

§1 ТРАНСФОРМАЦИИ В ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРОЦЕССАХ

Лёвушкина А. О., Мефодьева С. А.

ПРОБЛЕМЫ НЕФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В ПРИМОРСКОМ КРАЕ В КОНТЕКСТЕ ОТНОШЕНИЙ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЦЕНТРА И РЕГИОНА: ОТ СЭЗ ДО ТОРОВ И СВОБОДНОГО ПОРТА

***Аннотация.** Объектом исследования являются нефинансовые институты развития, а именно различные виды специальных экономических зон — свободные экономические зоны, особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития и свободный порт. Предмет исследования — нефинансовые институты развития в контексте взаимоотношений федерального центра и периферии, определяемых вектором государственной политики. Область исследования ограничена территориально Приморским краем; период исследования, включая зарождение предпосылок и условий для развития специальных экономических зон в современном виде, — рубеж XIX–XX вв. — сентябрь 2015 г. Авторы применяют системный общеметодологический подход, рассматривая регион как подсистему с ее структурными связями, в той или иной мере реплицирующую структуру системы. Кроме того, институты развития рассматриваются в исторической последовательности с помощью историко-сравнительного институционального анализа. Среди эмпирических методов — анализ документов, вторичный анализ статистических данных, а также метод экспертных оценок. В работе проведен анализ причин неэффективности прежних региональных институтов развития и выявлены риски для ТОРов и свободного порта в Приморском крае. Основной вывод — предоставление налоговых и таможенных льгот инвесторам само по себе не означает последующее опережающее развитие территории. Научный вклад авторов в разработку темы состоит в том, что проблема ТОРов и свободного порта рассматривается комплексно, в эволюционном контексте, с учетом изменения вектора государственной политики и степени патронажа федерального центра над периферией.*

***Ключевые слова:** институты развития, Приморский край, Дальний Восток, территория опережающего развития, особая экономическая зона, свободный порт, государственный патронаж, центр-периферия, свободная таможенная зона, Азиатско-Тихоокеанский регион.*

Review. *The object of the research are non-financial development institutions, namely various kinds of special economic zones — free economic zones, special economic zones, territories of priority development and free ports. The subject of the research are the non-financial development institutions in the context of relations between the federal centre and periphery defined by the trends of state policy. The field of the research is territorially limited to the Primorsky Region, the period of the study including origins of prerequisites and conditions for the development of modern special economic zones is from the end of 19th — beginning of 20th century until September 2015. The authors apply general methodological system approach, considering the region as a subsystem with its structural connections that to a certain degree replicates the structure of the system. Moreover, the development institutions are considered in their historical sequence with the help of historically-comparative institutional analysis. Among the empirical methods the analysis of documents, secondary analysis of statistical data and expert evaluation were used. The study analyses the reasons of inefficiency of the previous regional development institutions and highlights the risks for the territories of priority development and the free port in Primorsky Region. The main conclusion is that the provision of tax and customs privileges to the investors alone does not mean consequent priority development of the territory. The scientific contribution of the authors to the study of the topic lies in the fact that the issue of territories of priority development and the free port is considered comprehensively in the context of evolution, taking into account the changes in the trends of state policy and the degree to which the federal centre patronises the periphery.*

Keywords: *Free Port, Special Economic Zone, territories of priority development, Far East, Primorsky Region, Development Institutions, Governmental Patronage, Center-Periphery, Free Customs Zone, Asia-Pacific Region.*

Одна из важнейших детерминант, определяющих внутреннюю политику любого государства, — это отношения между «центром» и «периферией». Российская Федерация, в связи со значительной территориальной протяженностью, характеризуется обширной периферической системой, многочисленными индивидуальными особенностями входящих в нее регионов, сложными межрегиональными связями. В последние десятилетия наше государство находится в поиске новых инструментов многоконтурного управления развитием «периферии», нового баланса полномочий, который обеспечит эффективное функционирование и наращивание экономической мощи регионов.

Ситуация высокой неопределенности в современной мировой политико-экономической системе делает невозможным применение стандартных процедур и институтов и требует новаторских решений в области управления. В этих условиях появляются и эволюционируют институты развития — один из инструментов государственной политики, стимулирующий инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства ^[1]. Основная их цель — преодоление так называемых «провалов рынка», которые образовались вследствие действия рыночных механизмов и не могут быть нивелированы без применения специальных регулирующих средств. Результатами функционирования институтов развития должны стать устойчивый экономический рост и диверсификация экономики. Зона их дислокации — приоритетные отрасли экономики, где они играют каталитическую роль в привлече-

нии частных инвестиций и создании необходимой для обеспечения функционирования предприятий инфраструктуры.

Институты развития подразделяются на финансовые — универсальные и отраслевые банки развития, экспортно-импортные банки, страховые агентства, лизинговые, кредитные и инвестиционные фонды и агентства, инновационные и венчурные фонды, агентства по развитию стратегических технологий, фонды регионального развития и агентства ипотечного кредитования, а также нефинансовые институты — особые экономические зоны — промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые ^[2]; технополисы, технопарки и промышленные парки; бизнес-инкубаторы; субконтрактационные и экспертно-аналитические центры; центры развития дизайна и энергосбережения ^[3]. В стадии становления находятся новые нефинансовые институты развития — территории опережающего социально-экономического развития и свободные порты.

