**ИСАЕВ
Артём
Геннадьевич**

Кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Институт экономических исследований ДВО РАН,
ул. Тихоокеанская, 153,
Хабаровск, Россия, 680042

**Isaev
Artem
Gennadyevich**

Ph.D. in economics, senior research fellow

Economic Research
Institute FEB RAS, 153,
Tikhookeanskaya Street,
Khabarovsk, Russia, 680042

isaev@ecrin.ru

УДК 332.025

ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В КОНТЕКСТЕ РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

В статье даётся характеристика основных инструментов экономической политики развития Дальнего Востока на федеральном уровне, созданным и применяемым в макрорегионе исходя из задач, поставленных в Государственной программе «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 года». Приводится описание таких институциональных новаций, как территории опережающего развития, Свободный порт Владивосток и «дальневосточный гектар». Даётся оценка текущих проблем при осуществлении политики, а также высказываются предположения касательно связи между указанными институциональными новациями и региональной экономической безопасностью.

Дальний Восток, региональная экономическая политика, территории опережающего развития, «дальневосточный гектар», свободный порт, экономическая безопасность

POLICY INSTRUMENTS OF THE RUSSIAN FAR EAST ECONOMIC DEVELOPMENT AND REGIONAL ECONOMIC SECURITY

The article describes the main instruments of economic policy development of the Far East at the federal level, created and applied in the region based on the objectives set in the State program «Economic and social development of the Far East and Baikal region until 2025». The description is given of such institutional innovations as the territory of advanced development, the free port of Vladivostok, and the «Far Eastern hectare». An assessment of current problems in the implementation of policies is given, as well as suggestions are made regarding the relationship between these institutional innovations and regional economic security.

Russian Far East, regional economic policy, territories of advanced development, «Far Eastern hectare», free seaport, economic security

Статья подготовлена в рамках проекта ДВО РАН № 18-5-045 «Безопасность и устойчивое развитие Дальнего Востока: трансформация системы пространственного распределения экономических ресурсов в условиях социально-демографических вызовов».

© Исаев А.Г., 2018

Введение

По масштабам проектов, намеченных к реализации в макрорегионе, нынешний этап развития можно сравнить с периодом индустриализации Дальнего Востока. Однако в отличие от советского периода нынешние усилия направляются главным образом не на создание промышленной базы, а на преодоление инфраструктурных ограничений, стоящих на пути экономической интеграции России в гигантский рынок Азиатско-Тихоокеанского региона (далее – АТР). После саммита АТЭС-2012 была сформулирована новая модель социально-экономического развития Дальнего Востока, основанная на экспорте готовой продукции с высокой долей добавленной стоимости в АТР, что предполагает качественное улучшение инвестиционного климата в макрорегионе.

Одной из декларируемых целей стратегии пространственного развития Российской Федерации, разрабатываемой Минэкономразвития¹, является реализация целей стратегии национальной экономической безопасности. В свою очередь, под национальной экономической безопасностью понимается устойчивое социально-экономическое развитие, достижение которого возможно при реализации инвестиционных проектов, обладающих значительным мультипликативным эффектом.

Стратегия экономической безопасности Российской Федерации в современной редакции² определяет среди угроз истощение экспортно-сырьевой модели экономического развития и недостаточный объём инвестиций в реальный сектор экономики. Последнее связывается, помимо прочего, с высокими издержками бизнеса и избыточными административными барьерами. Угрозами безопасности также признаются ограниченность масштабов несырьевого экспорта, слабая вовлечённость российских компаний в мировые цепочки создания добавленной стоимости, а также усиление дифференциации регионов по уровню и темпам социально-экономического развития.

В настоящей работе даётся характеристика инструментов экономической политики развития Дальнего Востока, а также освещаются основные функции специально созданных органов, в задачи которых входит реализация данной политики. Также даётся оценка вероятных последствий для региональной экономической безопасности, связанных с данными новациями³.

Современный этап развития экономики Дальнего Востока

Современная практика регионального развития в России насчитывает несколько инструментов стимулирования развития территорий, эффект от которых, впрочем, был довольно низким⁴. Среди таковых выделяются особые экономические зоны и зоны территориального развития.

В 2013 г. была принята Государственная программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» (далее – ГП ДВиБ). Объём финансирования, заложенный в программу до 2025 г., составляет 3,8 трлн рублей. Основными целями программы ставились: 1) формирование условий для ускоренного развития Дальнего Востока, превращения его в регион с диверсифицированной экономикой, в структуре которой преобладают высокотехнологичные производства; 2) создание условий для сокраще-

¹ <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/planning/sd/201817081>

² Указ Президента РФ № 208 от 13 мая 2017 г. «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года».

³ О критериях региональной экономической безопасности см. [6].

⁴ Об их основных особенностях и практике применения подробнее см. в [18; 19]

ния оттока населения из региона и обеспечение миграционного прироста с преобладанием квалифицированных специалистов при обеспечении в регионе среднеевропейского уровня жизни.

