

Сергей Александрович Иванов¹ (02isa02@mail.ru)
Полина Алексеевна Кожевникова² (kozhevnikova.pal@mail.ru)

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА РОССИИ: ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ И ЦЕНТРАЛИЗОВАННАЯ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ³

В статье проводится сравнительный анализ дальневосточных особых экономических зон (ОЭЗ) начала 1990-х гг. и 2010-х гг. Цель исследования — определить, насколько качественно (с точки зрения постановки задач и последующего управления) отличаются эти инструменты развития. Были выявлены два разных подхода к управлению особыми экономическими зонами на Дальнем Востоке России в начале 1990-х гг. и в 2010-е гг., хотя появление преференциальных режимов имело общую причину — необходимость снизить централизованные бюджетные вливания в регион, компенсировав это улучшением инвестиционной среды. Установлено, что модель управления ОЭЗ связана со способностью государства контролировать политические и экономические процессы в стране. На рубеже 1980—1990-х гг. центральная власть теряла контроль над территориями. Решения по ОЭЗ проводились под давлением с мест, но применение этих решений блокировалось федеральной бюрократией. Механизмы функционирования ОЭЗ в основном так и не были запущены. В 2010-е гг. Центр контролировал политическую и экономическую повестку в стране, поэтому централизованно развивал новые виды преференциальных режимов. Текущие тенденции развития территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток не позволяют однозначно определить их эффективность.

Ключевые слова: особые экономические зоны, Дальний Восток России, территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, ускоренное развитие.

Sergei A. Ivanov¹ (02isa02@mail.ru)
Polina A. Kozhevnikova² (kozhevnikova.pal@mail.ru)

SPECIAL ECONOMIC ZONES OF THE RUSSIAN FAR EAST: DECENTRALIZED AND CENTRALIZED MODELS

The article compares the Far Eastern special economic zones in the early 1990s and 2010s. It aims to explore the qualitative difference (in terms of management

¹ Институт истории, археологии и этнографии народов Дальнего Востока ДВО РАН, Владивосток, Россия.

Institute of History, Archaeology and Ethnology of the Peoples of the Far East, FEB RAS, Vladivostok, Russia.

² Пекинский педагогический университет, Пекин, Китай.
Beijing Normal University, Beijing, China.

³ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-09-00030 «Политико-административные проблемы управления ускоренным развитием: история особых экономических зон на Дальнем Востоке России в 1990—2010-е годы».

and tasks) of these developmental tools. The emergence of preferential regimes had a common reason. It was the need to reduce central budget investments in the region. The compensation for this move was an attempt to improve the investment environment by giving territorial preferences. The authors identified two different approaches to managing special economic zones in the Russian Far East in the early 1990s and 2010s. It was found that the management model of the SEZ depends on the state capacity to control political and economic processes in the country. At the turn of the 1980–1990s central authority were losing control over the territories. Decisions to establish special economic zones were carried out under pressure from local governments, but the federal bureaucracy blocked the implementation of these decisions. As a result, the functioning of the SEZ was not launched. In the 2010s, the central government gained control over a political and economic agenda in the country; therefore, it was able to centrally develop a new type of preferential regimes. Nevertheless, the effectiveness of the advanced special economic zones and the Free port of Vladivostok is still in question.

Keywords: special economic zone, the Russian Far East, advanced special economic zone, Free port of Vladivostok, accelerated development.

Развитие периферийных территорий крупного государства — сложная задача. С ней столкнулись Канада со своими северными регионами, Китай — с Синьцзяном и Тибетом, и, конечно, Россия — с большой восточной периферией. Все эти регионы имеют значительный ресурсный потенциал, но его невозможно задействовать в силу удалённости, слабой заселённости и дороговизны создания инфраструктуры. Для их интеграции в национальное пространство государству приходится создавать специальные министерства, выделять дотационное финансирование или прибегать к более изощрённым формам развития.

Российские власти находились в постоянном поиске особой модели развития восточной периферии. Результаты этого поиска зависели от сложного сплетения государственных финансовых возможностей, национальных амбиций и групповых (ведомственных/локальных) интересов, меняющихся в зависимости от геополитической ситуации, в которой оказывалась страна. По типологии П.А. Минакира, в случае с Дальним Востоком Москва придерживалась одной из двух концепций развития — «державного патронажа», когда государство было способно централизованно финансировать освоение региона, или «дело рук утопающих», когда периферия должна была опираться на собственные силы [15]. Нередко центральной власти приходилось прибегать к симбиозу этих концепций. Последние такие попытки — во второй половине 1980-х гг. и в период с начала 2010-х гг. — сопровождалась идеями внедрения на периферии особых экономических зон (ОЭЗ).

