

*Киреев А.А., Золотухин И.Н., Левушкина А.О.*

## Макрорегиональная система институтов развития как фактор трансграничных отношений российского Дальнего Востока<sup>1</sup>

*Киреев Антон Александрович* — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры политологии, Восточный Институт — Школа региональных и международных исследований, Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, РФ.

E-mail: [antalkir@yandex.ru](mailto:antalkir@yandex.ru)

SPIN-код РИНЦ: [6389-4095](#)

ORCID ID: [0000-0003-0274-4030](#)

*Золотухин Иван Николаевич* — кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры международных отношений, Восточный Институт — Школа региональных и международных исследований, Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, РФ.

E-mail: [zolivnik@mail.ru](mailto:zolivnik@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [9720-0369](#)

ORCID ID: [0000-0002-9939-2627](#)

*Лёвушкина Анастасия Олеговна* — старший преподаватель кафедры политологии, Восточный Институт — Школа региональных и международных исследований, Дальневосточный федеральный университет, Владивосток, РФ.

E-mail: [lyovajr@mail.ru](mailto:lyovajr@mail.ru)

SPIN-код РИНЦ: [5762-3560](#)

### Аннотация

Селективная политика социально-экономического развития, реализуемая на российском Дальнем Востоке вот уже более пяти лет, до сих пор остается предметом острых дискуссий ученых и экспертов. Опираясь на различные эконометрические методики оценки текущих инвестиционных и фискальных результатов дальневосточных институтов развития, исследователи часто делают выводы о низкой эффективности и даже принципиальной ошибочности этой политики. В данной статье авторы рассматривают работу макрорегиональной системы институтов развития в более широком временном (2010–2025 гг.) и пространственном (страны Восточной Азии) горизонте, с учетом факторов внеэкономического происхождения и феномена двойной (интра- и трансграничной) периферийности российского Дальнего Востока. Проведенный историко-сравнительный анализ позволяет охарактеризовать федеральную политику на Дальнем Востоке после 2014 г. как курс, объективно вынужденный и формируемый в своей основе рядом жестких экзогенных ограничений. Селективная политика в Дальневосточном федеральном округе была изначально спровоцирована ростом международной политической напряженности и снижением инвестиционных возможностей российского бюджета и осуществляется под постоянным давлением повышенных производственных издержек и лимитированного демографического потенциала макрорегиона. Вместе с тем авторы приходят к заключению, что многие проблемы привлечения ресурсов с восточноазиатских рынков и обеспечения их развивающего «динамического» эффекта на Дальнем Востоке являются для системы институтов развития экзогенными и должны быть сняты за счет изменения ее территориального состава, регулятивно-управленческой структуры и способа функциональной интеграции в социально-экономическую среду Восточной Азии.

### Ключевые слова

Селективная политика, институты развития, трансграничные отношения, российский Дальний Восток, Восточная Азия.

DOI: 10.24411/2070-1381-2020-10079

<sup>1</sup> Публикация выполнена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 18-011-00032\20.

### **Введение**

Известной особенностью российского Дальнего Востока (РДВ) как макрорегиона позднего освоения является социально-экономическая несамодостаточность. Ее содержание не сводится к отсутствию на РДВ собственного производства тех или иных категорий товаров или услуг. Суть ее прежде всего состоит в том, что в социально-экономическом плане РДВ не обладает системной целостностью, а значит, не способен к автономному, опирающемуся в основном на внутренние ресурсы развитию. Именно это обстоятельство лежит в основании периферийности и зависимости дальневосточного макрорегиона.

Как уже не раз отмечалось в научной литературе, в силу специфики географического положения РДВ его периферийность с некоторых пор является «двойной» [Kuhrt 2012; Richardson 2013]. Концепт «двойной периферийности» применительно к РДВ означает, что этот макрорегион фундаментально (хотя и исторически в переменной степени) зависим от двух рынков, двух центров производства и обмена — российского, сосредоточенного главным образом в европейской части страны, и восточноазиатского, ядром которого долгое время выступали страны Северо-Восточной Азии (СВА). В периоды быстрого роста экономики России и при наличии у российского руководства соответствующей политической воли РДВ прочно интегрируется в национальную центр-периферийную структуру, что обычно ведет к минимизации его зависимости от восточноазиатского рынка, впрочем, никогда не обрывая её полностью. Кризисы и стагнация в российской экономике, сокращение объективных возможностей государства или просто отвлечение его внимания на иные направления внутренней и внешней политики практически с неизбежностью приводят к втягиванию РДВ в орбиту восточноазиатского экономического центра [Тихоокеанская Россия — 2030: сценарное прогнозирование регионального развития 2010, 307–325].

В середине 2010-х гг. процессы, подобные названным, побудили Москву отказаться от политики активного инвестиционного и управленческого участия в развитии дальневосточных территорий. Очередной «уход» государства из макрорегиона правительство намеревалось компенсировать форсированным привлечением в него частного, в том числе иностранного, капитала. По сути, российское руководство было вынуждено дать согласие на усиление социально-экономической зависимости РДВ от его восточноазиатских соседей. Главным механизмом регулирования развития дальневосточного макрорегиона и во многом его трансграничных отношений с этого момента становится спешно выстраиваемая на РДВ особая система институтов развития.

Несмотря на то, что институтам развития (ИР), оценке их работы и перспектив, посвящен уже довольно большой корпус научных и экспертных публикаций [Минакир 2017; Леонов 2017; Изотов 2018; Иванов, Кожевникова 2019], число исследований, обращающихся к трансграничным задачам этих институтов, до сих пор остается незначительным [Ниязова, Варавенко 2017; Min, Kang 2018]. Отчасти это можно объяснить недостаточной внятностью формулирования этих задач правительственными проектировщиками ИР, не позаботившимися о том, чтобы точно прописать их в политико-правовых документах, в первую очередь в утвержденной в 2014 г. и действующей поныне Госпрограмме развития Дальнего Востока и Байкальского региона<sup>2</sup>. Такая целевая неопределенность, в свою очередь, обусловлена традиционной амбивалентностью отношения российской политической элиты и общества в целом к трансграничным связям РДВ: в них продолжают видеть источник одновременно и исключительных по масштабу возможностей для макрорегиона, и экзистенциальных для его угроз.

Способность трансграничных процессов продуцировать угрозы для их участников, в особенности более слабых и инертных из их числа, — это, конечно, не миф. Однако, уклоняясь от достаточно ясного определения целей и возможных последствий трансграничных отношений РДВ, то есть в долгосрочной перспективе отпуская их, по существу, на самотек, правительство делает эти объективные угрозы не меньшими, а большими. Государство, намеренное развивать РДВ в опережающем темпе, не может позволить себе пассивного отношения к его внешним связям. Именно поэтому важно заблаговременно понять, как нынешняя государственная политика повлияет на трансграничные связи макрорегиона и какую роль в этом в состоянии сыграть дальневосточная система ИР.

Итак, целью настоящего исследования будет определение политико-институциональных условий, при которых показатели трансграничных (прежде всего инвестиционных и торговых<sup>3</sup>) отношений РДВ могут быть максимально приближены к уровню, необходимому для достижения нормативных (программных) ориентиров социально-экономического развития макрорегиона к 2025 г. Под политико-

---

<sup>2</sup> Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308) // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/files/RoWSHMM7NUM.pdf> (дата обращения: 11.04.2020).

<sup>3</sup> Такое сужение спектра трансграничных отношений РДВ связано с узкой трактовкой их содержания в государственных плановых и отчетных документах.

институциональными условиями в данном случае понимается макрорегиональная система ИР как главный на сегодня инструмент государственного воздействия на социально-экономические процессы, идущие на Дальнем Востоке.

