало 2017 г. на Дальнем Востоке было создано 13 ТОРов, общее число участников достигло 115 (*табл. 3*). В конце февраля 2017 г. объявлено о создании новых ТОРов в Приморском крае («Восточный», нефтехимия) и Амурской области («Свободный», газопереработка), еще 2 ТОРа – в очереди на 2018 г. в Магаданской области («Талая», курортная деятельность; «Ом-сукчан», угледобыча).

Анализ специализации создаваемых ТОРов (*табл. 3*) показывает, что большинство проектов рассчитано на локальный дальневосточный рынок или организацию импортозамещения. Учитывая внимание, уделяемое федеральными властями дальневосточным ТОРах, логично предположить, что через этот инструмент ожидалось осуществить интеграцию в экономику АТР путем активного совместного использования ресурсов Дальнего Востока с иностранными инвесторами.

Формирующаяся специализация дальневосточных ТОРов, подкрепляемая утверждениями представителей федеральных органов власти о том, что «Дальнему Востоку нужны все инвесторы подряд» (Замминистра..., 2017), порождает сомнение, что Правительству РФ удастся создать на Дальнем Востоке промышленный кластер в составе ТОРов, который может стать важным условием функционирования и развития международной промышленной сети Азиатско-Тихоокеанского региона.

Как отмечается, если говорить не о корпоративном экспортном сегменте, «развитие которого будет на длительное время обеспечено инвестиционной накачкой в транзитную и добывающую инфраструктуру, а о собственно

региональном развитии, придется делать акцент на выращивание эффективных экономических институтов и формирование для них адаптивной среды функционирования» (Минакир, 2014, с. 14).

Таблица 3

Территории опережающего социально-экономического развития (ТОРы), созданные на Дальнем Востоке (по состоянию на 15.02.2017 г.)

Регион	Наименование ТОРа	Специализация ТОРа	Число участников
Приморский край	Надеждинская	Промышленно-логистическая, сельское хозяйство	18
	Михайловская	Сельское хозяйство	6
	Большой Камень	Судостроение, туризм	7
Хабаровский край	Комсомольск-на-Амуре	Производство комплектующих для авиастроения	6
	Хабаровск	Промышленно-логистическая, сельское хозяйство, металлургическое производство	20
ЕАО	Амуро-Хинганская	Горнодобывающая промышленность, производство пищевых продуктов	4
Амурская область	Белогорск	Сельское хозяйство, производство пищевых продуктов	3
	Приамурская	Промышленно-логистическая	4
Сахалинская область	Горный воздух	Туризм	3
	Южная	Сельское хозяйство, туризм	3
Камчатский край	Камчатка	Туристическая, промышленно-логистическая, сельское хозяйство, рыболовство и рыбоводство	19
Республика Саха (Якутия)	Кангалассы (индустриальный парк)	Промышленная (производство химических, пластмассовых и резиновых изделий), растениеводство и животноводство	10
ЧАО	Беринговский	Горнодобывающая промышленность, рыболовство	12
Итого	13		115

Источник: составлено по: Реестр резидентов..., 2017.

Следует оговориться, что институциональные взаимодействия внутри национального (регионального) научно-технического потенциала (НТП) и проблемы, связанные с их интенсификацией, – это «вечная тема», актуальная не только для России и стран СВА, но также для развитых стран Европы и США. Но если проблемы институциональных связей в НТП Китая, Республики Корея или Японии являются в своем большинстве «болезнями роста», обусловленными быстрым и не всегда сбалансированным развитием не только экономического базиса, но и всего общества в целом, коренной перестройки системы производственных отношений, то в России, и особенно на ее Дальнем Востоке, система институциональных взаимодействий

крайне инертна и склонна к структурной деградации, ее изменение, как правило, означает отмирание «лишних» элементов.

В частности, если в России создание мощных технологичных корпораций, способных стать «локомотивами» «инновационного прорыва», затягивается на неопределенный срок, то руководством стран СВА на повестку дня ставится задача формирования системы малых и средних фирм, перехватывающих часть операций у крупных предприятий. В СВА начинает формироваться многоуровневая система инноваций нового типа, как сеть институциональных взаимодействий, зачастую выходящая далеко за рамки отрасли, территории и даже страны (Домнич, Леонов, 2015).

