ЛЕОНОВ
Сергей
Николаевич

Доктор экономических наук,
профессор, ведущий
научный сотрудник

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

LEONOV
Sergey
Nikolaevich

Doctor of economics,
professor, leading researcher

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

leonov@ecrin.ru

© Леонов С.Н., 2019

УДК 332.1

ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ ПОЛЮСОВ РОСТА В РАЗВИТИИ ДАЛЬНОГО ВОСТОКА РОССИИ

Анализ реализации концепции полюсов роста на Дальнем Востоке России показал ограниченность экспортной ориентации и отсутствие в структуре формирующихся полюсов роста пропульсивных отраслей, порождающих цепную реакцию возникновения и роста промышленных центров. Выявлено, что в процессе формирования полюсов роста преувеличивается роль экономической политики региональных властей, некорректно интерпретируется зарубежный опыт формирования полюсов роста, переоценивается роль муниципальной реформы, приведшей к раздробленности муниципалитетов и проблемам с формированием собственных доходов региональных бюджетов. Показано, что выявленные проблемы затрудняют возникновение индуцированных эффектов при использовании концепции полюсов роста как инструмента региональной политики развития Дальнего Востока.

Поляризация развития, полюс роста, территории опережающего развития, Дальний Восток

EXPERIENCE IN IMPLEMENTING THE CONCEPT OF GROWTH POLES IN THE DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FAR EAST

An analysis of the implementation of the concept of growth poles in the Far East of Russia showed the limited export orientation and the absence in the structure of the emerging growth poles of the propulsive industries that generate a chain reaction of the emergence and growth of industrial centers. It was revealed that in the process of formation of growth poles the role of the regional government's economic policy is exaggerated, foreign experience in the formation of growth poles is incorrectly interpreted, the role of municipal reform, which led to fragmentation of municipalities and problems with the formation of regional budget revenues, is overestimated. It is shown that the identified problems make it difficult to induce effects when using the concept of growth poles as an instrument of the regional development policy of the Far East.

Polarization of development, growth pole, territories of priority development, Russian Far East

Введение

Экономическое развитие Дальнего Востока осуществляется в условиях значительной региональной поляризации, которая является результатом территориального разделения труда и представляет собой устойчивую во времени и пространстве дифференциацию производительных сил [13; 24]. Теоретическое обоснование неизбежности региональной поляризации и как условия, и как следствия ускоренного экономического развития в результате концентрации и специализации производства в ряде полюсов (центров) роста дал в своих работах в середине XX в. французский исследователь Ф. Перру.

В концепции «полюсов роста» Ф. Перру отошёл от принципа гомогенности (равномерности) территориального развития и рассматривал экономическое пространство абстрактно, как определённое силовое поле разной напряжённости, в котором действуют центростремительные силы, направленные к некоторым центрам (полюсам), и исходящие из последних центробежные силы [20]. При подобном подходе «полюса роста» выступают точками концентрации экономической, инвестиционной и инновационной активности, способными генерировать экономический рост в масштабах обширных территорий [11; 17].

В модели формирования «полюса роста» Ф. Перру классифицировал отрасли производства по тенденциям развития на три группы [2, с. 123–138]:

- деградирующие отрасли, с тенденцией снижения их доли в структуре экономики страны (региона), подобные старым отраслям промышленности в большинстве развитых стран (угольная или текстильная);

- отрасли с высоким темпом роста, но не оказывающие значительного влияния на развитие остальных отраслей территории, продукция которых не требует дополнительной промышленной обработки, подобные производству предметов потребления;

- пропульсивные отрасли, для которых характерен не только значительный рост производства, но и порождение цепной реакции роста промышленных центров, стимулирование индустриального развития страны (региона); при этом как результат изменения связей внутри регионов и между ними возникает индуцированный (поляризационный) эффект.

Именно пропульсивные отрасли, согласно Ф. Перру, определяют характер формирующегося полюса роста. В разработанной им модели взаимодействия полюса роста и его окружения ключевое значение в развитии хозяйства региона имеет правильный выбор пропульсивных отраслей или их сочетаний, для чего необходимо на основе теоретических построений и анализа эмпирических данных определить пропульсивные отрасли и создать для них благоприятные условия развития путём активизации инвестиционной политики государства.

Полюса роста создаются с целью активизации экономической деятельности в проблемных регионах, поскольку новые производства имеют больше шансов обеспечить агломерационную экономию, выгоды от использования общей инфраструктуры и расширения рынков сбыта экспортной направленности [10]. В этих условиях крайне важная роль в поддержке усилий национального правительства по созданию пропульсивных отраслей в регионе, а также по формированию активной инвестиционно привлекательной среды в полюсах роста отводится региональным органам власти.

