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.,
Толмачёв В.Д., 2020

УДК 33.332.146.2

ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ И СВОБОДНЫЙ ПОРТ ВЛАДИВОСТОК КАК ИНСТРУМЕНТЫ РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ

В основе современной региональной политики России лежат идеи Ф. Перру о неоднородности регионального развития и концентрации экономического роста в локальных точках. В Хабаровском крае проблема преломляется в развитие территорий опережающего развития (ТОР) и свободного порта Владивосток (СПВ). В работе предпринята попытка анализа проблем и обоснования предложений по повышению эффективности функционирования ТОР и СПВ в Хабаровском крае.

ТОР, СПВ, Хабаровский край

TERRITORIES OF ADVANCED DEVELOPMENT AND THE FREE PORT OF VLADIVOSTOK AS A TOOLS FOR IMPLEMENTING REGIONAL POLICY IN THE Khabarovsk Territory

The modern regional policy of Russia is based on the ideas of F. Perroux on the heterogeneity of regional development and the concentration of economic growth at local points. In the Khabarovsk Territory, the problem is reflected in the development of territories of advanced development (TASED) and the free port of Vladivostok (FPV). The paper attempts to analyze the problems and substantiate proposals for improving the efficiency of TASED and FPV in the Khabarovsk Territory.

TASED, FPV, Khabarovsk Territory

Работа выполнена по гранту «Локальные точки роста в территориальной структуре Хабаровского края» в форме субсидии из Хабаровского краевого бюджета на реализацию проектов в области научных исследований в 2020 г.

ТОЛМАЧЁВ
Вячеслав
Дмитриевич

Младший научный сотрудник,
аспирант

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

TOLMACHEV
Vyacheslav
Dmitrievich

Junior research fellow,
post-graduate student

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

slava.tolmachev.94@mail.ru

Введение

В настоящее время уже сложилось понимание неизбежности региональной дифференциации и как следствия, и как условия быстрого экономического развития [3; 9; 16]. Предпринимаются попытки классификации регионов по уровню развития, выделения «полюсов роста» и отстающих территорий, формирования «полюсов роста» вокруг пропульсивных отраслей. Идея «полюсов роста» [15; 20; 23] стала традиционной компонентой региональной политики большинства стран. В РФ также активно используются локальные инструменты реализации региональной политики. В Хабаровском крае этот подход преломляется в идею развития ТОР и СПВ, поэтому особенно важно оценить состояние и перспективы функционирования данных режимов. При написании работы учитывалось, что утверждённая методика оценки эффективности ТОР¹ начнёт применяться с 2027 г., вследствие этого внимание фокусировалось на оценке общего состояния ТОР и СПВ и выявлении проблем стимулирования развития локальных точек роста в региональной политике края.

Теоретической базой исследования является концепция пропульсивных отраслей и полюсов роста Ф. Перру [16]. Разработка методических подходов к оценке результативности применяемых государством территориально локализованных инструментов региональной политики относится к числу далёких от своего решения задач. Выделяется как минимум четыре различных подхода к оценке результативности локализованных инструментов региональной политики [1; 6; 10; 14; 22]: соизмерение издержек и выгод; сравнение действительных результатов применения инструментов локализованной региональной политики с возможными результатами развития без их применения; оценка отдельных индикаторов, выделяемых авторами для анализа; оценка степени достижения целей. Каждый подход имеет сильные и слабые стороны, ни один не разработан полностью и не является общепризнанным.

Проблема использования конкретного подхода к оценке результативности локальных проектов состоит в том, что в условиях дефицитности региональных бюджетов [12]

¹ Оценка эффективности ТОР проводится ежегодно, начиная с тринадцатого года, следующего за годом, в котором Правительством РФ принято решение об их создании. См. постановление Правительства РФ № 1240 от 23 сентября 2019 г. «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований РФ (моногородов)».

сложно сделать однозначные выводы о реальном влиянии используемых инструментов на динамику социально-экономического развития региона. В странах с развитой рыночной экономикой государственные меры поддержки обычно приводят к реальным результатам – созданию новых предприятий, возникновению новых рабочих мест, росту налоговых поступлений [21]. Однако вопрос о том, возникли бы эти предприятия без государственной поддержки или нет, остаётся открытым. В РФ к названным проблемам добавляется текущее состояние муниципальной статистики, не позволяющее выполнить ретроспективный анализ ситуации в муниципалитетах, так как массив данных сильно разрежён и большинство показателей не представлено полными временными рядами [13].

Предпосылки внедрения ТОР и СПВ в территориальную структуру Хабаровского края

Для Хабаровского края характерна значительная неоднородность территориального развития, объясняемая различиями социально-экономических потенциалов муниципалитетов¹. Количественное ранжирование муниципалитетов края по величине социально-экономического потенциала осложняется значительным числом методических подходов к количественной оценке её значения [2; 5; 7].

В настоящем исследовании количественная оценка уровня социально-экономического потенциала муниципалитетов Хабаровского края выполнялась на основе разработанного в ИЭИ ДВО РАН подхода, подробно описанного в ряде работ [2; 19]. Также отметим следующее. Предполагалось, что структуру сводного социально-экономического потенциала муниципалитетов формируют частные (локальные) потенциалы: социально-демографический, экономический и финансовый. Все частные потенциалы находятся во взаимодействии между собой, при этом каждый из них характеризуется рядом показателей. На основе максиминного метода (в процентных пунктах от 0 до 100) определялось место каждого из показателей конкретного муниципалитета на нормированной линейке значений аналогичных показателей всей совокупности муниципальных образований. Величина социально-экономического потенциала муниципального образования рассчитывалась как среднее арифметическое численных значений показателей конкретного муниципалитета на нормированной линейке значений показателей всей совокупности муниципалитетов края. Полученная для каждого муниципалитета величина потенциала социально-экономического развития имела размерность от 0 до 100 процентных пунктов. Чем выше рейтинг муниципалитета, тем большее число параметров, его формирующих, характеризовалось близостью к лучшим показателям среди рассмотренной совокупности муниципалитетов².