Эти идеи сближают две важные исторические особенности. Во-первых, в обоих случаях создание особых экономических зон инициировалось как

часть дальневосточной политики и уже потом распространялось в общенациональном масштабе. Из уст М.С. Горбачёва идея создания «зон совместного предпринимательства» в стране впервые прозвучала в сентябре 1988 г. в Красноярске, когда он говорил о проблемах развития Сибири и Дальнего Востока и необходимости интеграции СССР в АТР [7, с. 563]. В середине 2013 г. В. Путин заявил о необходимости реализовать новые «предложения по налоговым льготам для инвесторов на территории Дальнего Востока» [5], сменил министра по развитию Дальнего Востока, выступавшего за централизованное финансирование региона, и уже в конце этого года предложил «создать сеть специальных территорий опережающего экономического развития с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных в том числе и на экспорт» [19]. Во-вторых, идеи ОЭЗ озвучивались на фоне геополитических трудностей государства и финансовых проблем центрального правительства, которое с трудом начинало выполнять предыдущие «патерналистские» планы развития региона, связанные с масштабными вливаниями из Центра.

В настоящей статье мы проанализируем основные особенности развития дальневосточных особых экономических зон начала 1990-х гг. и 2010-х гг. Базовый вопрос для нас — насколько качественно (с точки зрения постановки задач и дальнейшего управления) отличаются данные инструменты.

СВОБОДНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА В НАЧАЛЕ 1990-х гг.

Стремление развивать Дальний Восток как регион с большим потенциалом экономической интеграции в АТР можно было увидеть уже во владивостокской речи М.С. Горбачёва 28 июля 1986 г.: одной из основных задач, поставленных им перед восточными районами, являлось использование возможностей экспортной направленности развития дальневосточного хозяйства путём создания совместных с зарубежными странами предприятий и специализированной экспортной базы [6, с. 17]. В масштабе макрорегиона запустить этот процесс получалось с большим трудом [33], поэтому неудивительно, что уже через два года в перечне предложений советского лидера по интеграции Сибири и Дальнего Востока в АТР оказалась организация «зон совместного предпринимательства».

Центральным ведомствам, научным и экспертным кругам понадобилось без малого два года, чтобы разработать первый документ об ОЭЗ. При этом законодательство появилось только на республиканском уровне, а не на общесоюзном: 14 июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР утвердил постановление «О создании зон свободного предпринимательства» [21], а в сентябре — дополнение к нему [20]. Эти постановления чётко показывали, что местные власти играли ключевую роль в разработке концепций утверждаемых зон,

а республиканское правительство брало на себя полномочия рассмотрения и утверждения поступающих с мест предложений. В результате в ноябре 1990 г. вышло постановление Совета Министров РСФСР о создании свободной экономической зоны (СЭЗ) в г. Находке Приморского края [23], а через полгода — в Еврейской автономной области [22] и на Сахалине [24]. Далее мы рассмотрим особенности создания и функционирования этих трёх особых экономических зон Дальнего Востока РФ.

СЭЗ «НАХОДКА»

СЭЗ «Находка» изначально считалась одной из самых многообещающих зон. Город был открытым для посещения иностранными гражданами, имел устойчивые международные контакты и являлся одним из крупнейших морских торговых портов Дальнего Востока с достаточно развитой транспортной инфраструктурой.

Основной целью создания СЭЗ являлось привлечение иностранных инвесторов, для чего был принят ряд мер по созданию благоприятного инвестиционного климата. В результате на данную зону обратили внимание инвесторы из таких стран, как Республика Корея, Япония, США и КНР, и в период с 1991 по 1993 г. в СЭЗ была развёрнута активная деятельность по созданию совместных производств, компаний, представительств и т.д. [ГАРФ. Ф. 10212. Оп. 1. Д. 523. Л. 3].

В период с ноября 1990 г. до конца 1992 г. в зоне было зарегистрировано 138 совместных производств (СП) и полностью иностранных компаний с общим уставным капиталом 128 млн долл. США, из них почти 60% с заявленным намерением заниматься выпуском конкурентоспособных на внешних рынках товаров. Четыре СП (совместно с китайскими предпринимателями) уже в конце 1992 г. начали производство и сбыт в России. Данный период также характеризовался интенсивными переговорами, согласованием и подписанием договоров и соглашений по реализации в СЭЗ крупных инвестиционных экономических проектов, количество которых к началу 1993 г. достигло 10 с объёмом иностранных инвестиций от 15 до 250 млн долл. США каждый [ГАРФ. Ф. 10212. Оп. 1. Д. 523. Л. 4].

Однако, как говорится в отчёте о работе управления уполномоченного Министерства внешних экономических связей России по СЭЗ «Находка» за 1994 г., начиная с конца 1992 г. и до конца 1993 г. федеральные ведомства (Минфин, Государственный таможенный комитет и др.) своими решениями и нормативными актами фактически аннулировали все ранее предоставленные права на налоговые, таможенные, инвестиционные и другие льготы. Более того, согласно указаниям этих ведомств, почти у всех СП и иностранных компаний были изъяты суммы доходов,

полученные в результате пользования законными тогда налоговыми и иными льготами. Как следствие, это привело к резкому падению интереса иностранных инвесторов к деятельности в СЭЗ, закрытию и уходу из зоны более половины СП и иностранных компаний, свёртыванию или замораживанию работ по реализации многих инвестиционных проектов [ГАРФ. Ф. 10212. Оп. 1. Д. 523. Л. 5]. Возобновить активную деятельность СЭЗ впоследствии так и не удалось.