Намеченная цель исследования потребует решения ряда задач:

- 1) выявления изменений, произошедших в динамике трансграничных отношений РДВ в период работы системы ИР (2015–2019 гг.) по сравнению с предыдущим периодом (2010–2014 гг.);
- 2) сопоставления поискового прогноза на 2020–2025 гг., основанного на нынешних тенденциях динамики трансграничных отношений РДВ, с его нормативным (программным) прогнозом;
- 3) оценки общего текущего воздействия системы ИР на динамику трансграничных отношений макрорегиона и определение величины ее нормативного воздействия;
- 4) выявления проблем, препятствующих усилению стимулирующего воздействия системы ИР на трансграничные связи и общее развитие РДВ;
- 5) формулирования параметров системы ИР, необходимых для обеспечения ее нормативного воздействия на динамику трансграничных отношений РДВ.

Трансграничные отношения РДВ будут проанализированы на уровне как их совокупных показателей, так и в дифференциации по странам. Среди восточноазиатских трансграничных партнеров РДВ в данной статье будут рассмотрены страны СВА (Китай, Япония, Республика Корея — СВА-3) и ряд ключевых государств Южной и Юго-Восточной Азии (ЮЮВА) (Индия, Вьетнам, Сингапур и Малайзия — ЮЮВА-4).

Методы оценки работы дальневосточных ИР и связанной с ними государственной политики, обсуждаемые в научной литературе и применяемые в управленческой практике [Леонов 2017; Кривелевич 2019; Синенко 2019], весьма разнообразны и различаются как по выделяемым аспектам функционирования институтов, так и по своему пространственному и временному охвату. Вместе с тем в их числе явно доминируют эконометрические методики, ориентированные на выявление локальных, краткосрочных или узко специализированных эффектов ИР. Для получения необходимой нам общей оценки воздействия дальневосточной системы ИР на трансграничные отношения РДВ и в конечном счете развитие макрорегиона в целом более адекватен политэкономический подход, рассматривающий динамику социальных

систем в долгосрочном масштабе и одновременно в количественном и качественном измерениях. Поэтому нашим основным методом в данной статье будет историческое (ретроспективное и прогностическое) сравнение показателей динамики макрорегиона (темпов роста экспорта, притока прямых иностранных инвестиций (ПИИ), а также внутреннего регионального продукта (ВРП)) в рамках трех периодов — 2010–2014, 2015–2019 и 2020–2025 гг.

### *Дальневосточная система ИР в ретроспективе*

Прежде всего сопоставим экономическую динамику РДВ в первое пятилетие функционирования макрорегиональной системы ИР (2015–2019 гг.) с предшествующим ему пятилетним периодом (2010–2014 гг.). Политико-институциональное содержание, так же как и социально-экономические условия, названных пятилетий дальневосточной истории существенно различались.

2010–2014 гг. фактически был последним из двух периодов активного комплексного участия государства в развитии РДВ в постсоветскую эпоху. «Возвращение» государства (после длительного, более чем пятнадцатилетнего, перерыва) в макрорегион началось с конца 2006 г.<sup>4</sup> Однако в 2008–2009 гг. первоначальная, дирижистская, концепция «поворота на Восток» испытала сильный удар со стороны мирового финансового кризиса, ограничившего возможности федерального бюджета и заставившего правительство приступить к корректировке своей политики. Период 2010–2014 гг. явился нисходящей фазой курса на централизованное комплексное развитие макрорегиона, когда государственное присутствие в его экономике постепенно сворачивалось. Уже в 2012 г. наблюдавшееся ранее устойчивое наращивание бюджетных капиталовложений в Дальневосточный федеральный округ (ДФО) сменилось их сокращением. Параллельно с этим правительство приступило к созданию в округе особых институциональных механизмов развития<sup>5</sup>. В 2013 г. в связи с утверждением Госпрограммы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (до 2025 г.)<sup>6</sup> была предпринята попытка возобновить политику «сплошного» развития РДВ на основе централизованного государственного планирования и финансирования. Однако санкционная изоляция России и спровоцированный ею кризис национальной экономики с весны 2014 г. окончательно

---

<sup>4</sup> Его отправной вехой стало заседание Совета безопасности РФ в декабре 2006 г.

<sup>5</sup> Первыми из них стали Фонд развития Дальнего Востока (2011 г.) и Минвостокразвития (2012 г.).

<sup>6</sup> Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (утв. распоряжением Правительства РФ от 29 марта 2013 г. № 466-р) // Система Гарант [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70351168/> (дата обращения: 13.02.2020).

похоронили эти планы. В таких условиях федеральным центром была разработана и к концу 2014 г. оформлена в целую систему политико-правовых документов новая, «селективная», концепция «поворота на Восток» [Козлов 2014].

В 2015–2019 гг. роль государственного целеполагания и инвестиций в развитии РДВ резко снизилась<sup>7</sup>. Даже на уровне общих политических деклараций правительство отказалось от управления социально-экономической динамикой дальневосточного макрорегиона в целом. Развивающее воздействие государства официально стало «селективным», то есть было сфокусировано на отдельных территориальных сегментах дальневосточного пространства, избранных в качестве потенциальных «точек роста». Главным инструментом этого воздействия должны были стать ИП<sup>8</sup>, выполняющие функции не столько планирования и финансирования, сколько распределения фискальных (налоговых и таможенных) и административных преференций. Работа ИП по привлечению посредством предоставления преференций частных капиталов и инициатив в макрорегион, по существу, должна была восполнить масштабный уход из него государственных денег и проектов. При этом предполагалось, что значительную часть привлекаемого таким путем частного бизнеса составят иностранные компании, в первую очередь из стран Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР)<sup>9</sup>. Основные, территориальные, элементы дальневосточной системы ИП (ТОРы, СПВ, РИПы) были введены в действие уже в начале периода 2015–2019 гг., а первые десятки предприятий, созданные в рамках этих институциональных режимов, заработали с 2016 г.<sup>10</sup>

Если сравнить (см. Таблицу 1) усредненные темпы роста ВРП, экспорта и входящих ПИИ РДВ для 2010–2014 и 2015–2019 гг., то можно заметить, что каких-либо значимых позитивных изменений в динамике макрорегиона в период запуска в нем системы ИП не произошло. Хотя фиксируемый в 2015–2019 гг. средний темп роста ВРП РДВ в 102% действительно несколько превышает данный показатель для 2010–2014 гг.,

<sup>7</sup> По сравнению с предыдущим периодом доля бюджетных инвестиций в валовых инвестициях в ДФО упала в 2 раза.

<sup>8</sup> В 2014–2015 гг. их систему на РДВ дополнили Корпорация развития Дальнего Востока, Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке, Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта, территории опережающего развития (ТОРы), региональные инвестиционные проекты (РИПы) и Свободный порт Владивосток (СПВ).

<sup>9</sup> Государственная программа РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» (утв. постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308) // Правительство России [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/files/RoWSHNM7NUM.pdf> (дата обращения: 11.04.2020); Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный совет РФ. 2017 // Минвостокразвития [Электронный ресурс]. URL: <https://minvr.ru/upload/doc/22-12-2017/doklad-o-kompleksnom-razviti-dalnego-vostoka.pdf> (дата обращения: 13.04.2020).

<sup>10</sup> Об итогах деятельности Министерства РФ по развитию Дальнего Востока в 2016 году и задачах на 2017 год // Минвостокразвития [Электронный ресурс]. URL: [https://minvr.ru/upload/iblock/574/Об\\_итогах\\_деятельности\\_Министерства.pdf](https://minvr.ru/upload/iblock/574/Об_итогах_деятельности_Министерства.pdf) (дата обращения: 19.03.2020)

а также превосходит средний темп роста ВВП России 2015–2019 гг., подобный рост вряд ли заслуживает наименования «опережающего развития». Что же касается показателей собственно трансграничных отношений РДВ, то и экспорт, и приток ПИИ в 2015–2019 гг. продемонстрировали, в сравнении с предыдущим периодом, существенное замедление, которое в случае с экспортной торговлей перешло в итоге в отрицательную динамику.