Среди главных задач следует выделить: 1) обеспечение превышения макрорегионом среднегодового темпа прироста совокупного ВРП всех субъектов РФ в среднем на 1,5%; 2) обеспечение притока инвестиций в макрорегион, в том числе на основе развития частно-государственного партнёрства; 3) обеспечение опережающего развития инфраструктурного комплекса; 4) обеспечение опережающего по сравнению со среднероссийским роста трудовых доходов; 5) обеспечение роста жилищного строительства и повышение качества жилищно-коммунальных услуг.

В рамках реализации данной программы основные объёмы бюджетных средств предполагается затратить на строительство инфраструктуры для российского экспорта на рынки АТР [14]. Заложенный объём финансирования подпрограммы 6 «Развитие транспортной инфраструктуры» составляет 1,6 трлн рублей, подпрограммы 7 «Развитие энергетической инфраструктуры» – 441 млрд рублей. Предполагалось, что в рамках ГП ДВиБ будут устранены инфраструктурные проблемы Дальнего Востока, препятствующие сбалансированному росту экономики, за счёт государственных капиталовложений в макрорегион.

Идея заключалась в том, чтобы за счёт наращивания государственного спроса стимулировать экономический рост макрорегиона путём расширения инфраструктуры, ориентированной на экспорт. Однако ухудшившаяся с 2013 г. экономическая ситуация потребовала пересмотра политики вливания в экономику Дальнего Востока бюджетных средств в прежних масштабах. Требовался поиск инструментов, способствующих привлечению частного капитала.

Ещё до принятия указанной программы для реализации задач социально-экономического развития Дальнего Востока в 2012 г. было создано Министерство по развитию Дальнего Востока. Перед ним были поставлены задачи по осуществлению координирующей деятельности в рамках реализации государственных и федеральных целевых программ развития и приоритетных инвестиционных проектов на территории ДФО. Министерство также согласует проекты создания особых экономических зон и зон территориального развития в дальневосточных субъектах РФ. Впоследствии было создано несколько новых институтов развития в виде агентств, фондов и корпораций.

Фонд развития Дальнего Востока был основан в конце 2011 г. с целью реализации крупных инвестиционных проектов, главным образом в сфере инфраструктуры, а также проектов, имеющих значительный мультипликативный эффект. Основным акционером фонда – Внешэкономбанк. Одной из главных задач данного института развития является привлечение на Дальний Восток иностранных инвестиций, главным образом из стран АТР. Фактически работу фонд начал только к 2015 г., после изменений правил инвестирования. Прежние правила не допускали участия госкомпаний и позволяли вкладывать инвестиции только в окончательно подготовленные проекты с рыночной доходностью.

Ожидается, что к 2025 г. размер фонда может достичь 78 млрд рублей. В числе источников его финансирования находятся бюджетные средства от налоговых поступлений предприятий, в финансировании которых принимал участие фонд, а также платежи за пользование инфраструктурой, созданной фондом [7]. Претендовать на финансирование за счёт средств фонда могут проекты стоимостью более 500 млн рублей. Изначально фонд предоставлял деньги под 11% годовых, но в 2015 г. ставка была снижена до 5% [13].

Выделяется несколько приоритетных направлений деятельности фонда:

- инфраструктурные проекты в сфере транспорта и энергетики;
- проекты в области сельского хозяйства и биоресурсов;

- проекты по развитию промышленности, в том числе добывающей;
- проекты, связанные с развитием рекреационных зон.

Общий размер чистых активов фонда составляет 21 млрд рублей. В 2015 г. было принято решение о выделении приоритетных инвестиционных проектов и проектов, предназначенных для софинансирования со стороны фонда. Это проекты по разработке крупных месторождений золота, алмазов, угля, железной руды в Якутии, Амурской области, Камчатском и Хабаровском краях. В том же году фондом были профинансированы проекты в объёме 9,54 млрд рублей с привлечением 64,53 млрд рублей частных инвестиций [9].

Для управления Территориями опережающего развития (ТОР) и Свободным портом Владивосток (СПВ) специально была создана Корпорация развития Дальнего Востока (КРДВ), работающая с резидентами территорий (как действующими, так и потенциальными) и оказывающая им полный набор консультационных и организационных услуг. КРДВ рассматривает заявки потенциальных инвесторов на получение статуса резидента ТОР и СПВ, предоставляет им земельные участки, а также осуществляет строительство инфраструктуры.

В конце 2015 г. было создано Агентство по развитию человеческого капитала (АРЧК). Основной задачей АРЧК является содействие привлечению населения на Дальний Восток, включая кадровое обеспечение резидентов территорий опережающего развития. Именно это агентство курирует программу «Дальневосточный гектар». Основные функции АРЧК – информационное и организационно-методическое сопровождение мероприятий по привлечению населения и трудовых ресурсов; развитие профессионального образования; адаптация приезжающих специалистов в регионе. В круг задач агентства входит работа по тестированию учебных заведений среднего профессионального образования на Дальнем Востоке на предмет их возможности готовить специалистов по повышенным требованиям.

Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта создано в 2015 г. для поддержки экспорта, привлечения новых резидентов в ТОР и СПВ, а также прямых инвестиций в проекты на Дальнем Востоке. Агентство учреждено Минвостокразвития и входит в систему государственных институтов по развитию Дальнего Востока для оказания эффективной поддержки новым проектам в макрорегионе.

Агентство призвано содействовать российским и иностранным инвесторам в поиске и реализации привлекательных инвестиционных проектов на Дальнем Востоке, с фокусом на отрасли, имеющие наибольший потенциал развития: сельское хозяйство; лесная и рыбная промышленность; нефте- и газохимия; машиностроение; туризм. Агентство работает с инициаторами проектов на всех стадиях, от сопровождения бизнес-идеи до разработки технико-экономического обоснования и финансовой модели. Ещё одной функцией является маркетинговая – формирование узнаваемого образа Дальнего Востока для российских и иностранных инвесторов.

Помимо этого дальневосточные субъекты РФ также создают собственные институты продвижения ТОР и СПВ на своих территориях, финансируемые либо из региональных бюджетов, либо по принципу софинансирования. При этом функции региональных институтов развития очень часто схожи с функциями федеральных институтов развития.

Эффекты и результаты экономической политики на Дальнем Востоке

Территории опережающего развития

В конце 2014 г. был подписан федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Границы ТОР представляют собой отдельные площадки, на которые будут распространяться закреплённые законом льготы. Закон

подразумевает создание ТОР на территории любых субъектов РФ, однако на первом этапе реализации ТОР выступают в качестве специфического инструмента развития Дальнего Востока. Территория опережающего развития создаётся на 70 лет, и срок её существования может быть продлён. Примечательно, что распространение данного механизма на всю территорию страны предполагалось лишь при получении успешных результатов на Дальнем Востоке.

Для зарегистрированных в ТОР предприятий будут действовать различные налоговые льготы (налоговые каникулы, сниженные налоговые ставки, таможенные льготы) [8]. Для резидентов ТОР предусмотрен более широкий набор льгот по сравнению с резидентами особых экономических зон:

- снижение ставки по налогу на прибыль (0-5% в течение первых 5 лет после получения первой прибыли);
- снижение ставки по налогу на добычу полезных ископаемых;
- освобождение от уплаты налогов на имущество и землю;
- снижение ставок обязательных платежей по страховым взносам до 7,6% в течение 10 лет с момента получения статуса резидента.

На территориях также вводится упрощённый режим для иностранной рабочей силы: не требуется разрешение на работу, а также не будут действовать квоты. Также отсутствуют пошлины на любые ввозимые для производственных нужд импортные товары. Резидентами ТОР могут являться только вновь создаваемые предприятия, не имеющие филиалов и представительств за пределами ТОР. Таким образом, перенос деятельности действующих предприятий на территорию ТОР невозможен.

Территории опережающего развития имеют свою специализацию. Идея заключалась в том, что объединение на одной территории хозяйствующих субъектов должно происходить по принципу кластерных образований, а не путём случайного набора производств. Правительством утверждается перечень видов экономической деятельности, которыми могут заниматься резиденты:

- «Хабаровск» – обрабатывающая промышленность, металлургия, пищевая промышленность;
- «Комсомольск» – обрабатывающая промышленность, производство авиакомпонентов;
- «Михайловский» – агропромышленное производство;
- «Надеждинская» – логистика и транспорт, переработка ресурсов;
- «Большой Камень» – судостроение;
- «Приамурская» – обрабатывающая промышленность, логистика и транспорт;
- «Белогорск» – агропромышленное производство, пищевая промышленность;
- «Камчатка» – логистика и транспорт, туризм и рекреация;
- «Кангалассы» – химическая промышленность;
- «Беринговский» – добыча полезных ископаемых.

В 2015 и 2016 гг. правительство РФ одобрило создание территорий опережающего развития «Хабаровск» и «Комсомольск» в Хабаровском крае, «Надеждинская», «Большой Камень» и «Михайловская» в Приморском крае. На площадке «Надеждинская» в Приморском крае анонсировано создание мультимодального транспортно-логистического комплекса, а также ряда обрабатывающих и сборочных производств (лесопереработка, переработка минерального сырья, производство продуктов питания). Объём планируемых частных инвестиций составляет более 37 млрд рублей. Бюджетные инвестиции на строительство инфраструктуры на первом

этапе предполагаются в объёме 3,9 млрд рублей¹. В августе 2015 г. в Приморском крае создана ТОР «Михайловская», специализирующаяся в сельском хозяйстве и производстве пищевых продуктов. Анонсированный объём частных инвестиций составляет 45 млрд рублей. На строительство инженерной и транспортной инфраструктуры из бюджетов Приморского края и входящих в него муниципальных районов запланировано 4,4 млрд рублей.

В ТОР «Хабаровск» изначально были выделены и начали осваиваться три площадки: «Ракитное» (производство строительных материалов, пищевая и сельскохозяйственная промышленность, металлургия), «Авангард» (машиностроение, сельскохозяйственная промышленность), «Аэропорт» (логистика, гостиничный и деловой центр). Общая сумма декларируемых инвестиций составляет порядка 36,7 млрд рублей. Государственная поддержка на создание инфраструктуры площадок составляет 2,36 млрд рублей.