СЭЗ «САХАЛИН»

В Сахалинской области создание СЭЗ было обусловлено островным положением региона, которое позволяло рассматривать территорию как автономное хозяйственное образование. Местные власти считали, что Сахалин располагал внушительными запасами природных ресурсов, и отработка рыночных механизмов позволила бы не только интенсивно и рационально разрабатывать эти ресурсы, но и обеспечить значительные валютные поступления. Эти средства могли быть направлены на ускоренное развитие местной промышленности, обеспечивающей как нужды самой области, так и потребности других районов страны (прежде всего материковых районов Дальнего Востока) [ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2638. Л. 68].

СЭЗ «Сахалин» должна была решить целый ряд экономических вопросов, включая ускоренное развитие, комплексное освоение природных ресурсов, увеличение экспортных возможностей, импортозамещение, расширение трансконтинентального транзита, повышение инвестиционной привлекательности для иностранного капитала, а также увеличение экспортного потенциала советских предприятий и отработку новых форм хозяйствования в условиях перехода к рыночной экономике [24]. При этом как реализовать перечисленные задачи на практике или как конкретно соединить в одной стратегии развития импортозамещение и расширение экспорта, документы не указывали.

У областных властей изначально было понимание, что необходимо ставить более реальные и конкретные цели. В технико-экономическом обосновании СЭЗ, подготовленном областным исполкомом в 1990 г., в качестве её предполагаемой основы назывались три ведущих комплекса: нефтегазодобывающий, газохимический, комплекс по добыче и переработке рыбы и морепродуктов. При этом в документе также отмечалось, что «главной целью создания зоны свободного предпринимательства Сахалинской области является формирование на рыночных принципах экономического пространства для реализации проектов освоения крупных газовых месторождений на континентальном шельфе о. Сахалин и интенсивного искусственного рыбозаповедения тихоокеанских особей на реках острова» [ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2638. Л. 72].

Однако в итоге должным образом СЭЗ функционировать так и не начала. Уже в 1993 г. было отмечено, что разработанный администрацией Сахалинской области пакет нормативных документов не был принят правительственными министерствами и ведомствами, и стала очевидной проблема отсутствия ясной государственной политики по созданию и развитию свободной экономической зоны [ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 1158. Л. 3]. Эксперты и местные власти видели одной из основных причин, препятствующих нормальной работе СЭЗ, сверхцентрализацию доходов добывающих и перерабатывающих областных предприятий (особенно в части рыбной, нефтедобывающей промышленности, лесозаготовки), что не позволяло администрации области реализовывать крупные научно-технические и инвестиционные проекты [ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 5. Д. 1158. Л. 4].

СЭЗ «ЕВА»

Идея создания одной из СЭЗ в Еврейской автономной области виделась местным властям закономерным этапом развития приграничной торговли с Китаем. В справке к проекту решения облисполкома «О состоянии и мерах по развитию внешнеэкономической деятельности в области» от 1990 г. говорилось о том, что после выхода постановления Совета Министров СССР № 1405 от 4 декабря 1988 г. «О дальнейшем развитии внешнеэкономической деятельности государственных и иных общественных предприятий, объединений и организаций» расширились внешнеэкономические и культурные связи предприятий и организаций области с зарубежными фирмами и компаниями, и в первую очередь со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. «В настоящее время 21 предприятие и организация области занесены в Государственный реестр участников внешнеэкономических связей. Ряд зарегистрированных предприятий и организаций активно использует предоставленные им права» [ГАЕАО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3314. Л. 1]. Но в этом же документе указывалось, что в целом внешнеэкономические связи примитивны и требуется повышение их качества. Выход виделся в усилении администрирования: «Недостатки в развитии внешнеэкономической деятельности в области являются во многом результатом того, что планово-экономическое управление облисполкома слабо координирует деятельность предприятий и организаций в этом направлении, мало оказывает им помощи в поиске зарубежных партнёров для сотрудничества, создании совместных предприятий и производств, расширении научно-технического и культурного сотрудничества» [ГАЕАО. Ф. 1. Оп. 1. Д. 3314. Л. 5].

13 сентября 1990 г. было утверждено постановление Верховного Совета РСФСР «О создании в Еврейской автономной области свободной экономической зоны», а 7 июня 1991 г. — постановление Совета Министров

РСФСР «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в Еврейской автономной области» и положение «О свободной экономической зоне в Еврейской автономной области (СЭЗ „Ева“)» [22]. Вскоре после утверждения постановлений выявились проблемы правоприменения, которые на самом деле были характерны и для других подобных зон страны. В пункте 6 вышеуказанного постановления Совмина говорилось: «Министерству внешних экономических связей РСФСР по согласованию с Таможенным комитетом СССР определить порядок и правила таможенного контроля и декларирования товаров и иного имущества, ввозимых на территорию СЭЗ и вывозимых с этой территории» [22]. Подобные правила так и не были разработаны. В ноябре 1991 г. председателю Таможенного комитета при Президенте РСФСР поступило обращение от областного Совета народных депутатов ЕАО с просьбой дать указание местным таможенным органам обеспечить выполнение решения правительства об установлении льготного таможенного режима в СЭЗ Еврейской автономной области [ГАЕАО. Ф. 75. Оп. 1. Д. 1683. Л. 29]. Местные органы общесоюзных структур, которые должны были действовать строго по инструкциям, явно не могли довольствоваться размытыми положениями постановления республиканского Совмина.