Наиболее интересные результаты реализации концепции «полюсов роста» получены во Франции [16; 26]. Здесь в настоящее время выделяется 69 полюсов роста. Важной особенностью является иерархия формирующихся полюсов, учитывающая национальные, региональные и местные интересы в процессе определения их специализации. В результате в стране 7 полюсов имеют ранг международного уровня и специализируются на разработке новых вак-

цин, авиации, финансах, инновациях, нанотехнологиях, программном обеспечении, оптике и электронике, 9 проектов обладают «международным потенциалом», а 53 полюса роста имеют национальное и региональное значение [26].

Удачный опыт Франции в создании полюсов роста привёл к тому, что теоретические положения концепции полюсов роста в настоящее время широко используются во многих странах при разработке стратегий пространственного развития. При этом часто игнорируются неудачные примеры реализации данной идеи, хотя очевидно, что концентрация производительных сил в конкретной точке пространства может приводить к оттоку трудовых и материальных ресурсов в полюс роста, обнажая недостаток ресурсов и предпринимательской активности в периферийных районах. Более того, как отмечали М. Аглиетта и Р. Буайе, «было бы ошибкой пытаться импортировать иностранные модели, даже если они кажутся эффективными: речь идёт о создании оригинальных форм экономической организации, которые бы были приспособлены к французскому социально-экономическому контексту» (цитируется по [25, с. 92–93]). И это можно распространить практически на любую национальную экономику.

В свете вышеназванного цель данного исследования состоит в анализе накопленного на российском Дальнем Востоке опыта формирования зон с особыми условиями хозяйствования, выявлении проблем и причин их неудачной реализации, а также оценке возможностей региональных органов власти в стимулировании возникновения и функционирования отраслей в потенциальных полюсах роста.

Дальний Восток как пример реализации концепции полюсов роста

На протяжении всей истории хозяйственного освоения Дальневосточный макрорегион выступал своеобразной экономической лабораторией, где ещё в советское время предпринимались попытки создания свободных экономических зон (СЭЗ) как своеобразных «полюсов роста» с особыми условиями хозяйствования. В современной России данный опыт был дополнен небесспорными попытками создания особых экономических зон (ОЭЗ) и зон территориального развития (ЗТР) (рис.).

Рис. Типы зон с особыми условиями хозяйствования на Дальнем Востоке

Попытки имплантации концепции полюсов роста на дальневосточную почву в виде свободных (особых) экономических зон и зон территориального развития оказались неудачными в силу ряда причин:

– территориальные масштабы СЭЗ советского времени были огромными, статус СЭЗ зачастую присваивался целым субъектам РФ (СЭЗ «Ева» охватывала всю Еврейскую автономную область, а СЭЗ «Сахалин» – всю Сахалинскую область), что не укладывалось в размерные требования модели полюса роста Ф. Перру и явилось одной из причин того, что государство не смогло обеспечить необходимые огромные инвестиционные вложения, требовавшиеся для инфраструктурной подготовки территорий [1];

– хотя СЭЗ в советской России начали создаваться позднее, чем в зарубежных странах, однако при этом не учитывалась доказанная зарубежным опытом необходимость обеспечения эффективного нормативно-законодательного сопровождения процесса формирования зон. Слабо проработанная нормативно-правовая база советских СЭЗ в части создания реально благоприятных налоговых, таможенных и валютных преференций резидентам СЭЗ проигрывала в сравнении с условиями, существовавшими в сопредельных странах [12]

– при создании СЭЗ основной интерес российского правительства концентрировался на скорейшем пополнении доходной части бюджета, что вступало в противоречие с интересами потенциальных инвесторов и являлось мощным антистимулом роста инвестиционной активности резидентов зон [9, с. 292–295];

– попытка реанимации идеи полюсов роста под видом особых экономических зон, принятая в 2009–2014 гг., была сорвана затянувшимся поиском инвесторов в формально созданные на Дальнем Востоке ОЭЗ, осложнилась развернувшимся кризисом на фоне более значимых льгот, предложенных инвесторам в территориях опережающего развития, что в совокупности привело к ликвидации в 2016 г. всех трёх так и не начавших функционировать дальневосточных ОЭЗ [18];

– меры господдержки в зонах территориального развития (2011 г.) оказались значительно слабее, чем в особых экономических зонах или ТОРах, и не были зафиксированы в соответствующих подзаконных актах, поэтому, несмотря на подготовительные работы в Амурской области и Камчатском крае, ни одной ЗТР на Дальнем Востоке не было сформировано [12].

Можно говорить, что реально в настоящее время на Дальнем Востоке в соответствии с концепцией полюсов роста реализуется два проекта – Свободный порт Владивосток (СПВ) и территории опережающего социально-экономического развития (ТОРы).