**Таблица 1. Среднегодовые темпы роста ВВП, экспорта и поступления ПИИ на РДВ в 2010–2014 и 2015–2019 гг., %<sup>11</sup>**

Показатели РДВ	2010–2014	2015–2019
ВВП*	101,2	102
Экспорт	119,1	99
Поступление ПИИ	174,6**	107,4

\* здесь и далее использованы значения ВВП в долларах 2017 г. по паритету покупательной способности (ППС).

\*\* в связи с отсутствием более ранних данных рассчитано для 2012–2014 гг.

Могут ли эти агрегированные данные рассматриваться как свидетельство неудачи «селективной» политики развития РДВ, проводившейся в 2015–2019 гг.? С нашей точки зрения, однозначно вывести из них такое заключение невозможно. Во-первых, необходимо учитывать, что фоновые (экзогенные) социально-экономические (а также международно-политические) условия развития макрорегиона в 2015–2019 гг. были в целом гораздо менее благоприятны, чем в предшествующий период. Как видно из Таблицы 2, и страны Восточной Азии<sup>12</sup>, и в еще большей мере Россия в последнее пятилетие переживали устойчивое падение темпов роста своих экономик. Во-вторых, прежде чем возлагать на новую институциональную политику ответственность за особенности динамики РДВ в 2015–2019 гг., необходимо оценить действительный вес названной политики (а точнее, созданной ей системы ИР) в совокупности внутренних, эндогенных для макрорегиона факторов этой динамики. Вес же этот, как мы попытаемся показать далее, совсем не так велик, как впечатление о нем, формируемое официальной риторикой.

<sup>11</sup> Рассчитано на основе: Внешняя торговля ДФО // Дальневосточное таможенное управление ФТС РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://dvtu.customs.gov.ru/folder/147017> (дата обращения: 03.06.2020); Прямые инвестиции в Российскую Федерацию: операции по субъектам, в которых зарегистрированы резиденты // Центральный банк РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://cbr.ru/vfs/statistics/credit\\_statistics/direct\\_investment/dir-inv\\_reg-in.xlsx](https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/dir-inv_reg-in.xlsx) (дата обращения: 19.06.2020); GDP, PPP (constant 2017 international \$) // World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD> (дата обращения: 16.06.2020).

<sup>12</sup> За исключением Индии и Вьетнама.

**Таблица 2. Среднегодовые темпы роста ВВП стран Восточной Азии и России в 2010–2014 и 2015–2019 гг. и прогноз на 2020–2025 гг. (базовый и неблагоприятный сценарии), %<sup>13</sup>**

Страны	2010–2014	2015–2019	2020–2025 (базовый)	2020–2025 (неблагоприятный)
Китай	108,6	106,6	104,8	103,6
Япония	101,4	101	100,1	99,3
Республика Корея	103,7	102,7	102,5	102
Индия	106,6	106,9	105,3	103,5
Сингапур	106,8	102,7	101,9	101,3
Вьетнам	105,9	106,8	105,5	104,6
Малайзия	105,8	104,9	103,7	102,9
Россия	103	100,6	100,9	100,02

<sup>13</sup> Рассчитано на основе: Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2024 г. // Минэкономразвития [Электронный ресурс]. URL: <https://economy.gov.ru/material/file/450ce3f2da1ecf8a6ec8f4e9fd0cbdd3/Prognoz2024.pdf> (дата обращения: 18.06.2020); Среднесрочный прогноз Банка России по итогам заседания Совета директоров по ключевой ставке 24 апреля 2020 г. // Центральный банк РФ [Электронный ресурс]. URL: [http://cbr.ru/Collection/Collection/File/27833/forecast\\_200424.pdf](http://cbr.ru/Collection/Collection/File/27833/forecast_200424.pdf) (дата обращения: 10.06.2020); Asian Development Outlook: Supplement June 2020. Manila: Asian Development Bank, 2020 // Asian Development Bank Mizuho [Электронный ресурс]. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/612261/ado-supplement-june-2020.pdf> (дата обращения: 20.06.2020); Medium-term Economic Outlook on the Japanese Economy. Tokyo: Mizuho Research Institute, 2018 // Mizuho [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/eo/EconomicOutlook180726.pdf> (дата обращения: 20.06.2020); China's growth to slow to 4.1% by 2025, Tokyo think tank says // Nikkei Asian Review [Электронный ресурс]. URL: <https://asia.nikkei.com/Economy/China-s-growth-to-slow-to-4.1-by-2025-Tokyo-think-tank-says> (дата обращения: 20.06.2020); Malaysia Economic Monitor. Malaysia: The World Bank Group, 2019 // The World Bank [Электронный ресурс]. URL: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/430511561571109623/pdf/Malaysia-Economic-Monitor-Re-Energizing-the-Public-Service.pdf> (дата обращения: 20.06.2020); OECD Economic Outlook 2020, Issue 1 // OECD [Электронный ресурс]. URL: [https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1\\_0d1d1e2e-en;jsessionid=M53adVvbfY5NJhwckjIVRqml.ip-10-240-5-165](https://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2020/issue-1_0d1d1e2e-en;jsessionid=M53adVvbfY5NJhwckjIVRqml.ip-10-240-5-165) (дата обращения: 20.06.2020); Real GDP Forecast // OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://data.oecd.org/gdp/real-gdp-forecast.htm#indicator-chart> (дата обращения: 20.06.2020); Singapore's GDP Contracted by 2.2 Per Cent in the First Quarter of 2020. MTI Downgrades 2020 GDP Growth Forecast to “-4.0 to -1.0 Per Cent // Singapore Ministry of Trade and Industry [Электронный ресурс]. URL: [https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2020/03/AdvEst\\_1Q20.pdf](https://www.mti.gov.sg/-/media/MTI/Newsroom/Press-Releases/2020/03/AdvEst_1Q20.pdf) (дата обращения: 20.06.2020); The Long View: How will the global economic order change by 2050? London: PricewaterhouseCoopers, 2017 // PricewaterhouseCoopers [Электронный ресурс]. URL: <https://www.pwc.com/gx/en/world-2050/assets/pwc-world-in-2050-summary-report-feb-2017.pdf> (дата обращения: 20.06.2020); Wignaraja G., Tyson J., Prizzon A., Willem te Velde D. Asia in 2025: Development prospects and challenges for middle-income countries. London: Overseas Development Institute, 2018 // ODI [Электронный ресурс]. URL: <https://www.odi.org/publications/11202-asia-2025-development-prospects-and-challenges-middle-income-countries> (дата обращения: 16.06.2020); World Economic Outlook. A Crisis Like No Other, An Uncertain Recovery (Update June 2020) // International Monetary Fund [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020> (дата обращения: 20.06.2020); GDP, PPP (constant 2017 international \$) // World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD> (дата обращения: 16.06.2020).



### **Система ИР в свете прогнозов развития РДВ**

Более важным с практической точки зрения способом оценки социально-экономического воздействия макрорегиональной системы ИР, чем сравнение с прошлым, является его сопоставление с желаемым (нормативным) будущим макрорегиона. С апреля 2014 г.<sup>14</sup> все плановые документы российского правительства, касавшиеся ДФО, рассматривали ИР как основной инструмент достижения поставленных перед округом программных показателей. Поскольку эти целевые показатели рассчитывались, как правило, до 2025 г., то значимое для нашего исторического сравнения будущее ограничено периодом 2020–2025 гг.