Другой проблемой являлась нехватка специалистов в юридической и правовой сферах, о чём свидетельствует обращение облисполкома областного Совета ЕАО председателю Совета Министров РСФСР по поводу предоставления ЕАО группы специалистов для помощи в развитии СЭЗ, а именно в подготовке необходимых документов и подзаконных актов, в том числе касающихся налогового и таможенного регулирования [ГАЕАО. Ф. 75. Оп. 1. Д. 1683. Л. 29]. В результате в 1994 г. была дана следующая оценка эффективности СЭЗ: «Однако надо отметить, что свободная экономическая зона ЕАО пока ещё не состоялась. В основном, дальше деклараций дело не идёт. Принятое Правительством Постановление „О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны ЕАО“ на практике использовать крайне сложно, а во многом, просто невозможно, и потому некоторыми министерствами и ведомствами оно не выполняется» [ГАЕАО. Ф. 596. Оп. 1. Д. 6. Л. 44].

Можно выделить несколько общих причин неэффективности вышеперечисленных СЭЗ. Во-первых, между центральными ведомствами (союзными, республиканскими, федеральными) не существовало консенсуса по поводу необходимости их внедрения. Это привело к правовой неопределённости зон, постоянным изменениям регулирующих их правил. Б.Н. Ельцин в июне 1992 г. попытался реанимировать законотворческую работу. Согласно указу президента РФ «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации» [36], её должен был курировать Комитет по иностранным инвестициям при Министерстве финансов РФ. Но централизация процесса

формирования СЭЗ в стране так и не привела к появлению чёткой законодательной базы вплоть до середины 2000-х гг. Во-вторых, изначально предполагавшиеся льготы и свободы для хозяйствующих субъектов в СЭЗ утратили свою актуальность в 1991—1992 гг., после проведения быстрой либерализации экономики всей страны. В-третьих, кроме СЭЗ «Находка», другие зоны Дальнего Востока не получили финансовой поддержки центрального правительства [32].

Юридически все созданные СЭЗ просуществовали до конца июля 2005 г., когда вышел Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», где в статье 40 главы 10 говорилось о прекращении их существования, за исключением СЭЗ в Калининградской и Магаданской областях [39]. Однако в реальности СЭЗ 90-х гг. на Дальнем Востоке России функционировать в полную силу по большей части так и не начинали.

ПРЕДПОСЫЛКИ ПОЯВЛЕНИЯ НОВЫХ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В 2010-е гг.

После 2005 г. на Дальнем Востоке в разное время были созданы две ОЭЗ. Портовая ОЭЗ в Советской Гавани была образована в декабре 2009 г. для реализации экспортных планов нескольких крупных компаний: к 2016 г. они должны были вложить в строительство терминалов более 13,1 млрд руб. К моменту закрытия зоны в сентябре 2016 г. ни одна заявка потенциального резидента так и не была удовлетворена [26].

ОЭЗ на о. Русском в Приморье была создана в марте 2010 г. С её помощью власти надеялись привлечь инвестиции в развитие туристического потенциала региона и загрузить построенные к саммиту АТЭС-2012 инфраструктурные объекты. Однако, как сообщалось в пресс-службе Министерства экономики РФ, в зону не только не удалось привлечь резидентов и инвесторов, но также и утвердить её границы, а полномочия по управлению и распоряжению участками так и не были переданы в Минэкономики. Часть земель зоны в 2016 г. всё ещё находилась в ведении Минобороны. В итоге в сентябре 2016 г. вышло постановление о закрытии ОЭЗ [25].

В 2000-е гг. особые экономические зоны на Дальнем Востоке оказались не нужны, поскольку Центр стал проповедовать патерналистский подход к развитию восточной периферии. К этому времени центральная власть избавилась от прежних обязательств слабого правительства [13, с. 34], финансирование в рамках региональной политики потекло в основном в периферию: Кавказ, Калининград и Дальний Восток. При этом в Москве появилось ощущение, что в центральном бюджете достаточно финансовых ресурсов для масштабных проектов на Дальнем Востоке, которые могут быть реализованы без привлечения частных

и иностранных инвесторов. До конца 2012 г. благодаря излишкам нефтедолларовых доходов регион «залили» деньгами. Именно в этот период федеральная программа развития Дальнего Востока полноценно финансировалась (см. табл. 1). Но, по мнению Н.В. Зубаревич, она характеризовалась гигантоманией: многие годы половина денег, направляемых в рамках целевых трансфертов на Дальний Восток, уходила в один Владивосток на подготовку саммита АТЭС. И как только «большая» стройка закончилась, наступил период сокращения инвестиций в регион [9, с. 227]. Положение ухудшалось тем, что прежние госинвестиции были мало связаны с производительным сектором, так как они в основном ушли в инфраструктуру имиджевых объектов (для саммита АТЭС), не приносящих прямых доходов от их дальнейшей эксплуатации.