В ТОР «Комсомольск» также изначально были выделены три площадки: «Амурлитмаш» (территория бывшего машиностроительного предприятия), «Парус» (авиа- и судостроение, машиностроение, пищевая промышленность), «Амурск» (деревопереработка и др.). Общий объём заявленных инвестиций составляет порядка 12 млрд рублей. Государственные инфраструктурные инвестиции – 1,23 млрд рублей.

Целью создания ТОР «Комсомольск» является размещение и развитие на его территории высокотехнологичных производств в сфере авиастроения: металлообработки; производства комплектующих; ориентированных на импортозамещение.

В январе 2016 г. в Приморском крае была создана ТОР «Большой Камень» специализирующийся в судостроении. Ещё в 2009 г. в Приморском крае было начато строительство верфи крупнотоннажного судостроения на заводе «Звезда», которая должна будет стать первой российской специализированной верфью (большинство крупнейших российских верфей являются универсальными). Общая сумма частных инвестиций в проект по созданию верфи составит более 160 млрд рублей. Инфраструктурные инвестиции оцениваются в 3,2 млрд рублей.

В ТОР «Приамурская» (Амурская область) в качестве крупных инвестиционных проектов выступают цементный и нефтеперерабатывающий заводы. Данная территория опережающего развития является наиболее инвестиционноёмкой на Дальнем Востоке – объём заявленных инвестиций составляет почти 130 млрд рублей [10].

В конце 2016 г. было принято решение о создании ТОР «Амуро-Хинганская» в Еврейской автономной области (специализация – машиностроение, деревообработка, металлообработка, пищевая промышленность, туризм), а в 2017 г. – ТОР «Николаевск» (Хабаровский край, г. Николаевск-на-Амуре) со специализацией в сфере судоремонта. Также следует указать на создание нескольких ТОР за пределами ДФО. В 2016 г. в Забайкальском крае был создан ТОР «Краснокаменск» для развития города с моноотраслевой структурой экономики. Годом позже было объявлено о создании пяти ТОР в Свердловской области.

Согласно реестру резидентов ТОР, практически ни в одном образовании не соблюден так называемый принцип «кластерности», о котором было заявлено изначально. Отраслевая принадлежность резидентов не позволяет говорить, за редким исключением, о производственном взаимодействии или кооперации в каком-либо виде в рамках ТОРов [3]. Кроме того, динамика появления новых ТОРов в 2016–2018 гг. вряд ли указывает на то, что был проанализирован и обобщён опыт функционирования самых первых территорий, основанных в 2014–2015 гг., в то время как результат их функционирования нельзя признать успешным (если, конечно, не судить об успешности по суммарной величине заявленных в будущем инвестиций).

¹ Данные Минвостокразвития РФ.

Свободный порт Владивосток

Под правовым режимом «Свободный порт» понимается территория, в границах которой устанавливаются меры государственной поддержки частного бизнеса. Законом «О Свободном порте Владивосток» от 2015 г. определён порядок льгот для резидентов, сходных с теми, что предоставляются в рамках ТОР, среди которых можно выделить:

- пониженные тарифы страховых взносов в размере 7,6% в течение 10 лет;
- ставка налога на прибыль 0% в течение 5 налоговых периодов, и 10% в течение следующих налоговых периодов, подлежащих зачислению в краевой бюджет;
- ставка налога на имущество и налога на землю 0% в течение 5 лет;
- ускоренная процедура возмещения НДС;
- режим свободной таможенной зоны для резидентов, упрощённый визовый режим (получение 8-дневной визы на границе для иностранных граждан).

Для резидентов имеются ограничения на осуществление определённых видов деятельности. Они не вправе осуществлять добычу нефти и природного газа, административную деятельность, производство подакцизных товаров (кроме автомобилей, мотоциклов, горюче-смазочных материалов). Также льготы не предоставляются при осуществлении резидентами финансовой и страховой деятельности, оптовой и розничной торговли. Таким образом, СПВ нацелен на производство продукции с высокой долей добавленной стоимости.

Необходимое условие для включения в реестр резидентов СПВ – реализация на территории свободного порта нового инвестиционного проекта либо организация нового вида деятельности. При этом общая сумма капитальных вложений должна составлять не менее 5 млн рублей в течение трёх лет. В реальности получение статуса резидента СПВ для уже действующих предприятий сопряжено с рядом трудностей. Для осуществления нового вида деятельности на уже существующем предприятии в рамках свободного порта возникает необходимость раздельного учёта льготной и обычной частей налогооблагаемой базы. Налоги от деятельности вне рамок СПВ такие предприятия должны платить на общих основаниях, между тем Налоговым кодексом РФ деление режимов налогообложения не предусмотрено. Ввиду этого возможны разногласия с налоговыми органами. Это ставит потенциальных предпринимателей перед необходимостью создавать новое юридическое лицо, что сопряжено с дополнительными издержками.