Расчёты, выполненные по данным 2014 г., – накануне внедрения методологии формирования ТОР в хозяйственную практику Хабаровского края – представлены в [таблице 1](#). Фактически к 2015 г. (к моменту принятия решения о формировании ТОР в Хабаровском крае) сформировались четыре группы муниципалитетов по уровню развития их социально-экономических потенциалов. Выделялись «муниципалитеты-локомотивы», относящиеся к I–II группам по величине рейтинга социально-экономических потенциалов в составе г. Хабаровска,

¹ В работе под социально-экономическим потенциалом понимается «совокупное количество всех имеющихся ресурсов в регионе, а также качественных характеристик, определяющих эффективные возможности использования данных ресурсов в регионе, которые могут быть направлены на улучшение экономических процессов региона и использованы для решения его проблем, достижения определённых целей и задач регионального развития» [19].

² Нулевой рейтинг будет иметь муниципалитет с наихудшими среди муниципалитетов показателями по всем, формирующим социально-экономический потенциал параметрам. Рейтинг в 100 процентных пунктов характеризует муниципалитет, имеющий лучшие позиции по всем оцениваемым параметрам среди совокупности регионов.

г. Комсомольска-на-Амуре, Николаевского, Ванинского и Советско-Гаванского административных районов, а также регионы-аутсайдеры и близкие к ним по уровню социально-экономического потенциала регионы III группы.

Таблица 1

Группировка муниципалитетов Хабаровского края
по величине сводного рейтинга социально-экономического потенциала в 2014 г.

Название группы	Группа и значение рейтинга (п. п.)	Муниципальные образования группы
Лидеры	I (50,1–100)	Городские округа: Хабаровск, Комсомольск-на-Амуре
Транзитные регионы	II (33–50)	Муниципальные районы: Николаевский, Ванинский, Советско-Гаванский
	III (20,1–32,9)	Муниципальные районы: Аяно-Майский, Бикинский, Нанайский, Охотский, Верхнебуреинский, Хабаровский, Амурский, им. Лазо, Ульчский, Вяземский, Комсомольский
Аутсайдеры	IV (0–20)	Муниципальные районы: Солнечный, им. Полины Осипенко, Тугуро-Чумиканский

Источник: расчёты авторов.

Сложившаяся к 2015 г. в Хабаровском крае группировка муниципалитетов по величине сводного рейтинга социально-экономических потенциалов представлена на [рисунке 1](#).

К этому времени и в крае, и на Дальнем Востоке созрело понимание необходимости точечного, избирательного стимулирования регионального развития как макрорегиона в целом, так и его низовых регионов. В октябре 2013 г., по итогам заседания Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Правительством РФ была одобрена новая модель развития территории¹, основанная на экспорте в страны Азиатско-Тихоокеанского региона готовых товаров (работ, услуг), создании конкурентоспособного инвестиционного климата, привлечении прямых инвестиций, в том числе иностранных, росте деловой активности, создании конкурентоспособных территорий опережающего развития. Приоритеты новой модели экономического развития макрорегиона связывались с формированием и развитием ТОР, инфраструктурной поддержкой инвестиционных проектов и распространением режима СПВ.

В Стратегии развития Хабаровского края до 2025 г.² и затем до 2030 г.³ принцип поляризации регионального развития в крае был официально закреплён. Генеральной целью социально-экономического развития края признавалось превращение региона в центральный полюс роста экономики Дальнего Востока.

Для этого в модели пространственной организации экономики региона в Стратегии развития до 2030 г. выделены Южная и Северная зоны края с различными перспективами раз-

¹ Новая модель развития Дальнего Востока одобрена. Решения по итогам заседания Правительственной комиссии по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока. URL: <http://debri-dv.com/article/8123> (дата обращения: 15.11.2020).

² Постановление Правительства Хабаровского края № 1-пр от 13 января 2009 г. «О стратегии социального и экономического развития Хабаровского края на период до 2025 года».

³ Постановление Правительства Хабаровского края № 215-пр от 13 июня 2018 г. «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года».

вития и постулировалось формирование пяти пространственных полюсов (центров) развития, имеющих специфическую специализацию (рис. 2). Зона Севера края рассматривалась как зона поддержания социальных стандартов. Стимулирование экономической активности предполагалось здесь в пограничных с Южной зоной регионах (создание центра развития в районе г. Николаевска-на-Амуре и развитие монопоселения Чегдомын, где градообразующей моноотраслью является угледобыча). Основное внимание региональных органов власти концентрировалось на развитии Южной зоны, где сосредоточен основной производственный и населенческий потенциал региона.

Рис. 1. Рейтинг социально-экономического потенциала муниципалитетов Хабаровского края в 2014 г.

Рис. 2. Районирование территории по Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 г.

Источник: выполнено В.Д. Хижняком по расчётам авторов.

Источник: выполнено В.Д. Хижняком по: Постановление Правительства Хабаровского края № 215-пр от 13 июня 2018 г. «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Хабаровского края на период до 2030 года».