В России же идея ТОРов, в том виде, как она реализуется, базируется на функциональном подходе к организации регионального управления, начиная с организации создания инфраструктуры, нацеленности на выпуск готовой продукции в рамках зоны и заканчивая критериями успешности деятельности ТОРов (число созданных рабочих мест, объем привлеченных инвестиций и т. п.).

При этом практически не учитывается близость дальневосточных ТОРов к динамично развивающимся странам АТР, для которых характерна не функциональная, а сложная организационная структура управления производством, в рамках которой ответственность за выпуск конечного продукта распределяется между несколькими странами (регионами). В АТР за последние 10 лет международные промышленные связи смогли значительно изменить структуру товарооборота. Например, между Республикой Корея и КНР в последнее десятилетие значительно выросла доля внутриотраслевой торговли, особенно товарами промышленного назначения и промежуточными продуктами (Хонгел Хан, 2017, с. 12–13). Это подтверждает преимущества процессного подхода к организации производства, особенно в условиях высокой конкуренции и частой смены бизнес-процессов. Поэтому объективно формирующаяся нацеленность дальневосточных ТОРов на внутренний спрос и импортозамещение может стать тормозом их экспортной специализации, а вопрос, сможет ли РФ через ТОРы создать на ДВР промышленный кластер, который станет важным звеном интеграции страны в международные промышленные сети АТР, остается открытым.

ЗОНЫ С ОСОБЫМИ УСЛОВИЯМИ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ: ПЕРЕХОДИТ ЛИ КОЛИЧЕСТВО В КАЧЕСТВО?

Краткий анализ опыта использования на Дальнем Востоке зон с особыми условиями хозяйствования ставит законный вопрос: зачем при общей схожести инструментов региональной политики в отношении Дальнего

Востока необходимо большое и возрастающее их количество, как по числу, так и по форме?

Существует ряд объяснений:

- чрезмерные ожидания правительства от создаваемых инструментов поддержки регионов при отсутствии быстрой отдачи;
- подмена федеральными властями кропотливой работы по анализу причин относительных успехов и неудач имитацией бурной активности путем внедрения все новых зон;
- ожидание, что вводимые новые инструменты поддержки резидентов локальных зон будут успешнее предыдущих.

Анализируемые в литературе высказывания государственных чиновников, объясняющих появление ТОРов, ЗТР и СПВ в дополнение к ОЭЗ, показывают, что мотивация их деятельности была именно такой (Замминистра..., 2017; Швецов, 2015).

Действительно, ТОРы предоставляют резидентам больше возможностей, чем ОЭЗ. Но в реальности законодательство по ОЭЗ позволяет внести поправки в закон, расширив перечень льгот для резидентов ОЭЗ на Дальнем Востоке. Гораздо более серьезной проблемой является то, что рассматриваемые инструменты реализуются разными министерствами (см. *табл. 1*). Представляется, что именно борьба федеральных министерств за право распоряжаться средствами федерального бюджета – основная причина чрезмерного многообразия зон с особыми условиями хозяйствования.

В целом набор особых региональных режимов на Дальнем Востоке, как и в России в целом, избыточен. Многообразие федеральных инструментов поддержки локальных зон с особыми условиями хозяйствования неизбежно снижает эффективность этого направления деятельности федеральных властей, подменяя анализ результатов работы инструментов и их совершенствование введением новых инструментов поддержки, зачастую с повторением прежних ошибок. Подобная ситуация затрудняет и деятельность инвесторов – им сложно разобраться во всем многообразии федерального законодательства.

ВЫВОДЫ

Использование особых правовых и организационных режимов экономической деятельности стало приоритетным направлением государственной политики пространственного развития Дальнего Востока.

В части результативности использования инструментов государственной региональной политики на Дальнем Востоке России следует отметить ряд моментов.

Оценка результативности инструментов государственной региональной политики развития Дальнего Востока, как и любого другого российского региона, выполняется в настоящее время только на этапе обоснования необходимости применения названных инструментов. Мониторинг реализации проектов и программ ведется только по показателям выделения и освоения инвестиционных ресурсов, что является недостаточным для эффективной оценки результативности государственной региональной политики.

Реализация государственных региональных программ осложняется нечеткостью целевых ориентиров и отсутствием количественно измеримых целевых параметров; хроническим недофинансированием и отсутствием дирекции (администрации) программы, как действенного механизма перераспределения ограниченных финансовых ресурсов в процессе реализации программных мероприятий и достижения заявленных программных целей.