Минвостокразвития представило законопроект «О внесении изменений в федеральный закон «О свободном порте Владивосток»» от 13 января 2016 г., согласно которому уже действующие компании смогут стать резидентами СПВ при выполнении ряда условий, а именно: их деятельность имеет существенное социально-экономическое значение для Приморского края (количество рабочих мест, объём платежей в региональный и местные бюджеты не менее 10 млн рублей ежегодно); они должны заниматься производством товара и обязаны провести техническую модернизацию с целью роста производства на 50% и более; объём инвестиций за три года – порядка 100 млн рублей [2].

К территории СПВ изначально относились только ключевые порты юга Дальнего Востока (от Зарубино до Находки), а также аэропорт «Кневичи». Вскоре после вступления в силу закона о свободном порте властями дальневосточных субъектов РФ было предложено распространить данный режим практически на все основные порты Дальнего Востока. В частности, в 2018 г. был одобрен законопроект о распространении режима СП на порты Ванино и Советская Гавань (Хабаровский край). Здесь опять же следует сделать оговорку о том, что оценка результатов функционирования СПВ, на основе которой можно было бы принимать решение о целесообразности распространения данного режима, не проводилась.

Дальневосточный гектар

Закон «О дальневосточном гектаре», принятый в 2015 г., является, пожалуй, самым противоречивым институциональным новшеством среди всех проектов развития Дальнего Востока последних лет. По итогам мониторинга 2014 г. было выявлено, что в ДФО только около 2 млн гектаров (из 590 млн) используется населением. Главная цель, которую преследует данный проект – стабилизация и ускоренный рост демографического потенциала Дальнего Востока.

В рамках данного проекта предполагается выделение любому гражданину России бесплатных земельных участков площадью один гектар во всех 9 дальневосточных субъектах РФ. Земельный участок предоставляется однократно сроком на 5 лет на каждого гражданина. При этом участок должен находиться не ближе 10 километров от малых городов (более 50 тысяч жителей), и не ближе 20 километров – от крупных (более 300 тысяч жителей). Участок может использоваться для любой деятельности, не запрещённой федеральным законодательством. По истечении 5 лет участок передаётся по выбору в собственность бесплатно или аренду, при условии, что в указанный период участок использовался. В противном случае участок изымается.

Что касается конкретных мер государственной поддержки, то для субъектов малого предпринимательства предполагается облегчённый доступ к получению льготных кредитов (компенсация части затрат по уплате процентов). Фермерам полагаются гранты в размере до 1,5 млн рублей, а представителям семейных животноводческих ферм – до 21,6 млн рублей [4].

Большой трудностью для реализации данного проекта является удалённость участков и отсутствие инфраструктуры. Возможность строительства инфраструктуры может быть рассмотрена только при коллективной заявке. Кроме того, как отмечают эксперты, для сельскохозяйственного использования участков пригодны лишь несколько районов на юге Дальнего Востока: в Приморском крае, Амурской области и Еврейской автономной области [17].

Приоритетное комплексное развитие Комсомольска-на-Амуре

В конце 2015 г. президентом РФ было объявлено о приоритетном комплексном развитии г. Комсомольск-на-Амуре, а в апреле 2016 г. – принято распоряжение Правительства РФ «О долгосрочном плане комплексного социально-экономического развития Комсомольска-на-Амуре». Согласно этому распоряжению, развитие Комсомольска-на-Амуре становится приоритетной задачей государственного значения. Город был объявлен «городом Президентского внимания». Долгосрочный план развития разрабатывался Минвостокразвития совместно с администрацией Хабаровского края. В правительстве Хабаровского края была создана отдельная структура, призванная решать вопросы по реализации принятого плана. До июня 2018 г. эту структуру возглавлял заместитель председателя правительства Хабаровского края по вопросам комплексного развития Комсомольска-на-Амуре, после чего должность была упразднена.

Долгосрочный план предполагает превращение города в инжиниринговый центр Дальнего Востока и призван решить задачи по созданию в городе комфортной среды проживания, повышения качества жизни, развитию промышленного потенциала и социальной сферы, модернизации инженерной инфраструктуры. Общий объём финансирования плана до 2025 г. составляет 62,9 млрд рублей. Из них средства федерального бюджета – 49,3 млрд рублей¹. Долгосрочный план состоит из 60 мероприятий и предполагает масштабное строительство объектов социальной и инженерной инфраструктуры.

¹ <https://www.khabkrai.ru/Gorod-Prezidentskogo-vnimaniya/Novosti/163765>

Возможные последствия и будущие задачи экономической политики на Дальнем Востоке

Проведение общей региональной политики России заметно осложнилось в последние годы как ввиду замедления роста национальной экономики и сокращения бюджетных доходов, так и по внешнеполитическим причинам. Кроме того, за это время возникли новые задачи национального масштаба (например, строительство моста на Крымский полуостров), потребовавшие нового масштабного перераспределения финансовых ресурсов государства. При этом необходимо отметить, что внимание центра к развитию Дальнего Востока во многом связано с повышением рисков международного сотрудничества в европейском направлении и является попыткой диверсификации этого сотрудничества в восточном направлении [16].