Сравнив локации территориальных зон, отметим, что фактически они сформировались в регионах-локомотивах, которыми в это время являлись административные районы края, входившие в I и II группы по уровню их социально-экономических потенциалов: г. Хабаровск, г. Комсомольск-на-Амуре, Николаевский, Ванинский и Советско-Гаванский районы (*рис. 1, 2*).

Исторически небольшой срок функционирования ТОР и СПВ, с одной стороны, порождает желание разобраться в результативности выбранных инструментов стимулирования территориального развития мезорегиона, с другой – ввиду отсутствия необходимой статистической базы накладывает ограничения на возможность подобных оценок. Осложняет задачу оценки результативности локальных зон и незавершённость к настоящему моменту процесса формирования их преференциальных режимов.

Преференциальные режимы ТОР и СПВ очень близки не только по функционалу, но по целям и задачам [11]. Принципиальное формальное отличие СПВ от ТОР – локализация мест реализации проектов резидентов. Если СПВ – это режим упрощённого администрирования, локализованный в пределах муниципальных образований, то ТОР – физически ограниченные территории, определённые индивидуальными кадастровыми участками для каждого резидента.

Различия между СПВ и ТОР отмечаются также в вопросах инфраструктуры и земельных отношений. Для компании, действующей в ТОР, предлагается готовая инфраструктура в виде подготовленного для капитального строительства пустого участка (так называемый тип «гринфилд») или готового строения (тип «браунфилд») [8]. В ТОР за создание инфраструктуры отвечает управляющая компания АО «Корпорация развития Дальнего Востока» (АО «КРДВ»), а резиденты СПВ имеют право запросить у АО «КРДВ» необходимую инфраструктуру и, в свою очередь, несут полную ответственность за её использование. Существенно отличается размер минимальных инвестиций: для резидентов СПВ он составляет 5 млн рублей, а для резидентов ТОР – 500 тыс. рублей.

Однако члены Ассоциации резидентов ТОР и СПВ считают, что главное отличие режимов локальных зон (и одновременно главное преимущество СПВ в сравнении с ТОР), существовавшее до недавнего времени, состояло в возможности получения резидентами СПВ земельных участков под свои проекты в аренду без затратных и обременительных процедур (по кадастровой стоимости без торгов). По результатам опроса, проведённого в конце 2019 г., 86% респондентов-резидентов СПВ заявляли о преференциях при получении земли, как о главном условии реализации их инвестиционных проектов в локальной зоне¹. В условиях отсутствия подобной льготы более 40% опрошенных отказались бы от реализации проектов из-за длительности периода оформления земельных участков, а ещё свыше 30% – по причине высокой стоимости земельных участков, формирующейся на торгах. Данный опрос был инициирован предпринимателями г. Владивостока², представлявшими 85% от 1 500 резидентов СПВ.

В процедуре наделения резидентов СПВ земельными участками обнаружилась ещё одна проблема. Так, согласно федеральному закону № 212-ФЗ от 13 июля 2015 г. «О свободном порте Владивосток» право предоставления земли резидентам СПВ без аукциона предоставлялось АО «КРДВ». Однако выделение земельных участков из муниципальной собственности, которые составляют основную часть земель, где действует режим СПВ, является компетенци-

¹ Ассоциация резидентов встала на защиту ключевой преференции свободного порта Владивосток. URL: <https://grimamedia.ru/news/927383> (дата обращения: 15.11.2020).

² Именно в г. Владивостоке ключевая преференция СПВ (получение земли без торгов) стала серьёзной проблемой в реализации положений преференциального режима, ввиду ограниченности свободных земель и конкуренции резидентов зоны, претендующих на один и тот же участок. Кроме того, правоприменительная практика показала, что значительная часть резидентов СПВ приобретала этот статус исключительно для получения участков в обход конкурентных процедур.

ей муниципальных органов власти. Возникла правовая коллизия, когда федеральные органы исполнительной власти через деятельность АО «КРДВ» диктовали муниципальным органам, какие земельные участки и на каких условиях необходимо предоставлять резидентам. Учитывая высокий спрос на землю и необходимость согласования данного закона с иными нормативно-правовыми актами, в Государственную Думу РФ 24 марта 2020 г. был внесён проект федерального закона, в котором проблему конкуренции за землю в СПВ предлагалось решить путём возврата к процедуре аукциона. Данный законопроект был принят 15 октября 2020 г.¹ Согласно внесённой поправке, земельные участки в дальнейшем будут предоставляться в аренду резидентам СПВ в общем порядке (через аукцион). Можно предположить, что с изменением условия выделения земли, количество резидентов, претендовавших на размещение в г. Владивостоке, сильно сократится. Как это изменение скажется на количестве и самочувствии резидентов СПВ в Хабаровском крае – сказать трудно. Тем не менее можно ожидать, что столь резкое изменение условий хозяйствования в локальных зонах вряд ли позитивно скажется на деятельности и количестве резидентов СПВ в крае и в целом на Дальнем Востоке. Кроме того, резиденты ТОР и СПВ не защищены от возможного изменения федерального и регионального налогового законодательства. В 2019 г. Министерство по развитию Дальнего Востока и Арктики предложило пересмотреть ставку по налогу на прибыль для резидентов локальных зон на Дальнем Востоке. В настоящее время налог на прибыль резидентов ТОР и СПВ составляет 0% в первые 5 лет и 12% – в следующую пятилетку (2 и 10% – в федеральный и региональный бюджеты соответственно). В Министерстве рассматривается возможность установить неизменную ставку налога на прибыль организации (7%) с момента начала проекта и на весь период его реализации резидентом ТОР или СПВ². Подобная мера, с точки зрения Министерства, позволит регионам сразу начать получать налоговые доходы от реализации инвестиционных проектов. Отметим, что нестабильность регуляторной системы ТОР и СПВ, выражающаяся в частых пересмотрах «правил игры», по мнению экспертов [18], серьёзно влияет на поведение резидентов зон, затрагивая их интересы.