Асимметрия совокупных потенциалов территорий Российской Федерации определяет диверсифицированный характер институтов развития. Помимо федеральных существуют и региональные институты, которые действуют точно в каждом регионе. Их цель — «закрывать» конкретные проблемные зоны, свойственные региону. Например, в Приморском крае это Совет по привлечению инвестиций в экономику Приморского края при Губернаторе Приморского края, Инвестиционное агентство Приморского края, Агентство стратегических инициатив по продвижению новых про-

ектов в ДФО, Общественный экспертный совет по экономической политике в Приморском крае, Общественный экспертный совет по тарифам Приморского края [4].

Институты развития, существующие и действующие в Приморье, невозможно рассматривать в отрыве от исторического контекста и специфического вектора развития края. В силу того, что Дальний Восток России — территория сравнительно недавнего освоения, отдаленная, но, в то же время, имеющая большое геостратегическое значение, для него изначально был предусмотрен особый протекционистский режим, включающий налоговые и таможенные льготы и значительные государственные ассигнования на создание инфраструктуры. Уже в начале колонизации центральная власть рассматривала тихоокеанские рубежи как военный форпост. Функции региона как территории избыточного аграрного переселения и сырьевой базы были вторичными. Проблемы неконкурентоспособности местных товаров не возникало: государство размещало и оплачивало обширные военные заказы, а частный капитал концентрировался в наиболее рентабельных сферах — добыче угля и золота, рыболовстве и лесозаготовках. Постоянные угрозы восточным рубежам сначала со стороны Японии, а затем — КНР) привели к тому, что решающую роль в развитии региона играло внеэкономическое стимулирование. Исключительное геополитическое положение территории предопределили ее политико-экономическое будущее.

В 1986 г. М. С. Горбачев во время визита во Владивосток объявил о повороте советской политики и экономики на Восток, к Тихому океану, и Приморью в этом сценарии отводилась важная роль. В край должны были быть направлены средства из государственного бюджета, а в задачи региональных исполнительных органов власти входило ускорение темпов развития производительных сил, приоритетное решение социальных проблем, развитие топливно-энергетического комплекса, опережающее развитие современной базы строительной индустрии, повышение роли региона во внешнеэкономических связях страны, прибрежной и приграничной торговле, создание совместных предприятий с государствами Юго-Восточной Азии [5].

Отсюда следует, что курс на опережающее развитие — это не совсем новация второй декады XXI века. Но на этапе своего провозглашения он остался лишь декларацией о намерениях. Актуальные цели сочетались с недостижимыми цифрами, при этом с падением СССР господдержка прекратилась из-за потери контроля над экономической

системой и ее острым финансово-бюджетным дисбалансом. Ресурсы государства, направленные на развитие региона, рассеивались в «серых» зонах экономики, где превращались в частные [6, с.238].

Важным приобретением эпохи рубежа 80–90-х годов XX в. стал новый для отечественной практики институт развития — свободные экономические зоны (СЭЗ). В условиях транзита от командной к рыночной экономике отечественные реформаторы избрали политику копирования успешных зарубежных политико-экономических практик. Эталонным институтом СЭЗ за рубежом стал Шеньчжень (КНР), который приобрел этот статус в 1980 г. Уже через 5 лет стоимостный объем выпущенной в рамках СЭЗ промышленной продукции возрос в 40 раз, население выросло с 20 тысяч до более чем миллиона человек, объем иностранных инвестиций, привлеченных в СЭЗ, превысил 51 млрд. долларов [7, с. 23]. Решение следовать примеру КНР было продиктовано и политическими соображениями: китайские свободные экономические зоны стали полями конвергенции социалистической и капиталистической модели, что добавляло уверенности в успехе имплантации института в советскую реальность.

С 1988 года началось обсуждение грандиозного проекта, получившего название «Туманганская инициатива», предполагавшего создание международной СЭЗ в устье реки Туманная на стыке СССР, КНР и КНДР с территорией около 10 тыс. км и трёхсотмиллионным населением, которая должна была стать транзитно-транспортным узлом между Юго-Восточной Азией и Европой. Переговоры постепенно сошли на нет, поскольку каждая сторона преследовала в проекте собственные выгоды, которые противоречили интересам остальных участников. КНР рассчитывала построить порт в устье Туманной, получив выход в Японское море и прямой транспортный коридор в Японию, но этот сценарий противоречил плану КНДР по развитию портов Раджин, Унган и Чундзин [8]. Оба варианта не устраивали Приморье, поскольку снижали значение портов Владивосток и Находка. Посредничество ООН в переговорах по проекту также не принесло значительных результатов.

В 1989 г. Правительством СССР было принято решение о создании свободной экономической зоны в г. Находка, хотя законодательная база еще не была подготовлена в достаточной мере. 14 июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял Постановление «О создании зон свободного предпринимательства», а уже 24 октября — Постановление «О создании в Приморском крае в районе

г. Находки свободной экономической зоны»^[9, 10]. Через месяц было утверждено Положение «О свободной экономической зоне в районе г. Находки Приморского края»^[11]. Правовое регулирование функционирования СЭЗ отличалось высокой неопределенностью.