На Дальнем Востоке вырисовывается проблема чрезмерного количества разных инструментов федеральной поддержки предпринимательства в локальных зонах, связанная зачастую с несогласованностью (конкуренцией) интересов различных федеральных министерств в регионе. Чрезмерное увлечение созданием территорий с особыми режимами породило завышенные ожидания от их реализации, отношение к ним как к панацее.

Рассчитывать на эффект от использования особых режимов предпринимательской деятельности можно лишь тогда, когда подобный механизм используется на локальных маломасштабных территориях. Запуск особых режимов – длительный, сложный и дорогостоящий процесс. Это штучный товар! На Дальнем Востоке подход к его внедрению – с размахом. Но кроме отведения территории под локальную зону, нужны инвестиции в инфраструктуру, которые для резидентов зачастую важнее предлагаемых налоговых льгот. При этом вкладывать надо сейчас и много, а эффект, если будет, отсрочен во времени и может оказаться гораздо скромнее ожидаемого.

Важно, что создававшиеся как продолжение концепции пространственного развития на основе «точек роста», ни одна из локальных территорий с особыми режимами на Дальнем Востоке не продемонстрировала реальных свидетельств эффекта диффузии инноваций. Скорее можно предположить, что в условиях дефицита инвестиционных и трудовых ресурсов на экономически разреженных пространствах ДВР локальные зоны будут выступать подобно «пылесосам», втягивая в себя трудовые и иные ресурсы с окружающих территорий...

Следует стремиться к совершенствованию существующих инструментов федеральной поддержки локальных зон на Дальнем Востоке, а не создавать все новые, повторяя старые ошибки. Ситуация в данном вопросе противоречивая. С одной стороны, в СМИ обсуждается информация о президентском

поручении разработать единые подходы к созданию ОЭЗ и их аналогов, оптимизировать бюджетные инвестиции и механизмы их передачи под управление субъектов РФ (Окунь, Скоробогатко, 2016), и если данное поручение будет реализовано, то, возможно, удастся упростить существующую систему поддержки инвесторов. С другой стороны, Государственная комиссия по вопросам развития Арктики готовит новый законопроект с новым видом локально поддерживаемых территорий, которые предлагается назвать «опорными зонами»¹. В этой связи вопрос о создании подведомственных видов территорий с особыми режимами хозяйствования каждой набирающей политический вес федеральной структурой остается актуальным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Авдеев Ю.А. Свободный порт Владивосток – за и против // ЭКО. 2017. № 2. С. 5–26.
- Архипов А.Ю., Павлов П.В., Татарова А.В. Институты особой экономической зоны и приграничной торговли как структуры эффективного развития международной инвестиционной деятельности. Таганрог: ТТИ ЮФУ, 2011. 294 с.
- Барабаш Е.С., Леонов С.Н. Проблемы и механизмы реализации региональной политики. М.: РУСАЙНС, 2016. 160 с.
- Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе // Политанализ.Ру. 2005. URL: http://www.politanaliz.ru/articleprint_501.html (дата обращения: март 2017).
- Белов А. Эффективен ли централизм? Оптимизация бюджетных отношений в Российской Федерации. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2012, 188 p.
- Галушка А.С. Хабаровск включают в территорию Свободного порта // РИА Новости. 2017. 18 февраля.
- Гальцева Н.В. Особая экономическая зона как фактор повышения инвестиционной привлекательности Магаданской области // Экономика и управление. 2014. № 8. С. 37–44.
- Горкина Т.И. Комплексное преобразование долины реки Теннесси // Независимая газета. 1998. № 9.
- Домнич Е.Л., Леонов С.Н. Сравнительный анализ состояния институциональной составляющей в процессе наращивания научно-технологического потенциала Дальнего Востока России и стран Северо-Восточной Азии // Baikal Research Journal. 2015. Т. 6. № 5. 6 с. DOI: 10.17150/2411-6262.2015.6(5).7.
- Замминистра: Дальнему Востоку нужны все инвесторы подряд // DEITA.RU. 2017. 1 марта. URL: <http://deita.ru/news/economy/01.03.2017/5188171-zamministra-dalnemu-vostoku-nuzhny-vse-investory-podryad/> (дата обращения: апрель 2017).
- Зименков Р.И. Свободные экономические зоны. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 223 с.
- Кашина Н.В. Территории опережающего развития: новый инструмент привлечения инвестиций на Дальний Восток // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 2. С. 569–585. DOI: 10.17059/2016–2–21.