Особенности создания и функционирования локальных зон в Хабаровском крае

Режим ТОР стал использоваться в крае раньше, чем режим СПВ. Две первые ТОР («Хабаровск» и «Комсомольск») были созданы в июне 2015 г.³ В апреле 2017 г. к ним добавилась ТОР «Николаевск». В настоящее время в Хабаровском крае действуют 3 из 20 ТОР, функционирующих на Дальнем Востоке. С 2018 г. режим СПВ, первоначально введённый в порту Владивосток, был распространён на территории Ванинского и Советско-Гаванского административных районов края.

Территориальная структура , созданных в крае, представлена в [таблице 2](#). На 1 августа 2020 г. общее количество резидентов равнялось 75 (16,1% от общего количества резидентов дальневосточных ТОР). Смертность предприятий-резидентов краевых ТОР за 2015–2020 гг. оказалась достаточно высокой (21,9%), что более чем в два раза превышает средний показатель смертности по ТОР Дальнего Востока (9,5%). Высокий совокупный уровень смерт-

¹ См. федеральный закон № 318-ФЗ от 15 октября 2020 г. «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов РФ в связи с изменением порядка предоставления в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, резидентам свободного порта Владивосток».

² Минвостокразвития хочет поднять налог на прибыль резидентам ТОР и свободного порта до 7%. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6624930> (дата обращения: 15.11.2020).

³ Федеральный закон № 473-ФЗ от 29 декабря 2014 г. «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

ности формируется за счёт уровней показателя по ТОР «Комсомольск» (18,9%) и «Хабаровск» (26,9%), что связано с их более длительным сроком функционирования по сравнению с другими зонами.

Активность инвесторов сильно различается по зонам. Хабаровская и Комсомольская зоны входят в пятёрку крупнейших дальневосточных ТОР по количеству действующих резидентов. На 1 августа 2020 г. в ТОР «Хабаровск» насчитывалось 38 действующих резидентов, в ТОР «Комсомольск» – 30, а в ТОР «Николаевск» – лишь 7.

Таблица 2

Территориальная структура ТОР Хабаровского края по состоянию на 1 августа 2020 г.

Наименование	Месяц и год создания	Специализация	Кол-во приоритетных видов деятельности	Кол-во зарегистрированных резидентов с момента образования зоны	Кол-во расторгнутых соглашений с момента образования зоны	Кол-во действующих резидентов зоны
ТОР «Комсомольск»	Июнь 2015	Промышленная, производство комплектующих для авиастроения	59	37	7	30
ТОР «Хабаровск»	Июнь 2015	Промышленно-логистическая, сельское хозяйство, металлургическое производство	57	52	14	38
ТОР «Николаевск»	Апрель 2017	Судоремонт, переработка водных биоресурсов, добыча полезных ископаемых	16	7	–	7
Итого по ТОР края:			132	96	21	75
Справочно по ТОР Дальнего Востока:			700	514	49	465

Источники: составлено по: Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития. URL: <https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf> (дата обращения: 15.11.2020); постановление Правительства РФ № 628 от 25 июня 2015 г. «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Комсомольск»; постановление Правительства РФ № 630 от 25 июня 2015 г. «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Хабаровск»; постановление Правительства РФ № 464 от 19 апреля 2017 г. «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Николаевск».

Вероятно, подобное положение можно объяснить рядом факторов.

Во-первых, впервые созданным на Дальнем Востоке ТОР («Хабаровск» и «Комсомольск») был присущ «комплексный характер», а количество видов деятельности, осуществляемых в особом правовом режиме указанных зон приближается к 60. С 2016 г. внимание Правительства РФ стало фокусироваться на создании «узкопрофильных» зон с небольшим числом разрешённых видов деятельности. ТОР «Николаевск» формировалась в условиях новой федеральной политики поэтому общее число разрешённых здесь видов деятельности значительно меньше.

«Комплексные» зоны по определению более привлекательны для предпринимателей, так как из-за большего числа возможных видов деятельности являются более открытыми. Во-вторых, ТОР «Комсомольск» и «Хабаровск» находятся в пригороде крупнейших городов Хабаровского края. Это позволяет предположить, что на величину и активность резидентов ТОР положительно влияет географическая близость к инфраструктуре крупных городов.

Территориальные структуры ТОР и СПВ различаются (рис. 3), что объясняется самой идеей формирования локальных зон. В случае СПВ режим упрощённого администрирования локализован в пределах муниципальных образований (в Хабаровском крае – Ванинский и Советско-Гаванский районы), в ТОР он предоставляется конкретному резиденту на физически ограниченных территориях (площадках), определённых индивидуальными кадастровыми участками для каждого резидента. Результатом этого являются значительные отличия по числу, размеру и территориальной «разбросанности» расположения площадок в ТОР.

Рис. 3. Основные территориальные объекты (площадки) ТОР и СПВ Хабаровского края по состоянию на 1 августа 2020 г.

Источник: выполнено В.Д. Хижняком по данным Инвестиционного портала Хабаровского края. URL: <https://invest.khv.gov.ru> (дата обращения: 15.11.2020).

На 1 августа 2020 г. даже относительно компактная ТОР «Хабаровск» включала 4 площадки, ТОР «Комсомольск» – 8, ТОР «Николаевск» – 9 площадок, дисперсно размещённых на большой территории.