Вопреки ожиданиям Москвы и согласно общей тенденции, функционирование СЭЗ «Находка» осуществлялось во многом стихийно, а основным его вектором стали интересы местных элит, которые в условиях переходного политического режима и ситуации неопределенности стремились к аккумуляции как можно большего количества ресурсов. К примеру, в августе 1992 года была утверждена государственная программа приватизации, и уже в сентябре в Находке прошла приватизационная волна, которая затронула, прежде всего, морские порты и транспортные предприятия, и была настолько мощной, что вызвала опасения Москвы. Во второй половине сентября были подписаны государственные распоряжения, исключающие порты из приватизации, но в Находке оформление имущества в частную собственность уже было осуществлено в соответствии с законодательством^[12]. Кроме налоговых льгот, которые были предоставлены предприятиям с участием иностранного капитала более 30%, СЭЗ получила возможность направлять 80% таможенных сборов в свой бюджет, а 20% — на финансирование инфраструктурных проектов. В связи с политико-экономической нестабильностью в стране и недофинансированностью проекта административный комитет «Находки» столкнулся с трудностями в привлечении инвестиций, однако 1992 год был успешным: на один государственный рубль, инвестированный в СЭЗ, приходилось 76 рублей прямых или связанных иностранных инвестиций. При этом за 10 месяцев, прошедших с начала приватизации, проверку ее законности в «Находке» провели 20 комиссий, в том числе, это были проверки Б. Ельцина, его заместителя А. Руцкого, Министерства финансов и т.д. Последовавшие после заявления А. Руцкого о неправомерности приватизации портового имущества скандалы негативно отразились на приморском фондовом рынке и подорвали доверие инвесторов^[13]. Многочисленные и непоследовательные изменения правовой базы функционирования СЭЗ^[14–19] и последующая борьба администрации за восстановление льгот, требование вернуть средства по предоставленным ранее льготам в 1993 г., дефолт 1998 года, приостановки финансирования, борьба корпоративных интересов внутри СЭЗ «Находка»^[20] — все это фактически свело на нет полученные преимущества и привело

к нестабильной деятельности зоны. Период инвестиционной активности сменился депрессией. С целью перенаправления потока инвестиций из сырьевой сферы в производственную был принят краевой закон об индустриальных комплексах на территории СЭЗ^[21]. Однако инвестиционная активность в их рамках была незначительна. В 2005 г. был принят закон об особых экономических зонах, а в 2006 г. СЭЗ «Находка» фактически прекратила существование, не оправдав вложенные средства^[22].

Причина провала СЭЗ «Находка» — в неопределенности общей стратегии государства по организации СЭЗ, в отсутствии здорового политико-экономического прагматизма. Нестабильность правового регулирования, в условиях которой льготы сначала предоставлялись, а затем изымались, усилила коррупцию и предопределила неэффективное использование государственных ресурсов. У «восточного курса» в Москве было достаточно противников, придерживавшихся прозападных взглядов, поэтому Приморье так и осталось на периферии политического внимания.

Со сменой политического руководства идея «поворота на Восток» вновь обрела актуальность. В 2002 г. В. Путин заявил, что «значение Дальнего Востока для России существенно повысилось» и призвал развивать на территории деловую активность^[23]. Вторая половина 2000-х гг. ознаменовалась одновременно активизацией законодотворческого процесса в области регулирования деятельности специальных экономических зон, которые получили название особых экономических зон^[2, 22, 24, 25], и усилением государственного патронажа над Приморьем, в том числе, в связи с подготовкой объектов Саммита АТЭС-2012.

Законодатель дал достаточно широкое определение особой экономической зоны — «определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности»^[22]. Первоначально было выделено два типа ОЭЗ — промышленно-производственные и технико-внедренческие, в 2006 г. список был дополнен туристско-рекреационными, а в 2007 г. — портовыми ОЭЗ. Срок существования зон первоначально ограничивался 20 годами, кроме портовых ОЭЗ (49 лет)^[2, 24]. Резидентам ОЭЗ предоставлялись таможенные льготы (режим свободной таможенной зоны предусмотрен для всех типов ОЭЗ), а также налоговые льготы на региональном и местном уровнях. Инициатива по созданию ОЭЗ должна была исходить от регионов и муниципалитетов, далее проект оценивался в соответствии с ин-

вестиционной привлекательностью территории, наличием материальной базы, трудовых ресурсов, целесообразностью и последствиями деятельности ОЭЗ для соседних регионов.

Первой ОЭЗ на территории Приморского края стала туристско-рекреационная зона на острове Русский, постановление о создании которой было принято Правительством в 2010 г. [26]. Предполагалось, что зона привлечет инвесторов уникальным рекреационным потенциалом острова, здесь появится игровая зона, и уже к Саммиту АТЭС-2012 она начнет свое функционирование, однако земельные участки, выделенные под ОЭЗ, общей площадью 3613 га находились в ведении Министерства обороны РФ, и их передача в собственность Приморского края для включения в территорию ОЭЗ застопорилась. В течение четырех лет ОЭЗ на Русском острове находилась на «нулевом цикле», велись работы по согласованию проектной документации и оформлению земельно-имущественных отношений, но ни одного инвестора привлечено не было. Кроме того, Счетная палата признала использованными не по целевому назначению выделенные из уставного капитала Управляющей компании средства на разработку концепции развития ОЭЗ в размере 23,57 млн. рублей [27, с.132]. Эти средства были внесены в уставной капитал из федерального бюджета и предназначались для строительства инфраструктурных объектов.

Создать туристический кластер до начала Саммита 2 сентября 2012 г. не удалось. На этапе постройки остались гостиницы «Хайят» и океанариум на Русском острове. Театр оперы и балета во Владивостоке открылся через год после Саммита. Выполнение проектов по подготовке объектов АТЭС-2012 затягивалось, необходимо было усилить государственный контроль в регионе. 21 мая 2012 года было создано Министерство РФ по развитию Дальнего Востока, которое стало выполнять функции координации государственных программ и контроля за их выполнением [28].