Следует заметить, что с момента начала «поворота на Восток» (конец 2006 г.) целевые ориентиры, намечавшиеся правительством для РДВ, неоднократно корректировались<sup>15</sup>. При этом изменения затрагивали как сам набор плановых индикаторов, так и их количественные значения (в темпах и итоговых величинах), которые под влиянием конъюнктурных причин варьировались в широком диапазоне. В качестве источника информации о нормативном будущем макрорегиона в данной работе будет использован проект Национальной программы развития Дальнего Востока до 2025 г. и на перспективу до 2035 г., итоговый вариант которого должен быть утвержден правительством осенью 2020 г.<sup>16</sup> От действующей сейчас Госпрограммы этот проект отличают большие полнота и точность определения основных экономических показателей РДВ к 2025 г. и вместе с тем относительная (в сравнении с подавляющей частью предшествующих планов) умеренность их значений.

Сравнение периодов развития РДВ 2015–2019 и 2020–2025 гг. будет произведено нами в форме сопоставления поискового и нормативного (программного) прогнозов на 2020–2025 гг. (Таблица 3). Значения показателей поискового прогноза на 2020–2025 гг. получены путем экстраполяции средних темпов динамики предыдущего периода, то есть являются прямым продолжением тенденций 2015–2019 гг. Значения показателей нормативного прогноза основаны на целевых индикаторах ВРП, экспорта и инвестиций, заданных в проекте Национальной программы.

---

<sup>14</sup> Время утверждения первой редакции ныне действующей Госпрограммы.

<sup>15</sup> Основные корректировки были связаны с принятием программ и стратегий развития РДВ в 2007, 2009, 2013 и 2014 гг.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ «О мерах по социально-экономическому развитию Дальнего Востока» от 26.06.2020 г. // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/63570> (дата обращения: 29.06.2020); *Абрамов А.Л., Дягилев А.А., Меламед И.И., Матвиенко Н.Н.* О проекте «Национальной программы развития Дальнего Востока до 2025 года и на перспективу до 2035 года» // Межрегиональная ассоциация «Дальний Восток и Забайкалье» [Электронный ресурс]. URL: <http://assoc.khv.gov.ru/e-journal/3458> (дата обращения: 23.05.2020).

**Таблица 3. Поисковый и программный прогнозы ВРП и трансграничных отношений РДВ на 2020–2025 гг.<sup>17</sup>**

Показатели РДВ		2020–2025, среднегодовые темпы роста, %	2025 (абс. значения, млн долл.)	2025 к 2019, рост, %
ВРП	Поисковый прогноз	102	193879,2	112,6
	Программный прогноз	103,3	209496,3	121,7
Экспорт	Поисковый прогноз	99	25644,9	94
	Программный прогноз	109,6	50000	174
Поступление ПИИ	Поисковый прогноз	107,4	3370,1	153,5
	Программный прогноз	135,8	13761	627

Как видно из Таблицы 3, расхождения между значениями поискового и нормативного прогнозов развития РДВ в 2020–2025 гг. весьма велики. Если величина ВРП РДВ (в реальном выражении) в 2025 г. по программному прогнозу превосходит ту же величину по поисковому прогнозу на 9%, то расхождения двух прогнозов в показателях трансграничных отношений макрорегиона имеют существенно больший масштаб. Стоимостный объем экспорта РДВ в 2025 г. в поисковом прогнозе уступает программному варианту почти в 2 раза, а объем чистого притока ПИИ — более чем в 4 раза.

Таким образом, если предположить, что макрорегиональная система ИР оказывала в 2015–2019 гг. значимое влияние на социально-экономическую динамику РДВ, то простое сохранение этой системы в ее наличном виде и при нынешней ее эффективности, безусловно, не позволит макрорегиону достичь тех целевых показателей, которые закладываются сегодня в планы его развития<sup>18</sup>. Более того, даже сохранение прежнего эффекта дальневосточной системы ИР в 2020–2025 гг. представляет собой нетривиальную задачу. Как следует из прогнозов экономической

<sup>17</sup> Рассчитано на основе: [Белоусова, Исаев 2019]; Внешняя торговля ДФО // Дальневосточное таможенное управление ФТС РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://dvtu.customs.gov.ru/folder/147017> (дата обращения: 03.06.2020); Прямые инвестиции в Российскую Федерацию: операции по субъектам, в которых зарегистрированы резиденты // Центральный банк РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://cbr.ru/vfs/statistics/credit\\_statistics/direct\\_investment/dir-inv\\_reg-in.xlsx](https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/dir-inv_reg-in.xlsx) (дата обращения: 19.06.2020); GDP, PPP (constant 2017 international \$) // World Bank [Электронный ресурс]. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.PP.KD> (дата обращения: 16.06.2020); *Абрамов А.Л., Дягилев А.А., Меламед И.И., Матвиенко Н.Н.* О проекте «Национальной программы развития Дальнего Востока до 2025 года и на перспективу до 2035 года» // Межрегиональная ассоциация «Дальний Восток и Забайкалье» [Электронный ресурс]. URL: <http://assoc.khv.gov.ru/e-journal/3458> (дата обращения: 23.05.2020).

<sup>18</sup> По мнению ряда экономистов [Аганбегян 2019, 176–180], сами целевые показатели Национальной программы недостаточно высоки для того, чтобы обеспечить подлинно опережающий характер развития РДВ.

динамики стран Восточной Азии и России (Таблица 2), развитие РДВ в 2020–2025 гг. будет осуществляться в значительно худших внешних условиях, чем в 2015–2019 гг., а значит, поддержание функционирования уже существующих институтов хотя бы на прежнем уровне потребует от государства дополнительных усилий.

Вернемся теперь к вопросу о месте, занимаемом в настоящее время системой ИР в экономике РДВ. Роль главного инструмента управления развитием макрорегиона, отводимая этой системе федеральной властью, предполагает, что входящие в нее институты должны охватывать своим воздействием (то есть различными преференциальными режимами) если не большую, то достаточно весомую (чтобы выполнять движущую, ускоряющую функцию) часть дальневосточной экономики. Каковы же реальные размеры того сегмента экономической жизни макрорегиона, который находится в сфере воздействия ИР?

По данным на 2019 г., общий приток инвестиций в различные территориальные ИР ДФО (ТОРы, СПВ, РИПы) составил почти половину (более 48%) от всех валовых инвестиций, поступивших в макрорегион<sup>19</sup>. Таким образом, к концу первого пятилетия своего существования ИР смогли стать весомой частью дальневосточной экономики, важным фактором если не нынешней, то во всяком случае ее будущей динамики<sup>20</sup>. Однако если взглянуть на те же институты с точки зрения трансграничных отношений РДВ, то их роль оказывается существенно более скромной. Несмотря на наблюдавшиеся с 2017 г. очень быстрые темпы роста, в 2019 г. весь объем ПИИ, накопленных в ТОРах и СПВ (80,1 млрд руб.), составлял менее 2% от объема накопленных ПИИ в масштабе ДФО. Кроме того, статистика показывает, что иностранные инвесторы до сих пор предпочитают вкладывать деньги в проекты, реализуемые за пределами территориальных ИР<sup>21</sup>: доля ПИИ в совокупных инвестициях, пришедших в ДФО в 2015–2019 гг., превышает такую же долю в инвестициях в ТОРы и СПВ более чем в

---

<sup>19</sup> Инвестиции в основной капитал по источникам финансирования // Единая межведомственная информационно-статистическая система [Электронный ресурс]. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/33644> (дата обращения: 10.06.2020); Годовой отчет по Государственной программе РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» за 2019 г. // Минвостокразвития [Электронный ресурс]. URL: <https://minvr.ru/upload/iblock/6fb/utochnenny-otchet-2019-odin-fayl.pdf> (дата обращения: 13.06.2020).