Территориальная разрозненность площадок усугубляет проблему обеспечения резидентов ТОР инфраструктурой. Поскольку управляющая компания по закону должна обеспечить резидентам зоны доступ к инфраструктуре, дисперсное размещение площадок увеличивает расходы АО «КРДВ» на инфраструктурное обустройство данных площадок. Недостаточный уровень развития транспортной и энергетической инфраструктуры Хабаровского края в целом является серьёзной проблемой региона и негативно сказывается на деятельности ТОР и СПВ.

Проблемы транспортной инфраструктуры особенно заметны в развитии СПВ: состояние железнодорожного транспорта и нехватка подъездных путей ограничивают работу портов Ванино и Советская Гавань. Территориальная и энергетическая изолированность региона задают определённые сложности и в развитии ТОР «Николаевск», поскольку Николаевская ТЭЦ технологически не связана с единой энергосистемой края.

В 2019 г. Федеральная энергетическая комиссия РФ приняла изменения, согласно которым тариф на электричество в локальных электросетях должен рассчитываться исходя из числа потребителей и количества используемой ими электроэнергии¹. Практически это означало, что тариф на электроэнергию должен был увеличиться в два раза (с 5 до 10 рублей за 1 кВт·ч)². Подобный рост тарифа сделал бы продукцию местных товаропроизводителей неконкурентоспособной и практически перечеркнул идею развития ТОР «Николаевск». После многочисленных обращений краевых властей в Генпрокуратуру России, Федеральная антимонопольная служба потребовала пересчитать цены, и тариф вырос «всего» на 20%. При этом данный вопрос окончательно не решён и остаётся крайне острым, так как в рамках обустройства площадок Чныррах и Оремиф (ТОР «Николаевск») от изолированной районной ТЭЦ завершается строительство ЛЭП-110 кВ³. Также остаётся открытым вопрос о том, смогут ли резиденты ТОР функционировать при таких тарифах на электроэнергию.

Отсутствие пропульсивных проектов среди большинства реализуемых якорных проектов резидентов также является одной из проблем локальных зон. Согласно Ф. Перру, именно пропульсивные отрасли определяют характер формирующегося полюса роста⁴. Как показывает мировой опыт, в удачных примерах реализации идей теории «полюсов роста» ключевое значение имел выбор пропульсивных отраслей или их сочетаний. В связи с этим отметим, что транспорт и логистика, занимающие значительный удельный вес в совокупности видов деятельности предприятий-резидентов краевых локальных зон, являются инфраструктурными отраслями, их пропульсивный эффект небольшой и носит скорее наведённый характер [11; 17].

¹ До этого он исчислялся как средняя величина по всем объектам большой энергетики, входящим в единые магистральные электрические сети Востока. Источник: Николаевский бизнес-энерготариф вернули в приемлемый вид. URL: <https://todaykhv.ru/news/society/21939/> (дата обращения: 15.11.2020).

² Электричество подорожает вдвое – в одном городе Хабкрая и не для всех. URL: <https://todaykhv.ru/news/economics-and-business/20576/> (дата обращения: 15.11.2020).

³ ЛЭП для резидентов ТОР Николаевск достроят к октябрю. URL: <https://www.eastrussia.ru/news/lep-dlya-rezidentov-tor-nikolaevsk-dostroyat-k-oktyabryu/> (дата обращения: 15.11.2020).

⁴ В модели формирования «полюса роста» Ф. Перру классифицировал отрасли производства по тенденциям развития на три группы: деградирующие, с тенденцией снижения их доли в структуре экономики региона; с высоким темпом роста, но значительно не влияющие на развитие остальных отраслей территории; пропульсивные отрасли, для которых характерен как значительный рост производства, так и порождение цепной реакции роста промышленных центров, стимулирование индустриального развития региона [16, с. 123–138].

Например, ни на одной площадке TOP «Хабаровск», являющейся не только наиболее «зрелой», но и наиболее «населённой» из функционирующих в крае, якорные проекты не носят пропульсивного характера (табл. 3).

Таблица 3

Характеристика объектов (площадок) TOP «Хабаровск» по состоянию на 1 августа 2020 г.

Наименование / тип представления инфраструктуры	Площадь в пределах кадастровых кварталов, га	Административный район края	Основная специализация	Кол-во резидентов	Якорные проекты
Аэропорт / браунфилд	510 (17)*	«Город Хабаровск»	Современный пассажирский терминал с развитой деловой и коммерческой инфраструктурой	2	АО «Международный аэропорт Хабаровск»
Авангард / браунфилд	95 (52)	«Город Хабаровск»	Привлечение в частный индустриальный парк субъектов малого и среднего бизнеса в машиностроении, пищевой промышленности, производстве строительных материалов	15	ООО «Энерго-Импульс+» ООО «Комплексные Логистические Системы» ООО «Хладокомбинат Хабаровский» ООО «Логистерра» ООО «Айпитон» ООО «Джей Джи Си Эвергрин»
Ракитное / гринфилд	13 000 (545)	«Ракитнинское сельское поселение», «Хабаровский муниципальный район»	Пищевая промышленность, логистика, производство строительных материалов, сельское хозяйство, машиностроение	21	ООО «Прада пром-фильтр» ООО «ТехноНИКОЛЬ Дальний Восток» ООО «Оптово-распределительный агропромышленный парк АгроХаб» ООО «Хабаровский трубный завод»
Лазо / браунфилд	119 (119)	Муниципальный район им. Лазо	Вертикально-интегрированный птицекомплекс по производству и переработке мяса индейки (13 700 т живым весом в год)	—	АО «Хабаровский зерноперерабатывающий комбинат» (потенциальный резидент)

Примечание: * – в скобках указана территория площадки, занятая резидентами, га.