Вместе с тем интенсифицировалось обсуждение институтов развития. В Послании Федеральному Собранию В. В. Путин заявил, что «... надо провести серьезную инвентаризацию институтов развития» и «восстановить в их работе стратегический вектор на технологический прорыв» [29]. Также в своем послании Президент поставил Правительству задачу создать на Дальнем Востоке сеть территорий опережающего развития, обозначив ее как национальный приоритет XXI века.

В связи с объявленной ревизией институтов развития в августе 2014 года появился проект по-

становления Правительства о досрочном прекращении функционирования ОЭЗ на острове Русский, поскольку в течение трех лет с даты ее создания не было заключено ни одного соглашения об осуществлении деятельности резидентами, что сразу вызвало протест временно исполняющего обязанности губернатора края В. В. Миклушевского [30]. Практически одновременно появился проект новой владивостокской ОЭЗ промышленно-производственного типа в районе бухты Золотой рог при участии ООО «Мазда Соллерс Мануфэкчуринг Рус», «Пасифик лоджистик», «Соллерс» и «Соллерс — Дальний Восток», в рамках которого предполагалось расширение автомобильного производства и перевода его от крупноузловой сборки на полный производственный цикл. Согласно проекту, к 2022 году число рабочих мест увеличится вдвое, до 3500, а также будет обеспечено 8,5% прироста ВРП Приморского края. ОЭЗ принесет в федеральный бюджет 2,9 млрд. руб. и в краевой бюджет 0,4 млрд. руб. налоговых отчислений ежегодно. Расширение производства планируется в 2016–2018 гг. [31].

Необходимо отметить, что в целом российские ОЭЗ как институт развития оказались неэффективными. По оценкам Счетной палаты РФ, на 1 рубль вложенных государственных средств объем частных инвестиций составил 0,68 рублей, и это в основном за счет ОЭЗ промышленно-производственного типа, где объем инвестиций резидентов в 1,94 раза превысил государственные вложения [27, с.160]. При расходовании средств на создание и функционирование ОЭЗ Минэкономразвития РФ и управляющие компании, согласно отчету Счетной палаты, не в полной мере руководствовались принципами достаточности, экономичности и результативности, допуская необоснованное завышение объемов инвестиций из федерального бюджета и нецелевое использование средств уставного капитала ОАО «ОЭЗ» [27, с.135].

На смену ОЭЗ пришли новые институты развития. Практически незамеченным в Приморье остался закон о зонах территориального развития [32]. Однако уже закон о территориях опережающего социально-экономического развития, подготовленный специалистами Минвостокразвития, предусматривал приоритетное развитие Дальнего Востока: в течение трех лет с момента принятия закона ТОРы могут создаваться только на Дальнем Востоке и на территориях моногородов, включенных в перечень, утвержденный Правительством РФ [33].

Идея ТОРов, так же, как и ОЭЗ, исходит из стратегии очагового развития, когда инвестор вкладывается именно в тот проект, от которого

Таблица 1. Объемы инвестиций в ТОРы «Михайловский» и «Надеждинская»^[34–37].

| ТОР | Заявленные инвесторы | Начальный объём вложений |
|--------------|---|--------------------------|
| Михайловский | ООО «РусАгро-Приморье» | \$312,6 млн |
| | ООО «Мерси-трейд»; ООО «Приморский бекон» | \$337,8 млн |
| | Черниговский Агрохолдинг | 500 млн. р. |
| | Государство (создание инфраструктуры) | 4, 44 млрд. р. |
| Надеждинская | ООО «Инком ДВ» | \$35 млн |
| | ООО «Приморский кондитер» | \$50 млн |
| | ООО «Невада-Восток» | \$27,2 млн |
| | Государство (создание инфраструктуры) | 8,9 млрд. р. |

ожидает наибольшей отдачи. Закрепление льгот за определенной территорией, как ожидается, повысит степень ее инвестиционной привлекательности и обеспечит ускоренное развитие. Исходя из определения, принципиальная разница между ОЭЗ и ТОРами состоит именно в ориентации на опережение. Согласно федеральному закону, цель создания ТОРов — «развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции»^[33]. Чтобы сделать формирование территорий более прозрачным и управляемым, решения о создании ТОРов принимает Правительство по представлению уполномоченного федерального органа, на данный момент это Министерство РФ по развитию Дальнего Востока.

На сегодняшний день Правительство РФ утвердило 9 ТОРов на Дальнем Востоке, из них два — в Приморье, это центр глубокой переработки сельхозпродукции ТОР «Михайловский» и промышленно-индустриальный кластер ТОР «Надеждинская» с транспортно-логистическим комплексом на международном транзитном коридоре «Приморье-1» (см. Таблицу 1).

Активные дискуссии ведутся по проекту третьего ТОРа — на острове Русском, — несмотря на неудачу одноименной ОЭЗ. Вопрос передачи земельных участков в гражданский оборот не решен, кроме того, не определена концепция ТОРа. Высказываются предложения о создании на Русском острове туристско-рекреационного кластера, научного и медицинского центра, технико-внедренческой зоны и биотехнопарка^[38–40]. Однако, оценивая результаты деятельности российских ОЭЗ, отметим, что туристско-рекреационные проекты были самыми провальными, а технико-внедренческие зоны можно назвать лишь условно-эффектив-

ными. На вопрос о том, как создатели проекта ТОР на Русском острове собираются избежать рисков, ответа пока нет.