Идея создания СПВ возникла и обрела законодательные черты в очень сжатые сроки¹, что объяснялось стремлением ознакомить с данным проектом потенциальных инвесторов на Восточном экономическом форуме 2015 г., состоявшемся во Владивостоке. И хотя 37 муниципальных образований в настоящее время относятся к СПВ, о практических результатах реализации проекта СПВ говорить затруднительно ввиду слабой проработки нормативной базы и организационных моментов создания и функционирования объектов СПВ.

Гораздо более продвинутом в экономическом, нормативном и организационном плане оказался проект ТОРов. В настоящее время в 154 российских муниципалитетах созданы территории опережающего социально-экономического развития, позиционируемые как потенциальные «полюса роста» [6].

¹ 4 декабря 2014 г. в послании Федеральному собранию В.В. Путин предложил наделить Владивосток статусом свободного порта. В марте 2015 г. проект федерального закона был подготовлен, в июне – принят, а уже в октябре 2015 г. ФЗ-212 «О свободном порте Владивосток» вступил в силу.

Учитывая существующий негативный опыт формирования особых экономических зон на Дальнем Востоке, представляется важным понять, почему в ходе реформы местного самоуправления, начинавшейся с идеи создания у местных органов власти реальных бюджетов развития, последние не получили финансовых рычагов воздействия на региональное развитие, и насколько отвечает складывающаяся на Дальнем Востоке в этих условиях модель формирования ТОРов положениям классической модели полюса роста Ф. Перру.

Реформа местного самоуправления и её влияние на поляризацию регионального развития

Реформа местного самоуправления, непосредственным стимулом имевшая не политические, а экономические мотивы, первоначально породила надежды на возникновение у местных органов власти реальных экономических и организационных механизмов стимулирования регионального развития на муниципальном уровне. Постановления «О проведении в 1990 году экспериментальной отработки механизма хозяйствования на основе самоуправления и самофинансирования» Совета Министров СССР и Совета Министров РСФСР от 12 января 1990 г. представляли попытку децентрализации управления на основе хозрасчёта – модели, которая, как тогда считалось, способна пробудить инициативу не только в трудовых коллективах, но и в органах власти и стимулировать создание локальных точек роста на территории [19].

Формально начало современному этапу реализации муниципальной реформы положил федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Однако результаты реализации закона получились достаточно противоречивыми [14]. Оптимизация территориальной организации самоуправления, объявленная как одна из целей реформы, не принесла бесспорных результатов. Под видом приближения власти к населению возникла раздробленность муниципальных образований, которая, как будет показано ниже, усилилась нехваткой финансовых средств и реально лишила муниципалитеты бюджетов развития, необходимых для создания стимулов экономического роста на уровне муниципальных образований.

Так, на начало 2000-х гг. Росстат фиксировал в России около 11,7 тыс. муниципальных образований. В реальности половину этих органов территориального управления формировали местные назначаемые администрации на сметном финансировании, которые принципиально нельзя было рассматривать как самостоятельный институт местного самоуправления. Это косвенно подтверждал и Минфин России, указывавший, что в стране в тот период существовало лишь 5,5 тыс. местных бюджетов [22, с. 18].

Правительство в 131-ФЗ пыталось определить единые принципы формирования сети муниципальных образований для всех субъектов Российской Федерации. В результате на старте реформы число муниципалитетов выросло почти в 5 раз. Подобный курс муниципальной реформы оказался в противоречии с мировой практикой укрупнения муниципалитетов [3], поскольку в настоящее время понятие «доступности» местной власти для граждан приобретает иные критерии, чем только пешеходная доступность...

Поэтому уже на старте реформы во многих субъектах РФ начался процесс укрупнения поселенческих муниципальных образований, а также слияния поселений в единые городские округа. К марту 2019 г. в России насчитывалось 21,4 тыс. муниципалитетов. Судя по формирующейся тенденции (табл. 1), этот процесс будет продолжаться, ориентируясь на экономические критерии структуризации местного самоуправления.

¹ Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таблица 1

Изменение числа муниципальных образований по видам

Показатель	На 1 января 2015 г.	На 1 января 2016 г.	На 1 января 2017 г.	На 1 января 2018 г.	На 1 января 2019 г.	На 1 марта 2019 г.	Прирост / сокращение за первый квартал 2019 г.
Число муниципальных районов	1 823	1 787	1 784	1 759	1 731	1 728	–95
Число городских поселений	1 644	1 590	1 586	1 539	1 488	1 472	–172
Число сельских поселений	18 654	18 174	18 105	17 756	17 331	17 304	–1 350
Число городских округов	535	561	565	588	613	615	80
Число городских округов с делением	3	3	3	3	3	3	–
Число внутригородских районов	–	19	19	19	19	19	19
Число внутригородских муниципальных образований	264	267	267	267	267	267	3
Всего	22 923	22 401	22 329	21 931	21 452	21 408	–1 515

Источник: составлено по данным www.gks.ru и [5].