Источники: составлено по: Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития. URL: <https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf> (дата обращения: 15.11.2020); Итоги 2019 года. Корпорация развития Дальнего Востока. URL: <https://erdc.ru/upload/krdv-report-2019.pdf> (дата обращения: 02.10.2020).

В современной российской научной литературе и хозяйственной практике пропульсивной признаётся динамично развивающаяся отрасль, являющаяся ведущей на данном цикле экономического развития и характеризующаяся высоким уровнем технологий и обширным рынком, что обеспечивает индуцированный (поляризационный) эффект [17]. Другими словами, то, что порт, аэропорт или портовая инфраструктура в целом выступают деловым и хозяйственным центром территории размещения, недостаточно для признания транспортной инфраструктуры пропульсивной отраслью. Это же свойственно и для предприятий, занимающихся логистикой или нацеленных на конечный спрос. Неслучайно в начальной стадии реализации проектов ТОР и СПВ значительный акцент делался на привлечение иностранных инвестиций в надежде, что именно они обеспечат привнесение инновационных технологий и создание пропульсивных отраслей в регионе.

Иностранные инвестиции в идеологии создания локальных точек роста традиционно рассматриваются практиками и исследователями-регионалистами как источник новых технологий и формирования пропульсивных проектов. Однако сделать выводы об эффективности привлечения иностранных инвесторов в край невозможно, так как АО «КРДВ» не публикует данные об объёмах иностранных инвестиций в проектах отдельных резидентов в ТОР или СПВ, предоставляя агрегированные данные (без деления по режимам).

По данным рейтингового агентства «Эксперт РА», на начало 2019 г. 4,7% дальневосточных резидентов, зарегистрированных в СПВ, составляли компании с иностранным участием (51 компания из 1 057 резидентов), а операционную деятельность вели лишь 10 резидентов [18]. Суммарный объём иностранных инвестиций составил 1,2 млрд рублей. При этом 41% этого объёма инвестиций был обеспечен одним проектом (фабрика по огранке бриллиантов, построенная индийской компанией «КГК ДВ»)¹. В ТОР Дальнего Востока в это же время из 31 проекта с иностранным капиталом фактически реализовывалось только 7.

На начало 2020 г. 64 из 1 782 дальневосточных резидентов СПВ являлись компаниями с иностранным участием (4% общего количества резидентов), из них 41 – налоговый резидент КНР (64% общего количества иностранных компаний в локальной зоне) [4].

Следует отметить неоднозначное отношение региональных властей к иностранным инвесторам, особенно из Китая. Для стимулирования интереса региональных органов исполнительной власти к решению проблемы привлечения иностранных инвестиций, в июле 2019 г. постановлением Правительства РФ² в перечень критериев оценки работы губернаторов введён показатель «объём инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета». Однако региональные власти большинства дальневосточных территорий, насторожённо относясь к иностранному капиталу (особенно резидентов КНР), не стремятся наращивать его объёмы. Опасения, связанные с экспансией китайского бизнеса на Дальний Восток, прослеживаются и в концептуальных нормативно-правовых актах регионального уровня. Так, в разделе «3.6. Обеспечение безопасности» Программы развития приграничных территорий Хабаровского края³ отмечается, что обозначенные риски связаны именно с Китаем. Это не способ-

¹ Фабрику по огранке алмазов открыл индийский инвестор в свободном порту Владивосток (Интервью). URL: <https://minvr.ru/press-center/news/7887/> (дата обращения: 15.11.2020).

² Постановление Правительства РФ № 915 от 17 июля 2019 г. «Об утверждении методик расчёта показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».

³ Распоряжение Правительства Хабаровского края № 746-рп от 26 сентября 2016 г. «О региональной программе Хабаровского края «Развитие приграничных территорий Хабаровского края до 2020 года».

ствует эффективному функционированию механизмов поддержки иностранных инвестиций на Дальнем Востоке, в том числе в Хабаровском крае.

Небольшой объём и низкую долю иностранных инвестиций в общем объёме инвестиций в экономику дальневосточных зон в целом, и краевых в частности, можно объяснить рядом причин.

С одной стороны, Правительства дальневосточных регионов стремятся избежать потенциального риска повышения зависимости от капитала соседних стран главным образом КНР и не допустить возможности реализации агрессивной миграционной политики со стороны сопредельных китайских провинций в отношении территорий Дальнего Востока. С другой, иностранных инвесторов, которые имеют альтернативы вложения капиталов в соседних с РФ странах (КНР или Республике Корея), в дальневосточных локальных зонах отпугивает качество организации регуляторной и преференциальной работы органов исполнительной власти, а также отмеченная выше изменчивость «правил игры», когда во время реализации проектов пересматриваются условия наделения резидентов землёй или обсуждаются вопросы пересмотра ставки по налогу на прибыль.

Заключение

Идея «полюсов роста» (узлового развития территории) в настоящее время является традиционной компонентой региональной политики большинства стран, включая РФ. В Хабаровском крае этот подход преломляется в идею формирования ТОР и СПВ.

Расчёт рейтинга социально-экономических потенциалов муниципалитетов края позволил количественно оценить уровень узлового развития Хабаровского края и выделить группу из пяти «муниципалитетов-локомотивов» роста и группу из четырнадцати проблемных муниципальных образований. Анализ локации, созданных в 2015–2018 гг. ТОР и СПВ, показал, что они фактически тяготеют к «муниципалитетам-локомотивам».