<sup>20</sup> Не касаясь здесь сложной механики этого успеха, отметим лишь, что он был достигнут на фоне общего (из всех источников) снижения поступления капитала на РДВ.

<sup>21</sup> Абсолютное лидерство в этом отношении по-прежнему удерживают нефтегазовые промыслы Сахалина.

3 раза (34,8% против 9,5%)<sup>22</sup>. Еще более незначительно участие территориальных ИП в дальневосточном экспорте: на 2019 г. к отгрузке своей продукции за рубеж приступили лишь отдельные резиденты преференциальных территорий, а совокупная стоимость их экспортной торговли измеряется пока десятками миллионов долларов.

В условиях объективно высокой экономической зависимости РДВ от международного окружения (и прежде всего стран Восточной Азии) слишком слабая вовлеченность новых институтов в трансграничные отношения макрорегиона резко лимитирует их развивающий эффект. Именно чрезмерная внутрисоссийская ориентированность (по сути, интраграничная замкнутость) ТОРов, СПВ и РИПов, незначительная относительная и абсолютная величина присутствия в них иностранных компаний (главным образом китайских)<sup>23</sup> во многом ответственны за то, что период 2015–2019 гг. не стал временем ожидавшегося «опережающего» скачка в развитии РДВ. Если этот дефект не будет устранен и доли ПИИ и экспорта в общих объемах инвестиций и производства дальневосточной системы ИП не превысят средние макрорегиональные показатели, наблюдаемые темпы динамики макрорегиона не претерпят значимых изменений и в период до 2025 г.

### ***К вопросу о нормативной модели ИП для РДВ***

Несоответствие дальневосточной системы ИП целям, поставленным для ДФО правительством, нельзя объяснить, как это нередко бывает, только недостаточной привлекательностью ТОРов, СПВ и РИПов для иностранных инвесторов. При всей важности правильной постановки работы с конкретными представителями зарубежного бизнеса, вопросов маркетинга, брендинга и пиара, консультирования и администрирования во взаимодействии с ними проблемы, влияющие на функционирование ИП, намного обширнее.

Прежде всего, следует учитывать, что часть этих проблем имеет структурный и экзогенный по отношению к самой системе ИП характер. К таким структурным, базовым ограничениям, устойчиво отталкивающим от макрорегиона многих потенциальных

---

<sup>22</sup> Корпорация развития Дальнего Востока. Итоги 2019 г. // Корпорация развития Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL: <https://erdc.ru/upload/krdv-report-2019.pdf> (дата обращения: 15.04.2020); Прямые инвестиции в Российскую Федерацию: остатки по субъектам РФ по инструментам и странам-партнерам // Центральный банк РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://cbr.ru/vfs/statistics/credit\\_statistics/direct\\_investment/13-dir\\_inv.xlsx](https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/13-dir_inv.xlsx) (дата обращения: 15.06.2020).

<sup>23</sup> Спивак В. Свободные экономические зоны Дальнего Востока — опыт привлечения иностранных инвесторов // Эксперт РА. 5 сентября 2019 [Электронный ресурс]. URL: [https://raexpert.ru/researches/regions/2019\\_far\\_east](https://raexpert.ru/researches/regions/2019_far_east) (дата обращения: 16.05.2020).

инвесторов (в том числе по их собственным отзывам)<sup>24</sup>, принадлежат неблагоприятные природно-климатические условия (и связанные с ними повышенные строительные и эксплуатационные издержки), низкая плотность транспортной инфраструктуры (и, соответственно, высокая стоимость перевозок), малочисленность населения РДВ (и обусловленная ею узость его внутреннего рынка). К этой категории можно отнести и международные (экономические и политические) проблемы, осложняющие трансграничные связи РДВ, включая в первую очередь американо-китайское противостояние и политику изоляции России странами Запада. Конечно, независимость этих ограничений от работы системы ИР не является абсолютной. Тем не менее в горизонте до 2025 г. названные проблемы, судя по всему, останутся для нее объективной данностью.

В то же время перечень проблем, снижающих эффективность макрорегиональной системы ИР и при этом обусловленных ее собственным устройством, как свидетельствуют и претензии инвесторов<sup>25</sup>, гораздо более широк и разнообразен. Исходя из связи с разными фазами инвестиционного цикла, эти эндогенные проблемы можно разделить на два вида: проблемы привлечения и проблемы отдачи.

Первая разновидность эндогенных проблем традиционно сопутствует любой селективной политике развития, основанной на создании преференциальных территорий. Превращение преференциальных территорий в новые центры социально-экономического роста возможно только при условии концентрации в них достаточной критической массы факторов производства. Подобная концентрация, в свою очередь, требует целенаправленного повышения привлекательности данных территорий для экономических агентов в такой степени, которая способна изменить стихийно, рыночно сложившуюся пространственную структуру потоков ресурсов.

В случае с дальневосточной системой ИР можно выделить три основные проблемы, препятствующие привлечению в ее территориальные подразделения достаточного объема необходимых ресурсов (включая не только инвестиции, но и

---

<sup>24</sup> *Сэко Хиросигэ*. Российские граждане на себе почувствуют, как жизнь меняется к лучшему // Восточный экономический форум. 2018. Журнал-каталог Фонда Росконгресс. СПб.: Росконгресс, 2018. С. 76–79; *Кён Джон Ким*. От чемпионата мира по футболу до газопровода через территорию КНДР // Восточный экономический форум. 2018. Журнал-каталог Фонда Росконгресс. СПб.: Росконгресс, 2018. С. 86–87; *Мурояма Сигэру*. Взгляд со стороны восходящего солнца // Восточный экономический форум. 2018. Журнал-каталог Фонда Росконгресс. СПб.: Росконгресс, 2018. С. 88–90.

<sup>25</sup> См.: [Севастьянов и др. 2018]; *Спивак В.* Свободные экономические зоны Дальнего Востока — опыт привлечения иностранных инвесторов // Эксперт РА [Электронный ресурс]. URL: [https://raexpert.ru/researches/regions/2019\\_far\\_east](https://raexpert.ru/researches/regions/2019_far_east) (дата обращения: 16.05.2020).

технологии и рабочую силу). Во-первых, негативное влияние на привлекательность ТОРов, СПВ и РИПов оказывает несоразмерность набора предоставляемых ими фискальных и административных преференций величине тех реальных производственных издержек, которые характерны для РДВ. Равняясь на уровень льгот, предлагаемых в свободных экономических зонах (СЭЗ) стран АТР<sup>26</sup>, архитекторы дальневосточных ИР не обращают должного внимания на то, что стоимость для предприятий ДФО рабочей силы, воды, строительных и транспортных услуг, заемного капитала в 2, 3 и более раз превышает соответствующие показатели Китая, Индии, Вьетнама и других развивающихся азиатских стран. Кроме того, набор преференций в рамках дальневосточной системы ИР является унифицированным, что не отражает глубокой внутренней разнородности условий макрорегиона.

Во-вторых, привлекательность ТОРов, СПВ и РИПов в глазах иностранных бизнесменов снижает чрезмерно централизованный порядок их регулирования. Сосредоточение излишне большого объема функций по планированию, учреждению и реорганизации, преференцированию, надзору и контролю в отношении территориальных ИР в Москве влечет за собой целый ряд нежелательных для бизнеса последствий. Среди них — длительность подготовки и постоянное запаздывание важных для системы ИР решений, их обусловленность скорее политико-административной, нежели экономической, логикой, сложность и непрозрачность механизма их принятия, крайне затрудняющая прогнозирование динамики этой системы предпринимателями (особенно зарубежными).