До конца 2013 г. Дальний Восток России оставался основным местом притяжения федеральных целевых средств. Но уже в 2014 г. центральное правительство направило в небольшую Калининградскую область сумму, равную 65% аналогичных средств, выделенных на огромную восточную периферию. Одновременно немалые суммы были перераспределены на новую геополитическую проблему на западном фронте страны — Крым. В 2015 г. Дальний Восток по выделяемым целевым средствам уступил не только Крыму (в пять раз), но и Кавказу (см. табл. 1).

С начала 2010-х гг. центральная власть в России стала исповедовать другую идеологию развития Дальнего Востока. Она сводилась к промежуточной стратегии, предполагавшей установление широких (не только в отношении крупных проектов) международных связей периферии под контролем Москвы. В июле 2010 г. президент Д.А. Медведев раскритиковал руководителя Минрегиона В.Ф. Басаргина за его презентацию о перспективах модернизации Дальнего Востока, в которой не было «ни слова про развитие сотрудничества с АТР» [34].

Москва пошла по пути создания различных институтов развития, компенсируя сокращение централизованного финансирования. В результате появились новые инструменты развития — территории опережающего развития и свободный порт Владивосток.

ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ И СВОБОДНЫЙ ПОРТ ВЛАДИВОСТОК

В декабре 2013 г. начался новый этап развития в истории дальневосточных ОЭЗ, когда в послании Федеральному собранию президент РФ Владимир Путин объявил о «повороте на Восток», назвав подъём Дальнего Востока национальным приоритетом на весь XXI в., и выдвинул идею создания территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) с особыми условиями для организации несырьевых

Таблица 1

Сумма затраченных средств по федеральным целевым программам, млн руб. (% от плановых показателей) [10]

Федеральные целевые программы		2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Кавказ	ФЦП «Юг России (2008–2012 гг.)»	6 846 (100%)	4 300 (100%)	10 363 (99,7%)	13 114 (101%)	6 500 (98,4%)	4 668 (100%)	15 814,0
	ФЦП «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия»		1 500 (100%)	1 362 (91%)	4 500 (100%)	3 941 (87,6%)	4 391 (89%)	4 706,0
Дальний Восток	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на период до 2013 г.» («... до 2018 г.»)	88 137 (103,5%)	97 602 (99,5%)	81 928 (96%)	73 212 (н/д)	52 871 (111%)	17 086 (76,7%)	18 476,0
	ФЦП «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2007–2015 гг.»	1 626 (100%)	1 335 (98,1%)	2 220 (93%)	3 999 (101%)	3 301 (83%)	2 681 (83%)	4,5
Крым	«Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 г.»							94 300,0
Калининград	ФЦП развития Калининградской области на период до 2014 г.	2 790 (100%)	4 000 (100%)	5 972 (99%)	6 276 (99%)	6 316 (99%)	12 701 (99%)	9 295,0

производств, ориентированных в том числе и на экспорт. На Дальнем Востоке планировалось создать условия ведения бизнеса, конкурентные ключевым деловым центрам АТР. Под этими условиями подразумевались процедуры разрешения на строительство, подключения к электросетям, прохождения таможи. «Разворот России к Тихому океану, динамичное развитие всех наших восточных территорий не только откроет нам новые возможности в экономике, новые горизонты, но и даст дополнительные инструменты для проведения активной внешней политики» [19]. Через год вышел Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», определяющий их правовой режим, меры государственной поддержки и порядок осуществления деятельности на таких территориях [38].

В июне 2015 г. вышло сразу три постановления о создании ТОСЭР — «Комсомольск» и «Хабаровск» в Хабаровском крае и «Надеждинская» в Приморском крае. Помимо этого, в начале ноября 2018 г. был подписан указ о передаче Республики Бурятия и Забайкальского края из состава Сибирского в Дальневосточный федеральный округ. На эти два новых региона ДФО уже начали распространяться механизмы поддержки и преференции, действующие на Дальнем Востоке. В частности, 14 марта правительственная подкомиссия на заседании по вопросам реализации инвестпроектов на Дальнем Востоке одобрила создание двух территорий опережающего развития (ТОР) в Бурятии и Забайкальском крае [35].

Всего к маю 2019 г. на территории восьми субъектов Дальневосточного федерального округа функционировало 18 ТОР, которые, стоит отметить, не остались исключительно дальневосточным феноменом. Как это часто бывает с территориальными преференциальными режимами, центральные власти со временем стали множить данный инструмент развития на всей территории России. Во-первых, этот режим был распространён на отдельные российские моногорода. К апрелю 2019 г. их количество составляло 86 зон с 340 резидентами [1]. Во-вторых, правительство долгое время рассматривало возможность распространить режим ТОР на всю Арктику [2], но в дальнейшем отказалось от этой идеи [40], разработав отдельную преференциальную программу для северного региона.