Как видно из данных таблицы 1, динамика изменений, произведённых с 1 января 2017 г. по 1 марта 2019 г. и затронувших в общей сложности половину из 85 субъектов Российской Федерации, демонстрирует тенденцию уменьшения числа муниципальных образований на 1 515 единиц, прежде всего – сельских поселений (на 1 350 единиц за рассматриваемый период), а также рост количества городских округов на 80 единиц за это же время.

Не удалось в ходе реформы решить и проблему преодоления финансовой несамостоятельности муниципальных образований. По данным мониторинга Минфина РФ, дотационность¹ свыше 70% имеют 52% районных бюджетов и 54% бюджетов поселений. Бездотационны только 1,3% муниципальных образований. Особо сложное положение характерно для малочисленных поселений (с численностью до 1 000 человек), где объём внешних источников в доходной части бюджетов превышает 90% [4].

В целом в ходе реформы радикального улучшения ситуации в системе местных финансов не произошло, так как способность органов местного самоуправления реализовывать свои функции стала полностью зависеть от передачи в их бюджеты налоговых долей или прямой финансовой помощи из региональных бюджетов. По оценке Всероссийского совета муниципальных образований, при нормативно рассчитанных расходных обязательствах российского местного самоуправления в 5 трлн рублей их фактически располагаемые финансовые ресурсы

¹ Под дотационностью в данном случае понимается доля в собственных доходах местных бюджетов межбюджетных трансфертов без субвенций и доходов, переданных по дополнительным нормативам.

определяются примерно в 3,2 трлн рублей [21]. То есть сложился дисбаланс в размере около 2 трлн рублей.

Одновременно выяснилось, что полнота и эффективность осуществления функций муниципального образования слабо связана с качеством управленческой деятельности в муниципалитетах (в том числе по расширению экономического потенциала территории и, соответственно, по увеличению её налоговой базы и созданию пропульсивных технологий в муниципальных образованиях). Более того, на Дальнем Востоке важной проблемой оказалось влияние крупных перспективных инвестиционных проектов, чаще всего горнодобывающей специализации, реализуемых в районах Крайнего Севера. Подобные проекты оказывают взрывное и краткосрочное воздействие на развитие смежных территорий и вахтовых поселений внутри региона, но слабая нацеленность на создание цепочек прироста валовой добавленной стоимости не позволяет рассматривать их как пропульсивные отрасли для слабозаселённых районов Крайнего Севера. Это обостряет вопрос создания и финансирования пропульсивных технологий на уровне дальневосточных муниципалитетов.

Важно понять, какие отрасли выступают центрами полюсов роста, формирующихся в рамках дальневосточных ТОРов. При этом эмпирические исследования эффективности функционирования ТОРов интересны не только с академической, но и с практической точки зрения.

ТОРы как попытка реализации концепции полюсов роста на Дальнем Востоке

С декабря 2014 г., после принятия соответствующего закона¹, федеральные власти предпринимают активные попытки внедрения нового инструмента стимулирования регионального развития и привлечения частных инвестиций в регион – «территорий опережающего социально-экономического развития» (ТОРов).

Формально идея создания ТОРов зиждется на внедрении в российскую практику концепции «полюсов роста» и учёте опыта стран АТР. Для зарегистрированных в ТОР предприятий закон ввёл систему различных налоговых льгот и преференций, отличающуюся большей широтой и привлекательностью, чем для резидентов особых экономических зон, и позволяющую снизить налоговые расходы резидентов зоны более чем на 40% в сравнении с действующей российской системой налогообложения [7].

Органом управления ТОР выступает специально созданная для управления территориями опережающего развития Корпорация развития Дальнего Востока (КРДВ). КРДВ работает как с действующими, так и с потенциальными резидентами ТОР, оказывая им полный набор консультационных и организационных услуг, рассматривая заявки потенциальных инвесторов на получение статуса резидента ТОР, предоставляя земельные участки и создавая инфраструктуру.

Статистическая база в рамках выполняемого исследования сформирована из реестра резидентов ТОР, который ведёт КРДВ [23]. Фиксируемая в реестре информация касается приоритетных видов деятельности, разрешённых к ведению в ТОР и числа резидентов ТОР. При этом в реестре отсутствует информация о масштабе бизнеса (объём инвестиций, численность персонала, ожидаемый и фактический объёмы производства или продаж).

Фактически территории опережающего развития имеют собственную конкретную специализацию, поскольку правительством РФ утверждается перечень видов экономической деятельности, которыми могут заниматься резиденты в границах ТОРов.