¹ О перечне приоритетных проектов, реализуемых на территории Арктической зоны РФ: письмо Министерства экономического развития от 19 мая 2016 № 14605-АЦ/Д29и / Госкомиссия по развитию Арктики.

- Климанов В.В., Михайлова А.А.* Межбюджетные отношения: последние тенденции и перспективы развития // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 4. С. 31–34.
- Кузнецова О.В.* Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 129–152. DOI: 10/14530/se.2016.4.129-152.
- Кузнецова О.В.* Проблемы оценки федеральной инвестиционной политики как фактора регионального развития // Региональные исследования. 2014. № 4 (46). С. 125–133.
- Кузнецова О.В.* Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: ЛЕНАНД, 2017. 392 с.
- Лексин В.Н.* Результативность и эффективность действия региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1. С. 3–39.
- Лексин В.Н., Швецов А.Н.* Реформы и регионы: системный анализ процессов реформирования региональной экономики, становления федерализма и местного самоуправления. М.: ЛЕНАНД, 2012. 1024 с.
- Леонов С.Н.* Глобальные вызовы российской экономике // Управленческие науки. 2011. № 1. С. 89–96.
- Леонов С.Н.* Дифференцированная налоговая политика в отношении Дальнего Востока: последствия для региональных бюджетов // Управленческие науки. 2013. № 1. С. 60–66.
- Леонов С.Н.* Региональная экономическая политика в переходной экономике. Владивосток: Дальнаука, 1998. 205 с.
- Леонов С.Н.* Эмпирический анализ поляризованного развития субъекта Российской Федерации // Региональная экономика: теория и практика. 2017. № 3. С. 449–458.
- Минакир П.А.* Новая стратегия развития Дальнего Востока России: оценка и перспективы // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2014. Т. 7. № 4 (36). С. 6–14.
- Минакир П.А.* Экономика регионов. Дальний Восток / отв. ред. А.Г. Гранберг; Институт экономических исследований ДВО РАН. М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2006. 848 с.
- Минакир П.А., Прокапало О.М.* Дальний Восток России: программные ожидания // Регионалистика. 2014. Т. 1. № 2. С. 6–16. DOI: 10.14530/reg.2014.2.
- Михеева Н.Н., Ананьева Р.И.* Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 39–57.
- Нет эффективности, нет и денег: Минвосток не смог отстоять средства на развитие региона // PrimaMedia.ru. 2016. 18 ноября.
- Окунь С., Скоробогатько Д.* Особые зоны по специальным ценам. Правительству поручено остановить создание ОЭЗ // Коммерсант.ru. 2016. 9 июня.
- Покотилов В.* Особый экономический и административный статус нужен Приморью // PrimaMedia.ru. 2015. 18 марта.
- Публичный отчет о деятельности администрации ОЭЗ в Магаданской области за 2016 г. / Администрация особой экономической зоны Магаданской области. 2016. URL: <https://oez.49gov.ru/activities/reports/> (дата обращения: апрель 2017).
- Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии / под ред. А.В. Кузнецова, О.В. Кузнецовой. М.: ИМЭМО РАН, 2015. 136 с.
- Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территории монопрофильных муниципальных образований / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/econreg/monitoringmonocity/2016160505> (дата обращения: март 2017).

- Свободная экономическая зона «Находка». 2017. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/tuwiki/1574120> (дата обращения: апрель 2017).
- Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия – 2050 / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко; Институт экономических исследований ДВО РАН. Владивосток: Дальнаука, 2011. 912 с.
- Хонгел Хан. Развитие Дальнего Востока России в условиях новой экономической ситуации в мире // ЭКО. 2017. № 3. С. 5–20.
- Швецов А.Н. Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Т. 8. № 4. С. 49–63.

TOOLS OF THE STATE REGIONAL POLICY IN THE RUSSIAN FAR EAST

S.N. Leonov

Sergey Nikolaevich Leonov – Doctor of Economics, Chief Researcher.
Economic Research Institute FEB RAS, 153 Tikhookeanskaya Street, Khabarovsk, Russia,
680042. E-mail: leonov@ecrin.ru.