По своей сути ТОР почти не отличается от СЭЗ 90-х гг., перед ними стоят практически те же цели и задачи — развитие отдельных регионов путём привлечения инвесторов за счёт особого таможенного и налогового режима. Однако есть большое отличие территорий опережающего развития от вышеописанного исторического аналога. Фактически вся хозяйственная деятельность в ТОР администрируется централизованно. Это позволяет эффективно производить изъятия из общенационального правового поля для нужд новых преференциальных режимов [8]. Регулирует и контролирует деятельность резидентов ТОР управляющая компания — акционерное общество, которое определено Правительством РФ

в целях осуществления административных функций на территории опережающего социально-экономического развития и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочернее хозяйственное общество, которое создано с участием такого акционерного общества. В данном случае в роли управляющей компании выступает Корпорация развития Дальнего Востока (КРДВ), в задачи которой входит:

- финансирование и поддержка проектов, реализуемых на ТОСЭР, а также поддержка иных социально ориентированных проектов, в том числе в агропромышленной сфере;
- привлечение резидентов ТОСЭР, прямых инвестиций;
- развитие человеческого капитала и содействие обеспечению трудовыми ресурсами резидентов ТОСЭР [38].

Как правило, ТОР создаётся под крупных инвесторов. Для вступления в ТОР требуется предоставить бизнес-план со сроками сдачи отдельных этапов работы. Минимальный объём инвестиций — 500 000 руб., при этом обязательным условием является регистрация компании на территории ТОР и отсутствие у неё каких-либо долгов. Кроме того, вид деятельности компании должен соответствовать одному из указанных в постановлениях Правительства РФ о создании ТОР — для каждой территории список таких видов деятельности разнится, так как у некоторых ТОР есть определённая специализация [17].

Помимо ТОР, в июле 2015 г. была создана ещё одна ОЭЗ — свободный порт Владивосток (СПВ), — территория, на которой установлены особые меры государственной поддержки предпринимательства [37]. Ранее, с 1862 по 1900 гг. во Владивостоке уже действовал режим порто-франко, предоставляющий право беспошлинной торговли. Однако режим СПВ предоставляет инвесторам более широкий спектр льгот и привилегий [4, с. 58].

Одной из особенностей СПВ является величина территории, которую этот режим охватывает: он не ограничивается одним лишь Владивостоком. Согласно закону о СПВ к свободному порту Владивосток относится большая часть муниципальных образований Приморского края, а также отдельные районы Камчатского и Хабаровского краёв, Сахалинской области и Чукотки. Функционирование СПВ также контролируется КРДВ.

Для вступления в СПВ компания или ИП должны быть зарегистрированы на его территории, а объём капитальных вложений не может быть менее 5 млн руб. в срок, не превышающий трёх лет со дня включения индивидуального предпринимателя или юридического лица в реестр резидентов свободного порта Владивосток [18].

На май 2019 г. в ТОР Дальнего Востока числилась 371 компания [29]. Согласно данным, представленным на официальном сайте КРДВ, на 2018 г. в рамках ТОР заявлено о создании 56 813 рабочих мест, а сумма инвестиций достигла 2,3 трлн руб. [17]. В СПВ число резидентов уже

достигло 1232, а количество рабочих мест и сумма инвестиций в 2018 г. равнялись 60 029 и 582 млрд руб. соответственно [18].

Также отмечалось, что более 80 компаний из числа резидентов ТОР и СПВ имеют иностранное участие. Заявленные капиталовложения со стороны этих инвесторов составляют 217,7 млрд руб. Наибольший интерес к работе на Дальнем Востоке демонстрируют компании из Китая, Японии и Южной Кореи. Инвесторы вкладывают деньги в обрабатывающее производство, сельское хозяйство, сферу строительства и услуг [30].

Положительный эффект не столь масштабен, как это позиционируют власти. Во-первых, остаётся открытым вопрос, возможно ли в принципе оценить действенность преференциальных режимов. Счётная палата России неоднократно указывала на отсутствие как общей системы оценки ТОР и СПВ [14], так и показателей, позволяющих замерить эффективность расходов федерального бюджета [28]. Как следствие, никто комплексно не пытался проверить результаты работы ТОР и СПВ [3].