¹ Закон РФ № 473-ФЗ от 29 декабря 2014 г. «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

Первоначально, в июне 2015 г., было объявлено о создании ТОРов в Хабаровском крае («Хабаровск» и «Комсомольск») и Приморье («Надеждинская»). Затем за три года, с августа 2015 г. по август 2019 г., в 8 дальневосточных субъектах РФ было сформировано ещё 15 ТОРов. На начало марта 2019 г. на Дальнем Востоке функционировало 18 ТОРов, общее число действующих участников достигло 332 (*табл. 2*).

Таблица 2

Характеристика ТОРов, созданных на Дальнем Востоке
(по состоянию на 1 марта 2019 г.)

Субъект РФ	Наименование ТОР	Дата создания ТОР	Заявленная специализация ТОР	Число приоритетных видов деятельности*	Число зарегистрированных резидентов с момента образования ТОР	Число расторгнутых соглашений с момента образования ТОР	Число действующих резидентов ТОР
1	2	3	4	5	6	7	8
Приморский край	Надеждинская	25.06.2015	промышленно-логистическая, пищевая, сельское хозяйство	53	53	7	46
	Михайловская	21.08.2015	сельское хозяйство	53	13	1	12
	Большой Камень	28.01.2016	судостроение, туризм	51	21	3	18
	Нефтехимическая	7.03.2017	нефтепереработка	33	1		1
Хабаровский край	Комсомольск	25.06.2015	промышленная, производство комплектующих для авиастроения	53	30	5	25
	Хабаровск	25.06.2015	промышленно-логистическая, сельское хозяйство, металлургическое производство	53	36	7	29
	Николаевск	19.04.2017	судоремонт, переработка водных биоресурсов, добыча полезных ископаемых	7	6		6
ЕАО	Амуро-Хинганская	27.08.2016	горнодобывающая промышленность, туризм, легкая и пищевая промышленность	13	5		5

Продолжение таблицы 2

1	2	3	4	5	6	7	8
Амур- ская область	Белогорск	21.08.2015	сельское хозяйство, производство пище- вых продуктов	53	7	1	6
	Приамур- ская	21.08.2015	промышленно-логи- стическая	55	7	1	6
	Свобод- ный	3.06.2017	газоперерабатываю- щий завод, нефтехи- мическая промыш- ленность	20	4		4
Саха- линская область	Горный воздух	17.03.2016	туризм	16	21		21
	Южная	17.03.2016	сельское хозяйство, производство про- дуктов питания, туризм	23	8		8
	Курилы	23.08.2017	рыбная промышле- ность, марикультура, туризм	6	1		1
Кам- чатский край	Камчатка	28.08.2015	туристическая, промышленно-логи- стическая, сельское хозяйство, рыболов- ство и рыбоводство	50	80	4	76
Респу- блика Саха (Якутия)	Кангалас- сы (инду- стриаль- ный парк)	21.08.2015	производство хими- ческих, пластмас- совых и резиновых изделий, растение- водство и животно- водство	51	19	2	17
	Южная Якутия	28.12.2016	горнодобывающая промышленность, добыча и перера- ботка коксующихся углей	33	12		12
ЧАО	Берингов- ский	21.08.2015	горнодобывающая промышленность, рыболовство	47	39		39
Итого	18			670	363	31	332

Примечание: * – виды экономической деятельности, при осуществлении которых действует особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности на территории опережающего социально-экономического развития.

Источник: составлено по данным [23].

Как видно из данных таблицы 2, создание ТОРов на первом этапе осуществлялось по принципу «комплексных зон», а общее число разрешённых видов деятельности с особыми правовыми режимами составляло 50–53. С 2016 г. практика федерального правительства в части реализации политики создания ТОРов была изменена и стала фокусироваться на «узкопрофильных» зонах с числом разрешённых видов деятельности от 5 до 23. Правда, ТОР «Южная Якутия» и «Нефтехимическая» декларируют более широкий профиль, чем другие, но при этом на 1 марта 2019 г. они насчитывали наименьшее число резидентов (по одному).

Динамика и структура резидентов сильно отличается по ТОРах. КРДВ, являясь государственной корпорацией, выполняет роль компании, управляющей ТОРами от имени правительства. Согласно регламенту, либо КРДВ, либо резидент может расторгнуть договор. Как видно из представленных данных, всего с 2015 г. по март 2019 г. было зарегистрировано 363 резидента, но «смертность» резидентов ТОРов за 4 года превысила 8,5% (договоры по тем или иным причинам были расторгнуты с 31 резидентом).

На начало марта 2019 г. ТОР «Камчатка» являлась крупнейшей по числу резидентов (76), за ней следовали «Надеждинская» (46), «Беринговский» (39), «Хабаровск» (29) и «Комсомольск» (25). Среди наименьших по числу резидентов – ТОР «Нефтехимическая» и «Курилы», насчитывавшие лишь по одному резиденту.