Сравнительный анализ преференциальных режимов функционирования ТОР и СПВ проявил их сходство как по отправным параметрам (функционалу, целям и задачам), так и по проблемам реализации, среди которых выделяется территориальная разрозненность площадок. Это усугубляет проблему обеспечения резидентов инфраструктурой, а также низкий уровень развития транспортной и энергетической инфраструктуры Хабаровского края в целом.

У большинства реализуемых якорных проектов резидентов локальных зон Хабаровского края отсутствует пропульсивный характер. Транспорт и логистика, занимающие значительный удельный вес в совокупности видов деятельности, осуществляемых предприятиями-резидентами локальных зон, являются инфраструктурными отраслями, их пропульсивный эффект небольшой и скорее носит наведённый характер, как и у отраслей, ориентированных на конечное потребление. В локальных зонах слабо проявляются элементы эмерджентного эффекта. Ставка на иностранные инвестиции, как на источник возникновения новых пропульсивных проектов, пока не сработала. Более половины компаний с иностранным капиталом имеют китайскую прописку. Существующие опасения, связанные с экспансией китайского бизнеса на Дальний Восток, отмечаются даже в концептуальных нормативно-правовых актах регионального уровня.

В процессе реализации проектов развития зон отмечается недостаточная согласованность действий государственных органов власти и отраслевых министерств: принятое на федеральном уровне решение тормозится деятельностью отраслевиков, как это отмечается в ТОР

«Николаевск». В данном случае неразрешённое противоречие в трактовке народнохозяйственной эффективности проекта ТОР и узкого отраслевого понимания эффективности энергетиками может привести к закрытию ТОР в связи с потенциальным резким повышением стоимости электроэнергии в этом энергоизолированном районе.

Нестабильность регуляторной системы ТОР и СПВ проявляется в частых пересмотрах «правил игры», что существенно влияет на поведение резидентов локальных зон, затрагивая их интересы. Одним из главных условий эффективности функционирования дальневосточных локальных зон должно явиться не столько наличие здесь для резидентов самого льготного из внутрироссийских режимов, сколько долгосрочная стабильность вводимых льгот. Только тогда можно рассчитывать, что ТОР и СПВ, созданные на Дальнем Востоке, смогут конкурировать с альтернативными механизмами привлечения инвестиций, сложившимися в Восточной Азии.

Благодарности

Авторы выражают искреннюю признательность В.Д. Хижняку, выполнившему картографические материалы, использованные в настоящей работе.

Список литературы

1. Бачлер Дж. Оценка региональной политики в европейском сообществе. URL: http://www.politanaliz.ru/articleprint_501.html (дата обращения: март 2020).
2. Инвестиционная среда региона: теоретические и прикладные аспекты. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2013. 120 с.
3. 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: апрель 2020).
4. Итоги 2019 года. Корпорация развития Дальнего Востока. URL: <https://erdc.ru/upload/krdv-report-2019.pdf> (дата обращения: 02.10.2020).
5. Ключникова Е.В., Шитова Е.М. Методические подходы к расчёту интегрального показателя, методы ранжирования // ИнноЦентр. 2016. № 1 (10). С. 4–18.
6. Кузнецова О.В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. Т. 12. № 4. С. 129–152. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2016.4.129-152>
7. Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. Системная диагностика экономики региона. М.: КомКнига, 2006. 232 с.
8. Кутелева А.В., Сальникова П.О., Чернилевская К.Е., Шевчук Е.И. Свободный порт Владивосток: Вызовы и решения : аналитический доклад, ФМЭиМП, НИУ ВШЭ, 2020. URL: <https://we.hse.ru/mirror/pubs/share/343696640> (дата обращения: 15.11.2020).
9. Лексин В.Н. Влияние факторов самоорганизации и внешних регулирующих воздействий на процессы трансформации территориальных систем // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Т. 8. № 6. С. 8–27.
10. 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.
11. Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45. <http://dx.doi.org/10.15838/esc.2020.3.69.3>

12. *Леонов С.Н.* Состояние консолидированных бюджетов и динамика государственного долга дальневосточных субъектов Российской Федерации // Известия Байкальского государственного университета. 2020. Т. 30. № 3. С. 371–382. [http://dx.doi.org/10.17150/2500-2759.2020.30\(3\).371-382](http://dx.doi.org/10.17150/2500-2759.2020.30(3).371-382)
13. *Леонов С.Н.* Становление муниципальной статистики, её современное состояние и соответствие потребностям исследований региональной экономики // Вестник Томского государственного университета. 2015. № 400. С. 223–230. <http://dx.doi.org/10.17223/15617793/400/36>
14. *Михеева Н.Н., Ананьева Р.И.* Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 39–57.
15. *Нещадин А., Треву Д.-С.* О французском опыте создания полюсов конкурентоспособности // Общество и экономика. 2012. № 5. С. 129–134.
16. *Перру Ф.* Экономическое пространство: теория и приложения // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 77–93.
17. *Розанова Л.И., Морошкина М.В.* Стимулирование развития пропульсивных отраслей как заданный импульс структурных сдвигов // Вопросы безопасности. 2015. № 5. С. 1–20.
18. *Спивак В.* Свободные экономические зоны Дальнего Востока – опыт привлечения иностранных инвесторов. URL: https://raexpert.ru/researches/regions/2019_far_east#5 (дата обращения: март 2020).
19. *Толмачёв В.Д.* Опыт оценки дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований (на примере Хабаровского края) // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2020. № 1. С. 62–68.
20. *Украинский В.Н.* Французская пространственная экономика: от промышленных округов до полюсов конкурентоспособности // Пространственная экономика. 2011. № 3. С. 71–99. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2011.3.071-099>
21. *Хан Х.* Развитие Дальнего Востока России в условиях новой экономической ситуации в мире // ЭКО. 2017. № 3. С. 5–20.
22. *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.
23. *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. Bachler D. *An Assessment of Regional Policy in the European Community*. Available at: http://www.politaliz.ru/articleprint_501.html (accessed March 2020). (In Russian)
2. *Investment Environment of the Region: Theoretical and Practical Approaches*. Khabarovsk, 2013. 120 p. (In Russian)
3. *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 April 2020). (In Russian)
4. *Results of 2019. Far East Development Corporation*. Available at: <https://erdc.ru/upload/krdv-report-2019.pdf> (accessed 2 October 2020). (In Russian)
5. Klyushnikova E.V., Shitova E.M. Methodological Approaches to Calculating the Integral Indicator, Ranking Methods. *InnoTsentr* [Innocenter]. 2016. No. 1 (10). Pp. 4–18. (In Russian)
6. Kuznetsova O.V. Special Economic Zones: Efficient or Not? *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2016. Vol. 12. No. 4. Pp. 129–152. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2016.4.129-152> (In Russian)