Во-вторых, хотя Минвостокразвития и курируемые им агентства/фонды оперируют различными цифрами, показывающими эффективность ТОР и СПВ (обычно это соотношение привлечённых внебюджетных средств к бюджетным вложениям, суммы инвестиций или количество создаваемых рабочих мест), официальная риторика склонна выдавать желаемое за действительное. В заблуждение может ввести уже статистика на сайте КРДВ, который является основным источником данных о развитии ТОР и СПВ. На страницах сайта, знакомящих с возможностями и результатами функционирования этих преференциальных зон, читатель видит большие цифры новых инвестиций и рабочих мест, хотя нигде не указывается, что это заявленные, а не реальные инвестиции [17]. Когда выходит статья с заголовком «На Дальний Восток привлечено 3,3 трлн рублей частных инвестиций» [16], читатель также будет думать о реальных, а не о планируемых инвестициях, тем более что содержание статьи подтверждает первое. Когда же в публикуемых материалах говорится о реальных инвестициях, то невозможно найти истину в цифрах. По случайно отобранному официальному заявлению Минвостокразвития, к началу 2018 г. сумма фактически вложенных средств в ТОР и СПВ составила 86 млрд руб., к январю 2019 г. — 327 [12], к апрелю 2019 г. — 294 [11], а к сентябрю 2019 г. — 44 [27]. Безусловно, у такой динамики могут быть простые объяснения (например, использование чиновниками неактуальных данных), но она не позволяет использовать эти цифры для серьёзного экономического анализа. В целом намеренные или случайные ошибки в показателях приводят к формированию завышенных ожиданий от преференциальных режимов, что неизбежно обернётся нарастающей критикой, почвой для которой станет простое сравнение заявленного и реализованного.

В-третьих, львиную долю инвестиций предоставляют крупные госкомпании, которые крайне сложно отнести к частным инвесторам.

Они берутся не всегда за экономически рациональные проекты. Так, «Роснефть» инвестирует в создание крупнейшего судостроительного предприятия в ТОР «Большой Камень». Объём инвестиций по проекту превышает 150 млрд руб. Компания намерена не только построить современную судостроительную верфь, но и в существенной степени загрузить её заказами на производство судов, необходимых для разработки шельфовых нефтегазовых месторождений и морской транспортировки углеводородов. Но даже «Роснефть» не всегда готова беспрекословно исполнять намеченные планы. В мае её руководство заявило о сомнениях в целесообразности реализации проекта нефтехимического комплекса в Находке [31], на который приходилось около четверти всех планируемых инвестиций в ТОР Дальнего Востока.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В целом мы видим два разных подхода к управлению особыми экономическими зонами на Дальнем Востоке России в начале 1990-х гг. и в 2010-е гг., хотя появление преференциальных режимов имело общую причину — необходимость снизить централизованные бюджетные вливания в регион, компенсировав это улучшением инвестиционной среды. Модель управления ОЭЗ связана со способностью государства контролировать политические и экономические процессы в стране. На рубеже 1980—1990-х гг. центральная власть теряла контроль над территориями. Решения по ОЭЗ проводились под давлением с мест, но осуществление этих решений блокировалось федеральной бюрократией. Механизмы функционирования ОЭЗ в основном так и не были запущены. В 2010-е гг. Центр контролировал политическую и экономическую повестку в стране, поэтому централизованно развивал новые виды преференциальных режимов — территории опережающего развития и свободный порт Владивосток. Тем не менее эффективность функционирования ТОР и СПВ остаётся под вопросом.

ЛИТЕРАТУРА

1. 7 новых ТОР будут созданы в регионах РФ. 15.04.19. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczone/2019041503> (дата обращения: 01.09.2019).
2. Алексей Улюкаев: Режим ТОР может быть распространён на российскую Арктику. 07.09.16. URL: http://economy.gov.ru/minec/press/news/2016070901_01 (дата обращения: 01.09.2019).
3. Базанова Е., Адамчук О., Чуракова О. Территории опережающего развития на Дальнем Востоке рискуют повторить судьбу особых экономических зон // Ведомости. 25.10.2017. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/10/25/739247-territorii-operezhayushchego-razvitiya> (дата обращения: 27.02.19).