Кроме этого наметились и проблемы при осуществлении экономической политики на Дальнем Востоке в её нынешнем формате. Отмечается, что приток потенциальных инвесторов ещё недостаточен ввиду низкой прибыльности ведения бизнеса на Дальнем Востоке. Также отмечаются случаи невыполнения правительственных решений государственными корпорациями, если их реализация обещает последним убыток или низкую прибыль. Создание множества институтов развития привело к умножению федеральной бюрократии на Дальнем Востоке вместо ослабления государственного регулирования. Комитет Государственной Думы РФ по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока официально подтвердил низкую дисциплину исполнителей ГП ДВиБ. В своём заключении комитет отметил, что в 2015 г. было выполнено только 45,5% мероприятий, хотя на их исполнение было выделено 95,4% от запланированных расходов [11].

Ситуация с институциональными новациями на Дальнем Востоке показывает, что федеральный центр находится в процессе форсированного поиска подходящих инструментов развития Дальнего Востока. Некоторые из этих инструментов, например, «дальневосточный гектар», выглядят весьма противоречиво. Другие (как, например, территории опережающего развития) также не выглядят безупречно, хотя и имеют под собой обоснование: если за десятилетия не удалось на всём Дальнем Востоке создать и внедрить хорошо работающие рыночные институты, имеет смысл попробовать создать их в отдельных локациях.

Приоритет в рамках ТОР и СПВ отдаётся налоговым льготам и бюджетному финансированию инфраструктуры, что делает различия между данными инструментами и традиционными особыми экономическими зонами весьма размытыми. Практически не проработан вопрос генерации новых технологий и распространения технологических импульсов за пределы льготных территорий. На последнее даже имеются прямые ограничения в самих законодательных актах, в виде запрета резидентам создавать филиалы за пределами ТОР.

Анклавизация развития внутри зон со специальными налоговыми и институциональными режимами вызывает обоснованные опасения и ряда исследователей¹. Происходящие процессы приводят не столько к росту производства и инвестиций в макрорегионе, сколько к их территориальному перераспределению. Поскольку ресурсы концентрируются на обособленных территориях, многие остающиеся вне действия специальных режимов производства теряют конкурентоспособность.

Отбор потенциальных площадок и определение их приоритетной специализации – чрезвычайно непростая задача. А именно это условие необходимо для получения в перспективе агломерационных эффектов, внутренней и внешней экономии от масштаба, которые являются факторами формирования полюсов роста экономики.

¹ Эти вопросы поднимались специалистами уже с момента принятия законов о ТОРах и СПВ. См., например, [1; 19].

По справедливому замечанию А.Н. Швецова, сами территории должны рассматриваться как инвестиционные проекты, созданию которых должна предшествовать всесторонняя оценка их эффективности [18]. Вместо этого можно наблюдать тенденцию роста намерений о создании новых локаций с льготным режимом хозяйствования лишь на основании заявленных пожеланий от потенциальных крупных инвесторов.

Одной из задач представляется более полная и чёткая спецификация ТОР как нового института развития. Порой очень трудно понять, в чём состоит отличие ТОР от свободных экономических зон. По утверждению властей, специфика состоит в индивидуальной работе с каждым отдельным инвестором на всех стадиях инвестиционного проекта. Представляется, что необходимо более чёткое регулирование ТОР по видам деятельности, чтобы производства, входящие в них, имели признаки территориально локализованных кластеров, а не случайного набора производств.

Другой важный аспект будущей экономической политики на Дальнем Востоке – наращивание взаимодействия с азиатскими странами. Причём не только торговое, технологическое и инвестиционное взаимодействие по ограниченной группе товаров, которое имеет место сейчас. Речь идёт о наращивании институционального сотрудничества [15]. В азиатских экономиках сохраняется высокий уровень барьеров, препятствующих вхождению на рынки крупных игроков этого региона с новыми товарами. Преодоление этих барьеров возможно только в случае создания единого институционального пространства. Последнее подразумевает формирование комфортной инфраструктуры, обеспечивающей сопоставимые с восточноазиатскими уровни развития социально-культурной и коммунальной сферы, благоприятной бизнес-среды.

Заключение

Опасения в усилении анклавизации экономики в результате придания импульса развитию отдельных локальных образований имеют под собой основания [12]. Действительно, если развитие ТОР будет ориентировано само на себя, вне связи с окружающим их пространством, то это грозит усилением анклавизации развития уже имеющихся промышленных узлов, в которых сосредоточение разрозненных производств не будет являться гарантией возникновения технологических импульсов, способных распространяться за пределы особых территорий. В свою очередь эти производства будут пользоваться предоставляемыми им в рамках таких территорий льготами, получая преимущество перед аналогичными предприятиями других районов, не входящими в «анклавы», преимущество, при котором будут отсутствовать как стимулы к дальнейшему технологическому развитию, так и к распространению инноваций за пределы избранных локальных ареалов.