В ходе обсуждения перспектив ТОРов на Восточном экономическом форуме во Владивостоке 3–5 сентября 2015 г. японский эксперт Китакура Нориюки высказал мысль о том, что Россия интересна иностранным инвесторам как источник сырья, что не соответствует национальным интересам государства, а также как транспортный коридор. В целях реализации концепции опережающего развития необходимо подготовить платформы для добавления стоимости внутри страны, создать инфраструктуру, льготный налоговый и таможенный режим для производств, продукция которых сможет конкурировать с аналогичной импортной продукцией. Кроме того, эксперт опроверг тезис об отсутствии широкого внутреннего рынка. Строительство масштабной инфраструктуры на Дальнем Востоке — это огромный рынок, отметил Нориюки, и нельзя упускать такую возможность. В целом эксперты считают, что, в первую очередь, необходимо наращивать логистический потенциал Приморья.

12 октября 2015 г. вступает в силу закон о свободном порте, этот режим распространится на Владивосток и еще 14 муниципальных образований Приморья и будет действовать 70 лет. Помимо налоговых и таможенных льгот, характерных для ТОРов, он предполагает упрощенный визовый режим, а также предусматривает коллегиальный контроль региональной и муниципальной власти над функционированием свободного порта^[41].

Однако для реализации и свободного порта, и ТОРов есть свои риски. 1. Огромное значение имеет стабильность правил игры. В ситуации, когда правила постоянно меняются, инвестиционная привлекательность не является сколько-нибудь существенной. В современном мире политико-правовая стабильность оценивается выше, чем экономические преференции.

2. Предоставление налоговых и таможенных льгот само по себе не привлечет иностранные инвестиции в малонаселенный регион с неразвитой промышленностью и логистической инфраструктурой. Цель создания институтов развития — преодоление отсталости дальневосточных территорий. Цель инвестора — получение прибыли, а не развитие региона. В условиях кадрового голода, дорогостоящей энергии, узкого внутреннего рынка, высокой конкуренции на внешних рынках, логистического «бутылочного горлышка» необходимо представить действительно значительную систему преференций инвесторам, чтобы убедить их изменить налаженные бизнес-схемы, причем преференций точечного характера, которые позволят компаниям извлекать существенную прибыль в конкретной специальной зоне.

3. Множество созданных и планирующихся ТОРов могут дискредитировать новый институт развития. Пример российских ОЭЗ показывает, что чрезмерное количество одобренных площадок и недостаточное внимание к их наполнению привело к формированию сегмента «мёртвых душ» — резидентов, которые формально числились, но не вели в зоне никакой деятельности. Кроме того, каждая площадка рассеивает ресурсы, которые можно было бы выделить в целевом порядке на развитие перспективных точечных проектов.

4. Крайне важно удержать планку, заданную самим понятием — территория опережающего развития, — чтобы избежать тривиального вывоза за границу природных ресурсов по низким ценам.

5. Нельзя не принимать во внимание государственную и таможенную безопасность, поскольку режим свободного порта открывает возможности, во-первых, для реализации «серых» схем, и, во-вто-

рых, для шпионажа. Кроме того, необходимо ужесточить контроль за расходованием средств и обоснованностью их использования.

6. Преференционный режим в отдельных зонах Приморского края превращает их в центры тяготения капитала и кадровых ресурсов и еще более усугубляет положение депрессивных районов, а неравенство возможностей создает конфликтный потенциал внутри региона.

7. По мнению авторов, при реализации проектов необходимо ориентироваться не только на крупный зарубежный бизнес, но и на средний и малый российский бизнес, который создает основу для благосостояния граждан и равномерного развития экономики.

Если говорить о перспективах новых нефинансовых институтов развития — ТОРов и свободного порта — функционирование аналогичных зон по всему миру показывает их эффективность, однако предыдущие варианты специальных зон в России не были успешными, создавая абстрактные преференции для абстрактных инвесторов в «гринфилде», то есть на пустом участке. Залог успешности проектов — продуманная политика по созданию конкурентных преимуществ для определенного типа инвесторов, в которых нуждается каждая конкретная зона, стабильность и гибкость в нормотворческой сфере, ее ориентация на нормоприменителей, отказ от заведомого прожектёрства и прагматичность в реализации концепции, четкое разграничение полномочий органов власти разных уровней и их согласованная работа на результат, простота административных процедур, а также политическая воля и оперативность в создании условий для преодоления инфраструктурных ограничений.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Деятельность институтов развития [Электронный ресурс] / Сайт Минэкономразвития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/institute/>
2. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 30 октября 2007 г. № 240-ФЗ // Российская газета. 2007. № 4511. С.22.
3. Институты развития [Электронный ресурс] / Сайт Минэкономразвития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/>
4. Институты развития [Электронный ресурс] / Инвестиционный портал Приморского края. URL: <http://invest.primorsky.ru/index.php/ru/instituty-razvitiya>
5. О комплексном развитии производительных сил Дальневосточного экономического района, Бурятской АССР и Читинской области на период до 2000 года: постановление ЦК КПСС, Совмина СССР от 19.08.1987 № 958 [Электронный ресурс] / База нормативно-правовых актов СССР. URL: http://www.ussrdoc.narod.ru/ussrdoc_narod/usr_14218.htm
6. Савченко А. Е. Почему программы развития Дальнего Востока не работают? // Россия и Китай: история и перспективы сотрудничества: материалы IV международной научно-практической конференции (Благовещенск–Хэйхэ–Харбин, 14–19 мая 2014 г.). Выпуск 4. Благовещенск: Изд-во БГПУ, 2014. 634 с.