Согласно Положению о КРДВ, инвестор, желающий стать резидентом ТОР, должен определить виды бизнеса, которые он хочет выполнять со статусом резидента. КРДВ рассматривает заявку и утверждает все или часть запрашиваемых резидентов потенциальных видов деятельности, которые в конечном счёте указываются в инвестиционном соглашении между КРДВ и инвестором (резидентом). Публикуемые КРДВ реестры включают данные о числе резидентов ТОР и заявляемых ими видах хозяйственной деятельности, что позволяет в целом оценить отраслевую структуру хозяйственного комплекса, формирующуюся в потенциальных полюсах роста. Поскольку один резидент может осуществлять несколько видов экономической деятельности, на начало марта 2019 г. общее число зарегистрированных видов экономической деятельности (670) в 2 раза превышало число зарегистрированных резидентов (332) в 18 созданных ТОРах.

Выделяется ряд факторов, которые могут объяснить значительное расхождение между ТОРами по числу зарегистрированных резидентов. Во-первых, пять крупнейших по числу резидентов ТОРов были созданы на первоначальном этапе, в 2015 г., и, как следствие, они имеют более длительные сроки функционирования в сравнении с созданными в более поздний период. Во-вторых, «комплексные» по приоритетным видам деятельности ТОРЫ объективно привлекательны для большего числа резидентов, поскольку открыты для большего числа предпринимателей. Не случайно все вышеупомянутые крупнейшие дальневосточные ТОРЫ являются «комплексными» [15]. В-третьих, на величину потенциальных полюсов роста может влиять близость к крупным населённым пунктам. Так, три из крупнейших ТОРов («Надеждинская», «Хабаровск» и «Комсомольск») находятся в непосредственной близости к крупным городам региона: «Надеждинская» размещена в пригороде Владивостока, «Хабаровск» и «Комсомольск» – в привязке к крупнейшим городам Хабаровского края. Правда, лидерство ТОР «Камчатка» по общему числу резидентов не укладывается в рамки высказанного предположения.

Заключение

Вопрос о том, являются ли дальневосточные ТОРы полюсами роста в классическом смысле, остаётся дискуссионным.

Во-первых, представляется, что в процессе реализации концепции полюсов роста применительно к Дальнему Востоку недостаточно корректно интерпретируются положения модели Ф. Перру и существующий зарубежный положительный опыт реализации концепции полюсов роста. Успешный опыт формирования полюсов роста в развитых странах показывает, что рассчитывать на возникновение индуцированного эффекта от использования особых режимов предпринимательской деятельности можно лишь в случае использования данного механизма на маломасштабных (локальных) территориях. Внедрение и «отладка функционирования» особых режимов – длительный, сложный и дорогостоящий процесс, а наличие благоприятной бизнес-среды на территории и развитая инфраструктура для потенциальных резидентов полюсов роста зачастую оказываются важнее предлагаемых налоговых льгот [8]. При этом в процессе формирования полюса роста органы власти должны учитывать дилемму – вкладывать средства в формирование потенциальной точки роста необходимо сейчас и много, а потенциальный эффект оказывается отсрочен во времени и может оказаться значительно меньше ожидаемого.

Во-вторых, объективно формирующаяся на Дальнем Востоке нацеленность создаваемых полюсов роста на внутренний спрос тормозит их экспортную специализацию и не снимает с повестки дня вопрос о том, сможет ли правительство РФ через ТОРы сформировать на Дальнем Востоке цепь пропульсивных технологий, которая должна стать важным звеном интеграции страны в международные промышленные сети Азиатско-Тихоокеанского региона. Можно предположить, что дефекты отраслевой структуры, проявляющиеся в отсутствии экспортной ориентации инвестиций и формировании пропульсивных отраслей, будут блокировать эндогенный экономический рост в дальневосточных ТОРах, придавая им, по терминологии Ф. Перру, черты полюсов роста не международного, а локального значения.

В-третьих, дальневосточный опыт формирования потенциальных полюсов роста показал, что в ходе данного процесса преувеличивается роль реформы местного самоуправления и, как следствие, роль и возможности региональных органов власти в формировании активной политики создания полюсов роста. Хотя финансовая поддержка муниципалитетов со стороны государства в ходе реформы местного самоуправления возросла, но произошло это не за счёт укрепления собственной доходной базы муниципальных образований, а по линии целевых программ и национальных проектов, что затрудняет активную региональную экономическую политику и снижает возможности местных органов власти в привлечении инвестиций для создания пропульсивных технологий в потенциальных точках роста.

Список литературы

1. *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.
2. *Буржуазная региональная теория и государственно-монополистическое регулирование размещения производительных сил (критический анализ).* М.: Мысль, 1981, 256 с.
3. *Бухвальд Е.М.* Муниципальная реформа в России: мифы и реальность // *Общество: политика, экономика, право.* 2013. № 1. С. 60–69.
4. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации и предложения по совершен-

ствованию организации и осуществления местного самоуправления. М.: Общероссийский конгресс муниципальных образований, 2016. 123 с.

5. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 23.11.2019).

6. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации. URL: <https://minjust.ru/ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (дата обращения: 23.11.2019).

7. *Кашина Н.В.* Территории опережающего развития: новый инструмент привлечения инвестиций на Дальний Восток // Экономика региона. 2016. Т. 12. № 2. С. 569–585. DOI: 10.17059/2016-2-21

8. *Кузнецова О.В.* Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 129–152. DOI: 10/14530/se.2016.4.129-152

9. *Кузнецова О.В.* Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: ЛЕНАНД, 2017. 392 с.

10. *Ласуэн Х.Р.* Урбанизация и экономическое развитие: временное взаимодействие между географическими и отраслевыми кластерами // Пространственная экономика. 2009. №4. С. 106–125.

11. *Лексин В.Н.* Влияние факторов самоорганизации и внешних регулирующих воздействий на процессы трансформации территориальных систем // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. № 6. С. 8–27.

12. *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

13. *Леонов С.Н.* Поляризованное развитие субъекта Российской Федерации. Опыт эмпирического анализа // Ученые записки. Выпуск 1. Проблемы пространственного развития / под ред. О.М. Прокапало. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2017. С. 82–93.

14. *Леонов С.Н.* Проблемные результаты и перспективы реформы местного самоуправления в России // Пространственная экономика. 2017. № 3. С. 107–132. DOI: 10.14530/se.2017.3.107-132

15. *Леонов С.Н.* Эффективность территорий опережающего развития как инструмента федеральной политики в отношении Дальнего Востока // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. М.: Издательский дом ГУУ, 2019. С. 106–110.

16. *Нецадин А., Треву Д.-С.* О французском опыте создания полюсов конкурентоспособности // Общество и экономика. 2012. № 5. С. 129–134.

17. *Одинцова А.В.* Пространственная экономика в работах представителей французской школы регуляции // Пространственная экономика. 2011. № 3. С. 56–70. DOI: 10.14530/se.2011.3.056-070

18. *Окунь С.* Белый дом проредил особые зоны. Закрыты восемь туристических и портовых ОЭЗ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3105171> (дата обращения: 23.11.2019).

19. *Орлов Б.П., Шнипер Р.И.* Экономическая реформа и территориальное планирование. М.: Экономика, 1969. 250 с.

20. *Перру Ф.* Экономическое пространство: теория и приложения // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 77–93.

21. Политика регионального развития как инструмент преодоления стагнации и обеспечения инновационного развития экономики. URL: https://inecon.org/docs/Bukhvald_paper_20141023.pdf (дата обращения: 23.11.2019).

22. Проблемы и перспективы муниципальной реформы Российской Федерации. Доклад Института экономики РАН и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации / Рук. авт. коллектива С.Д. Валентей, Т.Я. Хабриева. М., 2008. 100 с.

23. Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР). URL: <https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf> (дата обращения: 23.11.2019).
24. Селиверстов В.Е. Две модели региональной политики // ЭКО. 2008. № 4. С. 88–92.
25. Украинский В.Н. Французская пространственная экономика: от промышленных округов до полюсов конкурентоспособности // Пространственная экономика. 2011. № 3. С. 71–99. DOI: 10.14530/se.2011.3.071-099
26. Эльканов Р.Х. Полюса развития и точки роста инновационной экономики: Российский и зарубежный опыт // Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики. Серия «Экономика и Право». 2012. № 2. С. 39–43.