Создание ТОР и СПВ несёт в себе угрозу закрепления фрагментированности экономического пространства Дальнего Востока в результате придания импульса развитию отдельных локальных образований на юге Приморского края, в Сахалинской области и Хабаровске. Что характерно, неким противовесом таким центростремительным тенденциям выглядит «дальневосточный гектар», идея которого как раз и заключается в заполнении «пустот» экономического пространства. Однако практика показывает, что большинство участков, на которые предъявляется спрос, расположено в 30–50 км от крупных городов (минимально допустимое расстояние), то есть тяготеют к крупным Дальневосточным агломерациям – экономическим центрам. Это также не способствует преодолению фрагментированности пространства макрорегиона.

Всё сказанное выше ставит также вопросы о роли государственных институтов в управлении идущими в макрорегионе процессами, инициатором которых как раз и выступает го-

сударство. Насколько системными и скоординированными являются действия созданных на базе Минвостокразвития агентств в части взаимодействия друг с другом и с региональными органами власти? Существует ли система мониторинга эффективности новых инструментов развития? Причём эффективности комплексной, учитывающей реальные мультипликативные эффекты если не для всего Дальнего Востока, то, по крайней мере, для отдельных субъектов РФ, входящих в него? Без всестороннего анализа эффективности процесс создания территорий ускоренного развития рискует вырождаться в процесс «штампования» очередных зон с режимами льготного налогообложения и пониженных удельных издержек производства – преимуществами, которые без малого за 30 лет рыночной экономики так и не продемонстрировали, по большому счёту, свою эффективность в условиях Дальнего Востока.

Все указанные выше обстоятельства ставят под угрозу обеспечение экономической безопасности (как она определяется соответствующей стратегией), поскольку, увеличивая экономический потенциал мест компактного размещения территорий с льготными режимами, ослабляется потенциал всей остальной территории Дальнего Востока. Это ведёт к дальнейшему разрыву и так неоднородного экономического пространства региона¹.

Список литературы

1. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Территории опережающего развития: падение или иллюзия? // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2015. № 2. С. 72–84.
2. Варкулевич Т.В., Дейнеко К.И. Свободный порт Владивосток: перспективы развития и проблемы // Азимут научных исследований: экономика и управление. 2016. Т. 5. № 2. С. 82–86.
3. Вережкина В. Энергия на исходе. URL: <https://www.eastrussia.ru/material/energiya-na-iskhode/> (дата обращения: 16.09.2018).
4. Гладкий Ю.Н. «Дальневосточный гектар»: благая идея при завышенных ожиданиях // Вестник АРГО. 2017. № 6. С. 115–123.
5. Демьяненко А.Н. О декомпозиции экономического пространства в пределах Дальневосточного макрорегиона // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 2. С. 5–20. DOI:10.14530/reg.2018.2.5
6. Демьяненко А.Н., Прокапало О.М. Экономическое пространство Дальнего Востока России: посткризисная динамика и экономическая безопасность // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 5. С. 25–32. DOI: 10.14530/reg.2018.5.25
7. Домнина И.Н., Маевская Л.И. Федеральные институты развития в инновационной системе региональной экономики. Оценка и перспективы их деятельности в российских регионах // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2017. Т. 7. № 1А. С. 16–34.
8. Исаев А.Г. Территории опережающего развития: новый инструмент региональной экономической политики // ЭКО. 2017. № 4. С. 61–77. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2017-4-61-77
9. Капранова Л.Д. Новые финансово-экономические механизмы в стратегии развития Дальнего Востока // Управленческие науки. 2016. № 3. С. 45–54.
10. Кашина Н.В. Территории опережающего развития в Дальневосточном регионе: особенности создания // Известия ДВФУ. Экономика и управление. 2015. № 3. С. 29–41.
11. Козлов Л.Е., Волынчук А.Б. Региональная политика России на Дальнем Востоке в условиях неблагоприятной внешней среды (2014–2016 гг.) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2016. № 4. С. 24–35.
12. Крюков В.А. «Квадратура» анклавной экономики // ЭКО. 2017. № 2. С. 2–4. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2017-2-2-4

¹ Об особенностях экономического пространства Дальнего Востока подробнее см. в [5].

13. Крючкова Е. Дальнему Востоку снижают ставку. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2917250> (дата обращения: 17.08.2018).
14. Минакир П.А. Экономический рост и развитие: региональное приложение // Федерализм. 2013. № 2. С. 49–62.
15. Минакир П.А., Прокапало О.М. Российский Дальний Восток: экономические фобии и геополитические амбиции // ЭКО. 2017. № 4. С. 5–26. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2017-4-5-26
16. Минакир П.А., Прокапало О.М. Экономика Дальнего Востока России: состояние и перспективы // Регионалистика. 2017. Т. 4. № 4. С. 48–56. DOI:10.14530/reg.2017.3
17. Нехайчук Ю. Дальневосточные регионы ищут земли для желающих получить «бесплатный гектар». URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/03/04/632497-dalnevostochnie-gektar> (дата обращения: 25.09.2018).
18. Швецов А.Н. Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. № 4. С. 49–63.
19. Швецов А.Н. «Точки роста» или «черные дыры»? (К вопросу об эффективности применения «зональных» инструментов госстимулирования экономической динамики территорий) // Российский экономический журнал. 2016. № 3. С. 40–61.