7. Шмонов Н. Н. Историческое исследование проблем развития особых экономических зон. Казань: Изд-во ГКУКИ, 2010. 158 с.
8. История проекта «Туманган» [Электронный ресурс] / Сайт проекта «Туманган». URL: http://tumangan.ru/history_istoriya.html
9. О создании в Приморском крае в районе г. Находки свободной экономической зоны: постановление Верховного Совета РСФСР от 24 октября 1990 г. [Электронный ресурс] / Электронная библиотека «Законы России». URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a830x911.htm
10. О создании зон свободного предпринимательства: постановление Верховного Совета РСФСР от 14 июля 1990 г. № 106–1 // Ведомости РФ. 1991. № 20. Ст. 650.
11. О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в районе г. Находки (СЭЗ Находка) Приморского края: постановление Совета Министров РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 540 [Электронный ресурс] / Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации «Техэксперт». URL: <http://docs.cntd.ru/document/9009528>
12. Аспин С. «Остров Крым» на Дальнем Востоке // Газета «Коммерсант». 1993. 13 июля. № 28 [Электронный ресурс] / Газета «Коммерсант». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/8298>
13. Аспин С. Нам не дано предугадать, как наше слово отзовется // Газета «Коммерсант». 1993. 26 апреля. № 16 [Электронный ресурс] / Газета «Коммерсант». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/7734>
14. О государственном регулировании внешнеторговой деятельности: федер. закон от 13 октября 1995 № 157-ФЗ // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1995. № 42. Ст. 3923.
15. О некоторых вопросах предоставления льгот участникам внешнеэкономической деятельности: федер. закон от 13 марта 1995 г. № 31-ФЗ [Электронный ресурс] / Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7641>
16. О некоторых мерах по развитию свободной экономической зоны «Находка»: постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1033 // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1994. № 20. Ст. 2279.
17. О некоторых мерах по стимулированию инвестиционной деятельности в свободной экономической зоне «Находка»: указ Президента Рос. Федерации от 09 марта 1996 г. № 345 [Электронный ресурс] / Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9020>
18. О признании утратившими силу и об отмене решений Президента Российской Федерации в части предоставления таможенных льгот: указ Президента Рос. Федерации от 06 марта 1995 г. № 244 [Электронный ресурс] / Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7613>
19. О таможенном тарифе: закон Рос. Федерации от 21 мая 1993 г. № 5003–1 // Российская газета. 1993. 5 июня [Электронный ресурс] / Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/1993/06/05/tamojenniy-tarif-dok.html>
20. Агапов С. Перспективы СЭЗ «Находка» туманны // Газета «Коммерсант». 1994. 15 февраля. № 26 [Электронный ресурс] / Газета «Коммерсант». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/71278>
21. Об индустриальных (промышленных) комплексах на территории свободной экономической зоны «Находка» Приморского края: закон Приморского края от 02.11.1995 № 18-КЗ [Электронный ресурс] / Рос. правовой портал. URL: <http://7law.info/primorsky/act6g/s750.htm>
22. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 2005. 27 июля. № 3831. С. 10.
23. Путин: значение Дальнего Востока для России существенно повысилось. 27 августа 2002 [Электронный ресурс] / ВГТРК. Программа «Вести». URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=9526&tid=5708>
24. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ // Российская газета. 2006. 8 июня. № 4078. С. 20.
25. О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ // Российская газета. 2009. 28 декабря. № 5075. С. 7.
26. О создании на территории острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края туристско-рекреационной особой экономической зоны: постановление Правительства Рос. Федерации от 31 марта 2010 г. № 201 [Электронный ресурс] / Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2010/07/19/ostrov-zona-site-dok.html>

27. Бюллетень Счетной палаты Рос. Федерации. 2014. № 3 (март). 255 с. [Электронный ресурс] / Сайт Счетной палаты РФ. URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/fac/fac89025a3b0198bccddedfb9d1962bec.pdf>
28. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Рос. Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Российская газета. 2012. 22 мая. № 5787. С. 5.
29. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.12.2013 [Электронный ресурс] / Сайт Президента РФ. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>
30. Журман О. Власти Приморья выступили за сохранение ОЭЗ на острове Русский // Российская газета. 2014. 19 августа [Электронный ресурс] / Российская газета. URL: <http://www.rg.ru/2014/08/19/reg-dfo/mineconomrazvitiye-anons.html>
31. Особые экономические зоны г. Владивосток [Электронный ресурс] / Сайт Правительства РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/main/zone02/vladivostok>
32. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ // Российская газета. 2011. 9 декабря. № 5654. С. 21.
33. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ // Российская газета. 2014. 31 декабря. С. 23.
34. Администрация Приморья подписала соглашение с якорным резидентом ТОР «Надеждинская» [Электронный ресурс] / Сайт Корпорации развития Дальнего Востока. URL: <http://www.cdprim.ru/132-administratsiya-primorya-podpisala-soglashenie-s-yakornym-rezidentom-tor-nadezhdinskaya>
35. ТОР «Михайловский»: буклет / Материалы Восточного экономического форума 3–5 сентября 2015 г., г. Владивосток. 7 с.
36. ТОР «Надеждинская»: буклет / Материалы Восточного экономического форума 3–5 сентября 2015 г., г. Владивосток. 7 с.
37. Черниговский Агрохолдинг инвестирует в строительство зернового комплекса полмиллиарда рублей [Электронный ресурс] / Сайт Корпорации развития Дальнего Востока. URL: <http://www.cdprim.ru/140-chernigovskij-agrokholding-investiruet-v-stroitelstvo-zernovogo-kompleksa-polmilliarda-rublej>
38. Китайская корпорация примет участие в проекте ТОР на острове Русском [Электронный ресурс] / ИА Primamedia. URL: <http://primamedia.ru/news/446429/>
39. Минвостокразвития собирает предложения по созданию ТОР на острове Русский [Электронный ресурс] / Сайт Администрации Приморского края. URL: <http://www.primorsky.ru/news/main/92478/>
40. Южная Корея проявила интерес к будущим ТОР на острове Русский [Электронный ресурс] / РИА «Новости». URL: <http://ria.ru/world/20150514/1064387667.html>
41. О свободном порте Владивосток: федер. закон Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ // Российская газета. 2015. 15 июля. № 6724. С. 18.