References

1. Arkhipov A.Yu., Pavlov P.V., Tatarova A.V. *Institutions of a Special Economic Zone and Cross-Border Trade as a Structure for the Effective Development of International Investment Activity*. Taganrog, 2011. 294 p. (In Russian)
3. *Bourgeois Regional Theory and State-Monopoly Regulation of the Distribution of Productive Forces (Critical Analysis)*. Moscow, 1981. 256 p. (In Russian)
3. Buchwald E.M. Municipal Reform in Russia: Myths and Reality. *Obshchestvo: politika, ekonomika, pravo* [Society: Politics, Economics, Law]. 2013. No. 1. Pp. 60–69. (In Russian)
4. *Report on the State of Local Government in the Russian Federation and Proposals for Improving the Organization and Implementation of Local Government*. Moscow, 2016. 123 p. (In Russian)
5. *Information and Analytical Materials on the Development of the Local Government System in the Russian Federation*. Available at: <http://minjust.ru/en/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (accessed 23 November 2019). (In Russian)
6. *Information and Analytical Materials on the State and Main Directions of Development of Local Self-Government in the Russian Federation*. Available at: <https://minjust.ru/ru/razvitie-federativnyh-otnosheniy-i-mestnogo-samoupravleniya/doklad-o-sostoyanii-i-osnovnyh> (accessed 23 November 2019). (In Russian)
7. Kashina N.V. Advanced Development Territories: A New Instrument for Attracting Investments to the Far East. *Ekonomika regiona* [Economy of Region]. 2016. No. 2. Pp. 569–585. DOI: 10.17059/2016-2-21 (In Russian)
8. 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)
9. Kuznetsova O.V. *Regional Policy of Russia: 20 Years of Reforms and New Opportunities*. Moscow, 2017. 392 p. (In Russian)
10. Lasuen J.R. Urbanisation and Development: The Territorial Interaction between Geographical and Sectoral Clusters. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2009. No. 4. Pp. 106–125. (In Russian)
11. Leksin V.N. The Influence of Self-Organization Factors and External Regulatory Influences on the Processes of Transformation of Territorial Systems. *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlenncheskoye proyektirovaniye* [Problem Analysis and Public Administration Projection]. 2015. No. 6. Pp. 8–27. (In Russian)
12. 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 (In Russian)
13. Leonov S.N. The Polarized Development of a Subject of the Russian Federation. The Experience of Empirical Analysis. In: *Science Notes. Issue 1. The Problems of Spatial Development*. Ed. by O.M. Prokapalo. Khabarovsk, 2017. Pp. 82–93. (In Russian)
14. Leonov S.N. Problematic Results and Perspectives of the Local Self-Government Reform in Russia.

Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics. 2017. No. 3. Pp. 107–132. DOI: 10.14530/se.2017.3.107-132 (In Russian)

15. Leonov S.N. The Effectiveness of Priority Development Areas as an Instrument of Federal Policy in Relation to the Far East. In: *The Role of Local Self-Government in the Development of the State at the Present Stage*. Materials of the IV International Scientific-Practical Conference. Moscow, 2019. Pp. 106–110. (In Russian)

16. Neshchadin A., Trevoux D.-S. On the French Experience of Creating Poles of Competitiveness. *Obshchestvo i ekonomika* [Society and Economics]. 2012. No. 5. Pp. 129–134. (In Russian)

17. Odintsova A.V. Spatial Economics in the Works of French Regulation School Members. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2011. No. 3. Pp. 56–70. DOI: 10.14530/se.2011.3.056-070 (In Russian)

18. Okun' S. *The White House Thinned Out Special Zones. Closed Eight Tourist and Port SEZ*. Available at: <https://www.kommersant.ru/doc/3105171> (accessed 23 November 2019). (In Russian)

19. Orlov B.P., Shniper R.I. *Economic Reform and Territorial Planning*. Moscow, 1969. 250 p. (In Russian)

20. Perroux F. Economic Space: Theory and Applications. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2007. No. 2. Pp. 77–93. (In Russian)

21. *Regional Development Policy as a Tool to Overcome Stagnation and Ensure the Innovative Development of the Economy*. Available at: https://inecon.org/docs/Bukhvald_paper_20141023.pdf (accessed 23 November 2019). (In Russian)

22. *Problems and Prospects of the Municipal Reform of the Russian Federation. Report of the Institute of Economics of the RAS and the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation*. Ed. by S.D. Valentei, T.Ya. Khabrieva. Moscow, 2008. 100 p. (In Russian)

23. *Register of Residents of Territories of Advanced Social and Economic Development*. Available at: <https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf> (accessed 23 November 2019). (In Russian)

24. Seliverstov V.E. Two Models of Regional Policy. *EKO* [ECO]. 2008. No. 4. Pp. 88–92. (In Russian)

25. Ukrainsky V.N. French Spatial Economics: From Industrial Districts to Competitive Clusters. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2011. No. 3. Pp. 71–99. DOI: 10.14530/se.2011.3.071-099 (In Russian)

26. Elkanov R.Kh. Poles of Development and Growth Points of the Innovative Economy: Russian and Foreign Experience. *Sovremennaya nauka: Aktual'nyye problemy teorii i praktiki. Seriya «Ekonomika i Pravo»* [Modern Science: Actual Problems of Theory and Practice. Series «Economics and Law»]. 2012. No. 2. Pp. 39–43. (In Russian)

■ ■ ■
Для цитирования:

Леонов С.Н. Опыт реализации концепции полюсов роста в развитии Дальнего Востока России // Регионалистика. 2019. Т. 6. № 6. С. 88–101. DOI: [10.14530/reg.2019.6.88](https://doi.org/10.14530/reg.2019.6.88)

For citing:

Leonov S.N. Experience in Implementing the Concept of Growth Poles in the Development of the Russian Far East. *Regionalistika* [Regionalistics]. 2019. Vol. 6. No. 6. Pp. 88–101. DOI: [10.14530/reg.2019.6.88](https://doi.org/10.14530/reg.2019.6.88) (In Russian)