Abstract. The tools of the state regional policy in the Far East are varied and include regional programs, special economic zones, territorial development zones, the free port of Vladivostok, territories of advanced socio-economic development, and are aimed at selective support of individual territories. Analyzing the results of application of certain tools is complicated by the lack of unified definition of used terms, lack of information and methods for assessing the role of administrative preferences provided by authorities for implementation of regional projects. It is shown that the evaluation of effectiveness of applying the tools is done only during the validation of necessity of using specific tools, while the monitoring of ongoing projects and programs is done using the indicators of distribution and usage of investments. It is not enough for conclusive assessment of effectiveness. The excessive variety of tools of federal support for entrepreneurship in local zones in the Far East is mostly explained by disagreements between federal ministries. The article shows that the eagerness for creating territories with special regimes created high expectations and led to treating them as panacea, although none of the territories created in the Far East had shown any real effect of distribution of innovations. The conclusion is that it is sensible to improve the existing tools of federal support of local zones in the region, not to create the new ones.

Keywords: regional programs, special economic zones, territorial development zones, territories of advanced socio-economic development, Russian Far East

REFERENCES

- Arkhipov A.Yu., Pavlov P.V., Tatova A.V. *Institutions of Special Economic Zones and Border Trade as the Structure of Effective Development of International Investment Activity*. Taganrog, 2011, 294 p. (In Russian).
- Avdeev Yu.A. The Free Port of Vladivostok – Pros and Cons. *EKO = ECO*, 2017, no. 2, pp. 5–26. (In Russian).

- Bachler D. *An Assessment of Regional Policy in the European Community*. Politanaliz.ru, 2005. Available at: http://www.politanaliz.ru/articleprint_501.html (accessed March 2017). (In Russian).
- Barabash E.S., Leonov S.N. *Problems and Mechanisms of Realization of Regional Policy*. Moscow, 2016, 160 p. (In Russian).
- Belov A. *Is Centralism Effective? Optimization of Budget Relations in the Russian Federation*. Saarbrücken: LAP Lambert Academic Publishing, 2012, 188 p. (In Russian).
- Deputy Minister: Far East Needs All Investors in a Row. DEITA.RU, 2017, 1 March. URL: <http://deita.ru/news/economy/01.03.2017/5188171-zamministra-dalnemu-vostoku-nuzhny-vse-investory-podryad/> (accessed April 2017). (In Russian).
- Domnich E.L., Leonov S.N. Comparative Analysis of the State of the Institutional Constituent in the Process of Increasing the Scientific and Technological Potential of the Far East and North Eastern Asian Countries. *Baikal Research Journal = Baikal Research Journal*, 2015, vol. 6, no. 5, pp. 2. DOI: 10.17150/2411-6262.2015.6(5).7. (In Russian).
- Free Economic Zone 'Nakhodka'. Available at: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/1574120> (accessed April 2017). (In Russian).
- Galtseva N.V. Magadan Region's Investment Attractiveness: A Special Economic Zone. *Ekonomika i Upravlenie = Economics and Management*, 2014, no. 8, pp. 37–44. (In Russian).
- Galushka A.S. Khabarovsk will be Included in the Territory of the Free Port. *RIA Novosti* [RIA News], 2017, 18 February. (In Russian).
- Gorkina T.I. Comprehensive Transformation of the Tennessee Valley. *Nezavisimaya Gazeta* [Independent Newspaper], 1998, no. 9. (In Russian).
- Hong Yul Han. Russia's Far East Development under the New World Economic Environment. *EKO = ECO*, 2017, no. 3, pp. 5–20. (In Russian).
- Kashina N.V. Priority Development Areas: A New Tool for Attracting Investment in the Far East of Russia. *Ekonomika Regiona = Economy of Region*, 2016, vol. 12, issue 2, pp. 569–585. DOI: 10.17059/2016–2–21. (In Russian).
- Klimanov V.V., Mikhailova A.A. Intergovernmental Fiscal Relations: Recent Trends and Prospects. *Gosudarstvennyy Audit. Pravo. Ekonomika* [State Audit. Law. Economy], 2016, no. 4, pp. 31–34. (In Russian).
- Kuznetsova O.V. Problems of Evaluation of Federal Investment Policy as Factor of Regional Development. *Regionalnye Issledovaniya = Regional Research*, 2014, no. 4 (46), pp. 125–133. (In Russian).
- Kuznetsova O.V. *Russian Regional Policy: 20 Years of Reform and New Opportunities*. Moscow, 2017, 392 p. (In Russian).
- Kuznetsova O.V. Special Economic Zones: Efficient or Not? *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2016, no. 4, pp. 129–152. DOI: 10/14530/se.2016.4.129-152. (In Russian).
- Leksin V.N. Territorial Organization of Society and Territorial Structure of a State. *Region: Ekonomika i Sothiologiya = Regional Research of Russia*, 2012, no. 1, pp. 3–39. (In Russian).
- Leksin V.N., Shvetsov A.N. *Reform and Regions: System Analysis of the Reform Processes of the Regional Economy of Federalism and Local Self-Government*. Moscow, 2012, 1024 p. (In Russian).
- Leonov S.N. Differentiated Tax Policy in the Far East: Implications for Regional Budgets. *Upravlencheskie Nauki = Management Science*, 2013, no. 1, pp. 60–66. (In Russian).
- Leonov S.N. Empirical Analysis of the Polarized Development of the Constituent Entity of the Russian Federation. *Regionalnaya Ekonomika: Teoriya i Praktika = Regional Economics: Theory and Pactice*, 2017, no. 3, pp. 449–458. (In Russian).