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Deyatel'nost' institutov razvitiya [Elektronnyi resurs] / Sait Minekonomrazvitiya RF. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/institute/>
2. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon 'Ob osobykh ekonomicheskikh zonakh v Rossiiskoi Federatsii' i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30 oktyabrya 2007 g. № 240-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2007. № 4511. S.22.
3. Instituty razvitiya [Elektronnyi resurs] / Sait Minekonomrazvitiya RF. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/>
4. Instituty razvitiya [Elektronnyi resurs] / Investitsionnyi portal Primorskogo kraja. URL: <http://invest.primorsky.ru/index.php/ru/instituty-razvitiya>
5. O kompleksnom razvitii proizvoditel'nykh sil Dal'nevostochnogo ekonomicheskogo raiona, Buryatskoi ASSR i Chitinskoi oblasti na period do 2000 goda: postanovlenie TsK KPSS, Sovmina SSSR ot 19.08.1987 № 958 [Elektronnyi resurs] / Baza normativno-pravovykh aktov SSSR. URL: http://www.ussrdoc.narod.ru/ussrdoc_narod/usr_14218.htm
6. Savchenko A. E. Pochemu programmy razvitiya Dal'nego Vostoka ne rabotayut? // Rossiya i Kitai: istoriya i perspektivy sotrudnichestva: materialy IV mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (Blagoveshchensk–Kheikhe–Kharbin, 14–19 maya 2014 g.). Vypusk 4. Blagoveshchensk: Izd-vo BGPU, 2014. 634 s.

7. Shmonov N. N. Istoricheskoe issledovanie problem razvitiya osobykh ekonomicheskikh zon. Kazan': Izd-vo GKUKI, 2010. 158 s.
8. Istoriya proekta 'Tumangan' [Elektronnyi resurs] / Sait proekta 'Tumangan'. URL: http://tumangan.ru/history_istoriya.html
9. O sozdanii v Primorskom krae v raione g. Nakhodka svobodnoi ekonomicheskoi zony: postanovlenie Verkhovnogo Soveta RSFSR ot 24 oktyabrya 1990 g. [Elektronnyi resurs] / Elektronnaya biblioteka 'Zakony Rossii'. URL: http://www.lawrussia.ru/texts/legal_861/doc861a830x911.htm
10. O sozdanii zon svobodnogo predprinimatel'stva: postanovlenie Verkhovnogo Soveta RSFSR ot 14 iyulya 1990 g. № 106–1 // Vedomosti RF. 1991. № 20. St.650.
11. O pervoocherednykh merakh po razvitiyu svobodnoi ekonomicheskoi zony v raione g. Nakhodka (SEZ Nakhodka) Primorskogo kraja: postanovlenie Soveta Ministrov RSFSR ot 23 noyabrya 1990 g. № 540 [Elektronnyi resurs] / Elektronnyi fond pravovoi i normativno-tekhnicheskoi dokumentatsii 'Tekhekspert'. URL: <http://docs.cntd.ru/document/9009528>
12. Aspin S. 'Ostrov Krym' na Dal'nem Vostoke // Gazeta 'Kommersant'. 1993. 13 iyulya. № 28 [Elektronnyi resurs] / Gazeta 'Kommersant'. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/8298>
13. Aspin S. Nam ne dano predugadat', kak nashe slovo otzovetsya // Gazeta 'Kommersant'. 1993. 26 aprelya. № 16 [Elektronnyi resurs] / Gazeta 'Kommersant'. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/7734>
14. O gosudarstvennom regulirovanii vneshnetorgovoi deyatel'nosti: feder. zakon ot 13 oktyabrya 1995 № 157-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 1995. № 42. Ct. 3923.
15. O nekotorykh voprosakh predstavleniya l'got uchastnikam vneshneekonomicheskoi deyatel'nosti: feder. zakon ot 13 marta 1995 g. № 31-FZ [Elektronnyi resurs] / Sait Prezidenta RF. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7641>
16. O nekotorykh merakh po razvitiyu svobodnoi ekonomicheskoi zony 'Nakhodka': postanovlenie Pravitel'stva RF ot 8 sentyabrya 1994 g. № 1033 // Sobranie zakonodatel'stva Ros. Federatsii. 1994. № 20. St.2279.
17. O nekotorykh merakh po stimulirovaniyu investitsionnoi deyatel'nosti v svobodnoi ekonomicheskoi zone 'Nakhodka': ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 09 marta 1996 g. № 345 [Elektronnyi resurs] / Sait Prezidenta RF. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/9020>
18. O priznanii utrativshimi silu i ob otmene reshenii Prezidenta Rossiiskoi Federatsii v chasti predstavleniya tamozhennykh l'got: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 06 marta 1995 g. № 244 [Elektronnyi resurs] / Sait Prezidenta RF. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/7613>
19. O tamozhennom tarife: zakon Ros. Federatsii ot 21 maya 1993 g. № 5003–1 // Rossiiskaya gazeta. 1993. 5 iyunya [Elektronnyi resurs] / Rossiiskaya gazeta. URL: <http://www.rg.ru/1993/06/05/tamojenniy-tarif-dok.html>
20. Agapov S. Perspektivy SEZ 'Nakhodka' tumanny // Gazeta 'Kommersant'. 1994. 15 fevralya. № 26 [Elektronnyi resurs] / Gazeta 'Kommersant'. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/71278>
21. Ob industrial'nykh (promyshlennykh) kompleksakh na territorii svobodnoi ekonomicheskoi zony 'Nakhodka' Primorskogo kraja: zakon Primorskogo kraja ot 02.11.1995 № 18-KZ [Elektronnyi resurs] / Ros. pravovoi portal. URL: <http://7law.info/primorsky/act6g/s750.htm>
22. Ob osobykh ekonomicheskikh zonakh v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 22 iyulya 2005 g. № 116-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2005. 27 iyulya. № 3831. S. 10.
23. Putin: znachenie Dal'nego Vostoka dlya Rossii sushchestvenno povysilos'. 27 avgusta 2002 [Elektronnyi resurs] / VGTRK. Programma 'Vesti'. URL: <http://www.vesti.ru/doc.html?id=9526&tid=5708>
24. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon 'Ob osobykh ekonomicheskikh zonakh v Rossiiskoi Federatsii': feder. zakon Ros. Federatsii ot 3 iyunya 2006 g. № 76-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2006. 8 iyunya. № 4078. S. 20.
25. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon 'Ob osobykh ekonomicheskikh zonakh v Rossiiskoi Federatsii' i ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii': feder. zakon Ros. Federatsii ot 25 dekabrya 2009 g. № 340-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2009. 28 dekabrya. № 5075. S. 7.
26. O sozdanii na territorii ostrova Russkii Vladivostokskogo gorodskogo okruga Primorskogo kraja turistsko-rekreatsionnoi osobo ekonomicheskoi zony: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 31 marta 2010 g. № 201 [Elektronnyi resurs] / Rossiiskaya gazeta. URL: <http://www.rg.ru/2010/07/19/ostrov-zona-site-dok.html>
27. Byulleten' Schetnoi palaty Ros. Federatsii. 2014. № 3 (mart). 255 s. [Elektronnyi resurs] / Sait Schetnoi palaty RF. URL: <http://www.ach.gov.ru/upload/uf/fac/fac89025a3b0198bcdedfb9d1962bec.pdf>