В-третьих, притягательности территориальных ИР РДВ явно не способствует полное огосударствление их управляющих компаний. Недопущение частного бизнеса (даже в форме частно-государственного партнерства) к девелопингу преференциальных территорий не только закрывает для него потенциально высокодоходную сферу деятельности, но и порождает недоверие, формирует у предпринимателей ощущение зависимости от воли чиновников, что в конечном счете повышает оценки рискованности инвест-проектов.

Вторая разновидность эндогенных проблем преференциальных территорий обсуждается учеными и практиками значительно реже, однако для РДВ ее актуальность слишком велика, чтобы ею можно было пренебречь. Речь идет о комплексе вопросов,

---

<sup>26</sup> Доклад о комплексном развитии регионов Дальнего Востока. Государственный совет РФ. 2017 // Минвостокразвития [Электронный ресурс]. URL: <https://minvr.ru/upload/doc/22-12-2017/doklad-o-kompleksnom-razviti-dalnego-vostoka.pdf> (дата обращения: 13.04.2020).

связанных с возможностью трансляции импульсов развития за пределы преференциальных территорий, с их способностью давать эффекты не только ближайšie, «статические» (прибыль для инвестора, доход для работников, налоги для муниципалитета), но и «динамические», отдаленные во времени и пространстве (перестройка пространственной, отраслевой и технологической структуры экономики) [Aggarwal 2012; Aggarwal 2017]. Разреженность социально-экономического пространства РДВ, несформированность его как единой рыночной системы не позволяют рассчитывать на то, что трансляция развития из его новых центров на периферию произойдет сама собой, без планомерных усилий по содействию ей<sup>27</sup>.

Среди проблем, которые уменьшают динамическую отдачу от преференциальных территорий РДВ, выделим три наиболее важные. Во-первых, немногочисленность и взаимная удаленность созданных к настоящему времени территориальных ИП не соответствуют масштабу и внутренней гетерогенности макрорегиона, который они призваны развивать. Радиусы влияния отдельных преференциальных территорий не пересекаются, исходящие от них импульсы роста не резонируют и не усиливают друг друга. В результате формирование новых социально-экономических центров, вероятнее всего, приведет к дальнейшей фрагментации, а не интеграции макрорегионального пространства.

Во-вторых, нынешнее размещение территориальных ИП мало учитывает уже сложившуюся экономико-географическую организацию РДВ. Наиболее ярко это проявляется в дистанцированности многих преференциальных территорий от существующей сети транспортных (а также инженерно-технических) коммуникаций. Между тем размещение в «чистом поле» способно погасить диффузионный динамический эффект любого, даже очень успешного (с точки зрения интересов самого инвестора), бизнес-проекта.

Наконец, в-третьих, для большинства преференциальных территорий и реализуемых в них проектов (за исключением, по-видимому, лишь топливно-энергетических) характерна оторванность от международной среды, своего рода внешнеэкономическая безадресность. Абстрактные ожидания интеграции в АТР так и не нашли воплощения в реалистических планах завоевания конкретных продуктовых ниш на азиатско-тихоокеанских рынках, особенно в таком труднодоступном и высококонкурентном их секторе, как несырьевой. В этой ситуации неудивительно, что

---

<sup>27</sup> Эмпирическим выражением трудностей трансляции развития может служить низкий коэффициент отдачи на 1 рубль инвестиций в экономику РДВ [Белоусова, Исаев 2019, 41].

трансграничные (торговые, инвестиционные и технологические) связи ТОРов, СПВ и РИПов устанавливаются, как правило, на условиях зарубежных партнеров и осуществляются в привычном для РДВ формате выведения наиболее прибыльных звеньев производственных цепочек за границы страны.

Существование отдельных из названных эндогенных проблем уже не раз констатировалось исследователями дальневосточных ИР. В ряде исследований последних лет предлагались и некоторые практические меры по их решению [Минакир 2017; Демьяненко, Дятлова 2017; Минакир, Прокапало 2018]. Обобщая результаты этих исследований, а также собственные разработки авторов, можно наметить перечень основных направлений совершенствования макрорегиональной системы ИР:

- 1) разукрупнение преференциальных территорий на РДВ, увеличение их количества и компактности и в тоже время плотности их сети в наиболее освоенной (южной) части макрорегиона. Вместе с тем в северных и континентальных районах РДВ целесообразно создание опорных зон развития в виде территориально-производственных комплексов, основанных на государственном планировании и финансировании;
- 2) встраивание локаций территориальных ИР в уже существующую географическую структуру экономических ядер, транспортных и иных инфраструктурных осей РДВ. Размещение новых «точек роста» должно опираться на старые, обеспечивая синергию их развития и формирование крупных пространственных ансамблей производств и сервисов<sup>28</sup>;
- 3) приведение уровня преференций системы ИР в соответствие с реальной величиной издержек производства в различных территориальных подразделениях этой системы. Это предполагает дифференциацию унифицированного в рамках макрорегиона набора преференций на несколько их специализированных пакетов;
- 4) создание, наряду с государственными, также частных и гибридных компаний, управляющих преференциальными территориями. Выбор конкретной формы девелопера территориального ИР должен определяться мерой государственной поддержки, необходимой для запуска рыночных механизмов его воспроизводства;

---

<sup>28</sup> О проектировании таких ансамблей на Юге РДВ см. [Тихоокеанская Россия — 2030: сценарное прогнозирование регионального развития 2010, 322–324; Меламед и др. 2010, 96–100].



- 5) децентрализация политического регулирования системы ИР. Большая часть регулирующих функций, сосредоточенных сегодня в центральных и окружных федеральных органах исполнительной власти, должна быть передана (вместе с соответствующими бюджетами) на региональный и муниципальный уровни;
- 6) определение перспективных функциональных каналов (рыночных ниш) для экспортной и социально-экономической интеграции дальневосточной системы ИР в пространство АТР. Эта интеграция должна быть активной и основанной на локализации цепочек обработки дальневосточного сырья на территории РДВ, на его превращении в источник инновационных товаров и технологий, что возможно скорее в отношениях с быстро растущими рынками индустриализирующихся стран, таких как страны ЮЮВА<sup>29</sup>.

Осуществление перечисленных мер потребует значительных изменений состава, структуры и функций сложившейся на сегодня системы ИР макрорегиона, то есть, по сути, смены ее модели. Более детальное сравнение новой (нормативной) модели дальневосточной системы ИР с нынешней (дескриптивной) по их ключевым параметрам представлено в Таблице 4.

**Таблица 4. Дескриптивная и нормативная модели дальневосточной системы ИР<sup>30</sup>**

<b>Параметры</b>	<b>Дескриптивная модель системы ИР (на 2019 г.)</b>	<b>Нормативная модель системы ИР (2020–2025 гг.)</b>
<b>Количество территориальных институтов развития (ТИР)</b>	23 ТИР на всей территории ДФО (19 ТОРов, СПВ, САР «Русский», Магаданская СЭЗ). Малое количество крупных и территориально разрозненных (очаговых) ТИР.	40–50 ТИР на юге ДФО (Приморский край, Амурская область, Еврейская автономная область, Сахалинская область, Хабаровский край к югу от Амура), созданных путем разукрупнения находящихся здесь ТОРов и СПВ и учреждения малых ТИР для МСП. Преобразование ТОРов и территорий СПВ на Севере ДФО в государственные ТПК.