- Leonov S.N. Global Challenges for the Russian Economy. *Upravlencheskie Nauki = Management Science*, 2011, no. 1, pp. 89–96. (In Russian).
- Leonov S.N. *Regional Economic Policy in Transition Economy*. Vladivostok, 1998, 205 p. (In Russian).
- Mikheyeva N.N., Ananyeva R.I. Tools of Regional Policy: Assessing the Efficiency of their Application. *Region: Ekonomika i Sothiologiya = Regional Research of Russia*, 2011, no. 3, pp. 39–57. (In Russian).
- Minakir P.A. New Development Strategy of the Russian Far East: Assessment and Prospects. *Kontury Globalnykh Transformatsiy: Politika, Ekonomika, Pravo* [Contours of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2014, vol. 7, no. 4 (36), pp. 6–14. (In Russian).
- Minakir P.A. *Regions' Economics. Russian Far East*. Edited by A.G. Granberg. Russian Academy of Sciences, Far Eastern Branch, Economic Research Institute. Moscow, 2006, 848 p. (In Russian).
- Minakir P.A., Prokapalo O.M. Far East of Russia: Program Expectations. *Regionalistika* [Regionalistics], 2014, vol. 1, no. 2, pp. 6–16. DOI: 10.14530/reg.2014.2. (In Russian).
- No efficiency, No Money: Ministry for Development of Russian Far East are not Able to Defend Funding for the Development of the Region. *PrimaMedia.ru*, 2016, 18 November. (In Russian).
- Okun S., Skorobogatko D. Special Zones at Special Prices. The Government was Instructed to Stop the Establishment of the SEZ. *Kommersant.ru* [Merchant.ru], 2016, 9 June. (In Russian).
- Pokotilov V. Primorye Needs a Special Economic and Administrative Status. *PrimaMedia.ru*, 2015, 18 March. (In Russian).
- Public Report on the Activities of the Administration of the SEZ in the Magadan Region in 2016*. Administration of the Special Economic Zone of Magadan Region, 2016. Available at: <https://oez.49gov.ru/activities/reports/> (accessed April 2017). (In Russian).
- Regional Policy: Foreign Experience and Russian Realities*. Edited by A.V. Kuznetsov, O.V. Kuznetsova. Moscow, 2015, 136 p. (In Russian).
- Registry of Residents of Areas of Advancing Socio-Economic Development Established in the Territory of Single-Industry Municipalities*. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Available at: <http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/econreg/monitoringmonocity/2016160505> (accessed March 2017). (In Russian).
- Shvetsov A.N. Special Legal Regimes for Attracting Private Investment and Modern Technologies in Development of Territories. *Analiz i Gosudarstvenno-Upravlencheskoe Proektirovanie = Problem Analysis and Public Administration Projection*, 2015, vol. 8, no. 4, pp. 49–63. (In Russian).
- The Synthesis of Scientific-Technological and Economic Forecasts: Pacific Russia – 2050*. Edited by P.A. Minakir, V.I. Sergienko. Russian Academy of Sciences, Far Eastern Branch, Economic Research Institute. Vladivostok, 2011, 912 p. (In Russian).
- Zimenzov R.I. *Free Economic Zones*. Moscow, 2005, 223 p. (In Russian).