28. О структуре федеральных органов исполнительной власти: указ Президента Российской Федерации от 21 мая 2012 г. № 636 // Rossiiskaya gazeta. 2012. 22 мая. № 5787. С. 5.
29. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 12.12.2013 [Elektronnyi resurs] / Sait Prezidenta RF. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/19825>
30. Zhurman O. Vlasti Primor'ya vystupili za sokhranenie O EZ na ostrove Russkii // Rossiiskaya gazeta. 2014. 19 avgusta [Elektronnyi resurs] / Rossiiskaya gazeta. URL: <http://www.rg.ru/2014/08/19/reg-dfo/mineconomrazvitiye-anons.html>
31. Osoby ekonomicheskie zony g. Vladivostok [Elektronnyi resurs] / Sait Pravitel'stva RF. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/main/zone02/vladivostok>
32. O zonakh territorial'nogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii i o vnesenii izmenenii v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 3 dekabrya 2011 g. № 392-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2011. 9 dekabrya. № 5654. S. 21.
33. O territoriyakh operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 29 dekabrya 2014 g. № 473-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2014. 31 dekabrya. S. 23.
34. Administratsiya Primor'ya podpisala soglasenie s yakornym rezidentom TOR 'Nadezhdinskaya' [Elektronnyi resurs] / Sait Korporatsii razvitiya Dal'nego Vostoka. URL: <http://www.cdprim.ru/132-administratsiya-primorya-podpisala-soglasenie-s-yakornym-rezidentom-tor-nadezhdinskaya>
35. TOR 'Mikhailovskii': buklet / Materialy Vostochnogo ekonomicheskogo foruma 3–5 sentyabrya 2015 g., g. Vladivostok. 7 s.
36. TOR 'Nadezhdinskaya': buklet / Materialy Vostochnogo ekonomicheskogo foruma 3–5 sentyabrya 2015 g., g. Vladivostok. 7 s.
37. Chernigovskii Agrokholding investiruet v stroitel'stvo zernovogo kompleksa polmilliarda rublei [Elektronnyi resurs] / Sait Korporatsii razvitiya Dal'nego Vostoka. URL: <http://www.cdprim.ru/140-chernigovskij-agrokholding-investiruet-v-stroitelstvo-zernovogo-kompleksa-polmilliarda-rublej>
38. Kitaiskaya korporatsiya primet uchastie v proekte TOR na ostrove Russkom [Elektronnyi resurs] / IA Primamedia. URL: <http://primamedia.ru/news/446429/>
39. Minvostokrazvitiya sobiraet predlozheniya po sozdaniyu TOR na ostrove Russkii [Elektronnyi resurs] / Sait Administratsii Primorskogo kraja. URL: <http://www.primorsky.ru/news/main/92478/>
40. Yuzhnaya Koreya proyavila interes k budushchim TOR na ostrove Russkii [Elektronnyi resurs] / RIA 'Novosti'. URL: <http://ria.ru/world/20150514/1064387667.html>
41. O svobodnom porte Vladivostok: feder. zakon Ros. Federatsii ot 13 iyulya 2015 g. № 212-FZ // Rossiiskaya gazeta. 2015. 15 iyulya. № 6724. S. 18.