4. Беляева Н.А. Порто-франко в системе российской таможенной политики (к 150-летию введения порто-франко во Владивостоке) // Вестник Дальневосточного отделения РАН. 2013. № 1 (167). С. 55—64.
5. Бюджетное послание на 2014—2016 годы. 13.06.2013. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/18333> (дата обращения: 10.08.2019).
6. Горбачёв М.С. Избранные речи и статьи. М.: Политиздат, 1987. Т. 4. 511 с.
7. Горбачёв М.С. Избранные речи и статьи. М.: Политиздат, 1989. Т. 6. 606 с.
8. За 6 лет для Дальнего Востока принято 36 законов. 02.10.2018. URL: https://minvr.ru/press-center/news/19011/?sphrase_id=1112003 (дата обращения: 10.08.2019).
9. Зубаревич Н.В. Стратегия пространственного развития после кризиса: от больших проектов к институциональной модернизации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2015. № 2. С. 226—230.
10. Исполнение федерального бюджета и бюджетов бюджетной системы Российской Федерации за 2017 год (предварительные итоги). URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/03/main/lpolnenie_federalnogo_budzheta.pdf (дата обращения: 27.02.19).
11. Корпорация развития Дальнего Востока набирает кадровый резерв. 01.04.2019. URL: https://minvr.ru/press-center/news/21563/?sphrase_id=1067742 (дата обращения: 27.02.19).
12. Корпорация развития Дальнего Востока удостоена звания «Закупщик года — 2018». 29.01.2019. URL: <https://minvr.ru/press-center/news/20866/> (дата обращения: 27.02.19).
13. Кузнецова О.В. Трансформация федеральной региональной политики России с середины 2000-х годов // Труды Института системного анализа РАН. 2009. Т. 43. С. 25—42.
14. Механизм создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития требует совершенствования. 23.10.2017. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/31725 (дата обращения: 27.02.19).
15. Минакир П.А. О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // Пространственная экономика. 2012. № 1. С. 7—28.
16. На Дальний Восток привлечено 3,3 трлн рублей частных инвестиций. 02.03.2018. URL: https://investvostok.ru/news/1564/?sphrase_id=21744 (дата обращения: 27.02.19).
17. О TOP. URL: <https://erdc.ru/about-tor/> (дата обращения: 27.08.19).
18. Об СПВ. URL: <https://erdc.ru/about-spv/> (дата обращения: 27.08.19).
19. Послание Президента Федеральному Собранию. 12.12.2013. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825> (дата обращения: 10.08.2019).
20. Постановление ВС РСФСР от 13 сентября 1990 г. № 165-1 «О создании зон свободного предпринимательства» // СПС «Гарант».
21. Постановление ВС РСФСР от 14 июля 1990 г. № 106-1 «О создании зон свободного предпринимательства» // СПС «Гарант».
22. Постановление Совмина РСФСР от 07.06.1991 № 312 (ред. от 03.10.2002) «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в Еврейской автономной области» (вместе с «Положением о свободной экономической зоне в Еврейской автономной области (СЭЗ „ЕВА“)») // СПС «КонсультантПлюс».
23. Постановление Совмина РСФСР от 23.11.1990 № 540 (ред. от 03.10.2002) «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в районе г. Находки (СЭЗ Находка) Приморского края» (вместе с «Положением о свободной экономической зоне в районе г. Находки Приморского края») // СПС «КонсультантПлюс».
24. Постановление Совмина РСФСР от 26.06.1991 № 359 (ред. от 03.10.2002) «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны „Сахалин“»

- (СЭЗ „Сахалин“)» (вместе с «Положением о свободной экономической зоне „Сахалин“ (СЭЗ „Сахалин“)») // СПС «КонсультантПлюс».
25. Правительство ликвидировало ОЭЗ на острове Русском в Приморье. 01.10.2016. URL: <https://primamedia.ru/news/535263/> (дата обращения: 27.02.19).
 26. Правительство России досрочно прекратило деятельность особой экономической зоны в Хабаровском крае. 03.10.2016. URL: <https://www.dvnovosti.ru/khab/2016/10/03/56280/#ixzz5qa36le5p> (дата обращения: 27.02.19).
 27. Преференциальные режимы для инвесторов: Пройденный путь и новые вызовы. 04.09.2019. URL: <https://forumvostok.ru/news/preferentsialnye-rezhimy-dlja-investorov-projdennyj-put-i-novye-vyzovy/> (дата обращения: 10.09.19).
 28. Развитие инфраструктуры территории опережающего развития «Большой Камень» требует комплексного подхода. 12.10.2018. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34801 (дата обращения: 10.09.19).
 29. Реестр резидентов TOP. URL: <https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf> (дата обращения: 27.05.19).
 30. Резиденты TOP и свободного порта на Дальнем Востоке инвестировали 367 млрд рублей. URL: <https://tass.ru/ekonomika/6268333> (дата обращения: 27.02.19).
 31. «Роснефть» отказалась от проекта на ¥1 трлн из-за налогового манёвра. 13.05.2019. URL: <https://www.rbc.ru/business/13/05/2019/5cd984b09a7947266d593ee4> (дата обращения: 01.09.2019).
 32. Савченко А.Е. Между желаемым и возможным: особые экономические зоны на Дальнем Востоке в 1987—2015 гг. // Проблемы Дальнего Востока. 2015. № 6. С. 83—91.
 33. Савченко А.Е. Преодолеть границы: поиск новых форм внешнеэкономических связей для развития Дальнего Востока в 1985—1993 гг. // Россия и АТР. 2018. № 3. С. 45—67.
 34. Стенографический отчёт о совещании по социально-экономическому развитию Дальнего Востока и сотрудничеству со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. 02.07.2010. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/8234> (дата обращения: 05.11.2015).
 35. Счётная палата: TOP на Дальнем Востоке нужно развивать комплексно в рамках нацпроекта. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6297975> (дата обращения: 27.06.19).
 36. Указ Президента Российской Федерации от 04.06.1992 г. № 548 «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации». URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/1418> (дата обращения: 27.02.19).
 37. Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» от 13.07.2015 № 212-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 38. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 39. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».
 40. Юрий Трутнев: Арктике нужны льготы и налоговые каникулы на всё. 04.03.2019. URL: <https://www.interfax.ru/interview/652915> (дата обращения: 27.08.19).
 41. ГАЕАО (Гос. арх. Еврейской автономной области).
 42. ГАРФ (Гос. арх. Российской Федерации).