References

1. Bukhvald E.M., Valentik O.N. The Territories of Advanced Development: Breakthrough or Illusion? *ETAP: Ekonomicheskaya Teoriya, Analiz, Praktika* [ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice]. 2015. No. 2. Pp. 72–84. (In Russian)
2. Varkulevich T.V., Deineko K.I. Free Port of Vladivostok: Development Prospects and Problems. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie* [Azimuth of Scientific Research: Economics and Management]. 2016. No. 2. Pp. 82–86. (In Russian)
3. Verevkina V. *Energy Is Running Out*. Available at: <https://www.eastrussia.ru/material/energiya-na-iskhode> (accessed 16 September 2018). (In Russian)
4. Gladkii Yu.N. The Far Eastern Hectare: A Good Idea with Higher Expectations. *Vestnik ARGO* [ARGO Herald]. 2017. No. 6. Pp. 115–123. (In Russian)
5. Demyanenko A.N. On the Decomposition of Economic Space within Far Eastern Macroregion. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 2. Pp. 5–20. DOI:10.14530/reg.2018.2.5 (In Russian)
6. Demyanenko A.N., Prokapalo O.M. Economic Space of the Russian Far East: Post-Crisis Dynamics and Economic Security. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 5. Pp. 25–33. DOI: 10.14530/reg.2018.5.25 (In Russian)
7. Domnina I.N., Maevskaya L.I. Federal Institutions of Development in the Innovative System of Regional Economy. Evaluation and Prospects of Their Activities in the Russian Regions. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today, and Tomorrow]. 2017. Vol. 7. No. 1A. Pp. 16–34. (In Russian)
8. Isaev A.G. The Territories of Accelerated Development: New Instrument of Regional Economic Policy. *EKO* [ECO]. 2017. No. 4. Pp. 61–77. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2017-4-61-77 (In Russian)
9. Kapranova L.D. New Financial and Economic Mechanisms in the Development Strategy of the Far East. *Upravlencheskie nauki* [Management Sciences]. 2016. No. 3. Pp. 45–54. (In Russian)
10. Kashina N.V. Territories of Advanced Development in the Far East Region: Peculiarities of their Establishment. *Izvestia DVFU. Ekonomika i upravlenie* [The Bulletin of the Far Eastern Federal University. Economics and Management]. 2015. No. 3. Pp. 29–41. (In Russian)
11. Kozlov L.E., Volynchuk A.B. Regional Policy of Russia in the Far East in an Unfavorable External

- Environment (2014–2016). *Oykumena. Regionovedcheskie issledovaniya* [Oykumena. Regional Researches]. 2016. No. 4. Pp. 24–35. (In Russian)
12. Kryukov V.A. «Quadrature» of Enclave Economy. *EKO* [ECO]. 2017. No. 2. Pp. 2–4. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2017-2-2-4 (In Russian)
13. Kryuchkova E. *Reduced Rate for the Far East*. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/2917250> (accessed 17 August 2018). (In Russian)
14. Minakir P.A. Economic Growth and Development. Regional Aspect. *Federalizm* [Federalism]. 2013. No. 2. Pp. 49–62. (In Russian)
15. Minakir P.A., Prokapalo O.M. Russian Far East: Economic Phobias and Geopolitical Ambitions. *EKO* [ECO]. 2017. No. 4. Pp. 5–26. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2017-4-5-26 (In Russian)
16. Minakir P.A., Prokapalo O.M. Economy of the Far East of Russia: State and Prospects. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2017. No. 4. Pp. 48–56. DOI:10.14530/reg.2017.3 (In Russian)
17. Nekhaychuk Yu. *Far Eastern Regions Are Looking for Land for Those Who Want to Get a «Free Hectare»*. Available at: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/03/04/632497-dalnevostochnie-gektar> (accessed 25 September 2018). (In Russian)
18. Shvetsov A.N. Special Legal Regimes for Attraction Private Investment and Modern Technologies to the Development of Territories. *Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie* [Problem Analysis and Public Administration Projection]. 2015. No. 4. Pp. 49–63. (In Russian)
19. Shvetsov A.N. «Growth Points» or «Black Holes»? (To the Question of the Effectiveness of the Use of «Zonal» Tools of State Stimulation of the Economic Dynamics of Territories). *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal* [Russian Economic Journal]. 2016. No. 3. Pp. 40–61. (In Russian)

Для цитирования:

Исаев А.Г. Инструменты политики экономического развития Дальнего Востока в контексте региональной экономической безопасности // Регионалистика. 2018. Т. 5. № 6. С. 70–82. DOI: 10.14530/reg.2018.6.70

For citing:

Isaev A.G. Policy Instruments of the Russian Far East Economic Development and Regional Economic Security. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2018. Vol. 5. No. 6. Pp. 70–82. DOI: 10.14530/reg.2018.6.70 (In Russian)