<sup>29</sup> В 2015–2019 г. по средним темпам роста дальневосточного экспорта Индия, Вьетнам, Сингапур и Малайзия опережали СВА-3. В 2017–2019 гг. ЮЮВА-4 вышли вперед также по темпам роста ПИИ на РДВ и их абсолютной величине. См.: Внешняя торговля ДФО // Дальневосточное таможенное управление ФТС РФ [Электронный ресурс]. URL: <http://dvtu.customs.gov.ru/folder/147017> (дата обращения: 03.06.2020); Прямые инвестиции в Российскую Федерацию: операции по субъектам, в которых зарегистрированы резиденты // Центральный банк РФ [Электронный ресурс]. URL: [https://cbr.ru/vfs/statistics/credit\\_statistics/direct\\_investment/dir-inv\\_reg-in.xlsx](https://cbr.ru/vfs/statistics/credit_statistics/direct_investment/dir-inv_reg-in.xlsx) (дата обращения: 19.06.2020).

<sup>30</sup> Составлено авторами. ТИР — территориальные институты развития; ТПК — территориально-производственный комплекс.

<b>Размещение ТИР</b>	Размещение ТИР по политико-административным соображениям (выравнивание развития субъектов федерации), ведущее к оторванности их локаций от существующих ядер и осей экономического пространства ДФО.	Размещение ТИР с учетом наличной и перспективной экономической географии ДФО и его окружения, связывание их в линейно-узловые структуры («коридоры» и «дуги»), встроенные в систему трансграничных коммуникаций и внешних рынков.
<b>Преференциальный режим ТИР</b>	Преобладание фискальных преференций, одинаковых на всей территории ДФО. Слабость инфраструктурной и миграционной поддержки ТИР, сохранение административных барьеров, связанные со скудостью региональных бюджетов и немотивированностью местных властей.	Упор на инфраструктурные, миграционные и административные преференции для ТИР, предоставляемые региональными и местными властями. Дифференцированные пакеты льгот для разных ТИР с учетом их локализации, трансграничной ориентации, объемов инвестиций и отраслевой специализации.
<b>Девелопинг ТИР</b>	Субъект управления отдельным ТИР — управляющая компания со 100% государственным участием. Доминирование в ТИР крупных общенациональных корпораций (в основном российских).	Управляющие компании с вариативным соотношением государственного и частного (в том числе международного) участия. Гибридные и частные девелоперы ТИР в наиболее заселенных и освоенных районах ДФО и государственные девелоперы в новоосваиваемых районах.
<b>Политико-административное регулирование системы ИР</b>	Централизованное регулирование системы ИР. Главные регулирующие органы — Минвостокразвития и Минэкономразвития — сосредотачивают в своих руках плановые, финансовые, разрешительные, надзорные и контрольные полномочия.	Децентрализованное регулирование системы ИР. Большая часть финансовых разрешительных и контрольных полномочий находится в руках региональных и муниципальных администраций. У Минвостокразвития только функции утверждения их решений (надзора) и макрорегиональной координации ТИР.
<b>Трансграничные связи системы ИР с внешней средой</b>	Основная функция системы ИР — стимулирование экспорта топливно-энергетических ресурсов и продуктов их низких переделов в страны СВА-3 в обмен на инвестиции. Сопряжение развития ДФО с развитием международных интеграционных макропроектов — транспортных и экономических коридоров («Один пояс и Один путь»; Севморпуть).	Основная функция системы ИР — стимулирование многонишевого несырьевого и высокотехнологичного экспорта в страны СВА, ЮВА и Индию в обмен на инвестиции, технологии и квалифицированную рабочую силу. Дополнение межгосударственных макропроектов трансграничными проектами субнациональных акторов регионального и муниципального уровня.

Предлагаемая нормативная модель системы ИР, с нашей точки зрения, способна повысить как привлекательность входящих в нее преференциальных территорий для иностранных инвесторов, так и отдачу от этих территорий для макрорегиона в целом. Мы не ставили задачи определить точную количественную меру ускорения роста ВРП, экспорта и входящих ПИИ, которая может быть получена благодаря внедрению на РДВ этой модели системы ИР. Это потребовало бы проведения специального прогностического исследования, которое могло бы учесть высокую турбулентность и вариативность динамики международной среды макрорегиона и включить в

рассмотрение широкий круг стоящих за ними факторов. Тем не менее мы считаем, что описанные институциональные преобразования обеспечат РДВ наилучшие шансы для достижения целевых индикаторов, заявленных в проекте Национальной программы. Ведь эти преобразования направлены на создание эффективного механизма трансграничной связи РДВ с восточноазиатскими рынками товаров и капитала, которые на обозримую перспективу будут оставаться важнейшим и практически неисчерпаемым резервом энергии его развития.

### **Заключение**

На протяжении первого пятилетия существования дальневосточных ИР появилось немало публикаций, которые весьма скептически оценивают как результаты работы этих институтов, так и саму их необходимость для макрорегиона [Семинар «Институты развития на российском Дальнем Востоке» 2015; Швецов 2015; Леонов 2017; Изотов 2018]. Следует признать, что этот скептицизм имеет веские основания. Политика «поворота на Восток», частью которой явилось создание макрорегиональной системы ИР, как известно, во многом мотивировалась желанием ускорить развитие России и ее дальневосточных регионов, поймав «китайский ветер» в «паруса» нашей экономики»<sup>31</sup>. Однако реализация этого курса сильно запоздала. Пока российское правительство ставило на Дальнем Востоке новые институциональные «паруса», попутный ветер из Китая (не говоря уже о других странах СВА) заметно ослаб, а барометр мировой экономики стал все чаще показывать бурю или штиль. Кроме того, как мы пытались показать, опыт первых пяти лет функционирования дальневосточных ИР обнаружил в их системе целый комплекс внутренних противоречий и упущений. Совокупность этих причин привела к тому, что ожидавшийся переход РДВ в фазу опережающего роста в 2015–2019 гг. так и не произошел.

Тем не менее все перечисленное, на наш взгляд, не является достаточным аргументом в пользу отказа от созданных институтов. Потенциал дальневосточной системы ИР использован еще далеко не полностью, а ее изъяны (как следует из проведенного исследования) вполне устранимы. Особенно же важно то, что фундаментальные факторы, приведшие к возникновению этой системы, не исчезли. Российское государство по-прежнему не располагает средствами для обеспечения своим дальневосточным окраинам необходимых темпов развития, и зарубежные рынки все также остаются потенциально главной движущей силой для планируемого рывка в

---

<sup>31</sup> Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mn.ru/politics/78738> (дата обращения: 06.06.2020).

социально-экономической динамике РДВ. Как показывает текущая макроэкономическая статистика и среднесрочные прогнозы, новым лидером экономического роста в АТР и мире становится ЮЮВА, а значит объективные возможности поймать в дальневосточные «паруса» мощные трансграничные импульсы развития сохраняются. Однако для этого федеральной власти понадобится подвергнуть свою селективную политику серьезной ревизии и в сжатые сроки перенастроить всю систему «парусного (институционального) вооружения» макрорегиона.

Конечно, существуют обстоятельства, которые способны нейтрализовать любой положительный эффект этой перенастройки. Затягивание глобальной экономической рецессии (не только по эпидемиологическим причинам, но и вследствие межгосударственных и межблоковых торговых войн), а тем более крупный военный конфликт на Тихом океане (о возможности которого все чаще говорят эксперты), в случае если они резко снизят темпы роста экономики не только Китая, но и стран ЮЮВА, вполне в состоянии сорвать выполнение Национальной программы развития РДВ. Это может актуализировать представляющийся сегодня маловероятным альтернативный сценарий развития макрорегиона РДВ за счет массированных государственных вложений. Однако такой вариант развития невозможен как простое возвращение к дирижистской политике периода до 2015 г. В неблагоприятной внешней среде подобный сценарий потребует мобилизации всех ресурсов страны, условием которой является изменение типа социально-экономической и политической системы России в целом.

#### **Список литературы:**

*Аганбегян А.Г.* Развитие Дальнего Востока: национальная программа в контексте национальных проектов // *Пространственная экономика*. 2019. Т. 15. № 3. С. 165–181. DOI: 10.14530/se.2019.3.165-181.