7. Kuznetsova O.V., Kuznetsova A.V. *System Diagnostics of the Regional Economy*. Moscow, 2006. 232 p. (In Russian)
8. Koteleva A.V., Salnikov P.O., Chernilevsky K.E., Shevchuk I.E. *Free Port of Vladivostok: Challenges and Solutions : Synthesis Report, Faculty of World Economy and International Affairs, HSE University, 2020*. Available at: <https://we.hse.ru/mirror/pubs/share/343696640> (accessed 15 November 2020). (In Russian)
9. 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-upravlencheskoye proyektirovaniye = Problem Analysis and Public Administration Projection*. 2015. Vol. 8. No. 6. Pp. 8–27. (In Russian)
10. Leksin V.N. Efficiency and Effectiveness of Regional and Municipal Authorities: The Purpose and Possibilities of Correct Assessment. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology]. 2012. No. 1. Pp. 3–39. (In Russian)
11. Leonov S.N. Preferential Regimes of Established Local Growth Points and Its Impact on the Economy of the Far East. *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast]. 2020. Vol. 13. No. 3. Pp. 28–45. <http://dx.doi.org/10.15838/esc.2020.3.69.3> (In Russian)
12. Leonov S.N. State of Consolidated Budgets and Dynamics of Public Debt of the Far Eastern Federal Subjects. *Izvestiya Baikal'skogo gosudarstvennogo universiteta = Bulletin of Baikal State University*. 2020. Vol. 30. No. 3. Pp. 371–382. [http://dx.doi.org/10.17150/2500-2759.2020.30\(3\).371-382](http://dx.doi.org/10.17150/2500-2759.2020.30(3).371-382) (In Russian)
13. Leonov S.N. Formation of Municipal Statistics, Its Modern Condition and Conformity to the Requirements of Regional Economy Research. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta* [Tomsk State University Journal]. 2015. No. 400. Pp. 223–230. <http://dx.doi.org/10.17223/15617793/400/36> (In Russian)
14. Mikheyeva N.N., Ananyeva R.I. Tools of Regional Policy: Assessing the Efficiency of Their Application. *Region: ekonomika i sotsiologiya* [Region: Economics and Sociology]. 2011. No. 3. Pp. 39–57. (In Russian)
15. 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)
16. Perroux F. Economic Space: Theory and Applications. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2007. No. 2. Pp. 77–93. (In Russian)
17. Rozanova L.I., Moroshkina M.V. Stimulating the Development of Propulsive Industries As a Given Impulse of Structural Changes. *Voprosy bezopasnosti* [Security Issues]. 2015. No. 5. Pp. 1–20. (In Russian)
18. Spivak V. *Free Economic Zones of the Far East – Experience in Attracting Foreign Investors*. Available at: https://raexpert.ru/researches/regions/2019_far_east#5 (accessed March 2020). (In Russian)
19. Tolmachev V.D. Experience in Assessing the Differentiation of Socio-Economic Development of Municipalities (On the Example of the Khabarovsk Territory). *Problemy sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Sibiri* [Problems of Socio-Economic Development of Siberia]. 2020. No. 1. Pp. 62–68. (In Russian)
20. Ukrainsky V.N. French Spatial Economics: From Industrial Districts to Competitive Clusters. *Prostranstvennaya ekonomika = Spatial Economics*. 2011. No. 3. Pp. 71–99. <http://dx.doi.org/10.14530/se.2011.3.071-099> (In Russian)
21. Han H. Russia's Far East Development Under the New World Economic Environment. *EKO* [ECO]. 2017. No. 3. Pp. 5–20. (In Russian)
22. Shvetsov A.N. Special Legal Regimes for Attracting Private Investment and Modern Technologies in Development of Territories. *Problemnyy analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoye proyektirovaniye = Problem Analysis and Public Administration Projection*. 2015. Vol. 8. No. 4. Pp. 49–63. (In Russian)

23. 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., Толмачёв В.Д. Территории опережающего развития и свободный порт Владивосток как инструменты реализации региональной политики в Хабаровском крае // Регионалистика. 2020. Т. 7. № 6. С. 49–65. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.49>

For citing:

Leonov S.N., Tolmachev V.D. Territories of Advanced Development and the Free Port of Vladivostok As a Tools for Implementing Regional Policy in the Khabarovsk Territory. *Regionalistica* [Regionalistics]. 2020. Vol. 7. No. 6. Pp. 49–65. <http://dx.doi.org/10.14530/reg.2020.6.49> (In Russian)