*Белоусова А.В., Исаев А.Г.* Прогнозная динамика инвестиций в условиях реализации Национальной программы развития Дальнего Востока до 2025 года // *Регионалистика*. 2019. Т. 6. № 6. С. 36–49. DOI: [10.14530/reg.2019.6.36](https://doi.org/10.14530/reg.2019.6.36).

*Демьяненко А.Н., Дятлова Л.А.* Современные стратегические инициативы и уроки истории в освоении Дальнего Востока // *ЭКО*. 2017. № 4. С. 45–60. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2017-4-45-60>.

*Иванов С.А., Кожевникова П.А.* Особые экономические зоны Дальнего Востока России: децентрализованная и централизованная модели управления // *Труды института*

истории, археологии и этнографии ДВО РАН. 2019. Т. 24. С. 161–176.  
DOI: [10.24411/2658-5960-2019-10034](https://doi.org/10.24411/2658-5960-2019-10034).

*Изотов Д.А.* Ускорение экономики Дальнего Востока: помогут ли новые институты? // Журнал НЭА. 2018. № 2. С. 155–163.

*Козлов Л.Е.* Региональная политика России на Дальнем Востоке: 2007–2014 // Конкурирующие модели и современные тенденции восточноазиатского и азиатско-тихоокеанского регионализма / под общ. ред. А.Б. Волынчука. Владивосток: ДВФУ; Дальнаука, 2014. С. 186–204.

*Кривелевич М.Е.* Технологии предварительной оценки эффективности создания территорий с особым налоговым режимом // Ученые записки. Вып. 16. Дальний Восток России: территориальные и отраслевые пропорции развития / под ред. О.М. Прокапало. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2019. С. 61–64.

*Леонов С.Н.* Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2017. № 2. С. 41–67. DOI: [10.14530/se.2017.2.041-067](https://doi.org/10.14530/se.2017.2.041-067).

*Меламед И.И., Дягилев А.А., Авдеев М.А.* Основные подходы к развитию Дальнего Востока и Прибайкалья. М.: Современная экономика и право, 2010.

*Минакир П.А.* Ожидания и реалии политики «поворота на Восток» // Экономика региона. 2017. Т. 13. Вып. 4. С. 1016–1029. DOI: [10.17059/2017-4-4](https://doi.org/10.17059/2017-4-4).

*Минакир П.А., Прокапало О.М.* Дальневосточный приоритет: инвестиционно-институциональные комбинации // Журнал НЭА. 2018. № 2. С. 146–155.

*Ниязова М.В., Варавенко В.Е.* Функционирование территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток в Приморье // Российский внешнеэкономический вестник. 2017. № 8. С. 15–23.

*Севастьянов С.В., Реутов Д.А., Нянь Сюэжуй.* Первый опыт применения режимов ТОР и СПВ в России и экспериментальных ЗСТ в Китае // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2018. № 4. С. 96–108.

Семинар «Институты развития на российском Дальнем Востоке» (Иванов С.А., Левушкина А.О., Барбенко Я.А., Губин А.В., Козлов Л.Е., Кондратенко Г.В., Лукин А.Л., Рыжова Н.П.) // Ойкумена. Регионоведческие исследования. 2015. № 4. С. 65–74.

*Синенко О.А.* Привлекательность фискальных инструментов развития предпринимательства на Дальнем Востоке России // Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2019. Т. 18. № 1. С. 86–103. DOI: [10.15826/vestnik.2019.18.1.005](https://doi.org/10.15826/vestnik.2019.18.1.005).

Тихоокеанская Россия — 2030: сценарное прогнозирование регионального развития / под ред. П.А. Минакира. Хабаровск: ДВО РАН, 2010.

*Швецов А.Н.* Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* 2015. Т. 8. № 4. С. 49–63.

*Aggarwal A.* SEZ-led Growth in Taiwan, Korea, and India: Implementing a Successful Strategy // *Asian Survey.* 2012. Vol. 52. No. 5. P. 872–899. DOI: <https://doi.org/10.1525/as.2012.52.5.872>.

*Aggarwal A.* Towards an Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach. Frederiksberg: Asia Research Centre, Copenhagen Business School, 2017.

*Kuhrt N.* The Russian Far East in Russia's Asia Policy: Dual Integration or Double Periphery? // *Europe-Asia Studies.* 2012. Vol. 64. No. 3. P. 471–493. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2012.661926>.

*Min J., Kang B.* Promoting New Growth: ‘Advanced Special Economic Zones’ in the Russian Far East // *Russia's Turn to the East. Domestic Policymaking and Regional Cooperation* / ed. by Helge Blakkisrud, Elana Wilson Rowe. Cham: Palgrave Pivot, 2018. P. 51–74.

*Richardson P.* Vladivostok 2012: Borders, Borderlands, and Dual-dependency in the Russian Far East // *Borders and Transborder Processes in Eurasia* / Edited by S.V. Sevastianov, P. Richardson and A.A. Kireev. Vladivostok: Dalnauka, 2013. P. 150–166.

Дата поступления: 22.06.2020

*Kireev A.A., Zolotukhin I.N., Lyovushkina A.O.*

### **Macro-Regional System of Development Institutions as a Factor of Transborder Relations of the Russian Far East**

*Anton A. Kireev* — PhD, Associate Professor, Department of Political Science, Oriental Institute — School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation.  
E-mail: [antalkir@yandex.ru](mailto:antalkir@yandex.ru)

*Ivan N. Zolotukhin* — PhD, Associate Professor, Department of International Relations, Oriental Institute — School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation.  
E-mail: [zolivnik@mail.ru](mailto:zolivnik@mail.ru)

*Anastasia O. Lyovushkina* — Senior Lecturer, Department of Political Science, Oriental Institute — School of Regional and International Studies, Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russian Federation.  
E-mail: [lyovajr@mail.ru](mailto:lyovajr@mail.ru)

#### **Abstract**

The selective policy of socio-economic development implemented in the Russian Far East for more than five years is still the subject of acute discussions among scientists and experts. Based on various econometric methods for evaluating the current investment and fiscal results of Far

Eastern development institutions, researchers often draw conclusions about the low effectiveness and even fundamental fallacy of this policy. In this article, the authors consider the functioning of the macro-regional system of development institutions in a broader time (2010–2025) and spatial (East Asian countries) horizon, taking into account factors of non-economic origin, and in particular the phenomenon of dual (intra- and transborder) peripherality of the Russian Far East. The conducted historical and comparative analysis allows us to characterize the federal policy in the Far East after 2014 as a course objectively forced and formed in its basis by several strict exogenous restrictions. Selective policy in the Far Eastern Federal District was initially provoked by increase in international political tension and decrease in the investment opportunities of the Russian budget and is carried out under constant pressure from high production costs and limited demographic potential of the macroregion. At the same time, the authors conclude that many problems of attracting resources from East Asian markets and strengthening their developing “dynamic” effect in the Far East are exogenous for the system of development institutions and should be removed by changing its territorial composition, regulatory and managerial structure and the way of functional integration into the socio-economic environment of East Asia.

**Keywords**

Selective policy, development institutions, transborder relations, Russian Far East, East Asia.

**DOI:** 10.24411/2070-1381-2020-10079

**References:**

- Aganbegyan A.G. (2019) Development of the Far East: A National Program in the Context of National Projects. *Prostranstvennaya Ekonomika*. Vol. 15. No. 3. P. 165–181. DOI: 10.14530/se.2019.3.165-181.
- Aggarwal A. (2012) SEZ-led Growth in Taiwan, Korea, and India: Implementing a Successful Strategy. *Asian Survey*. Vol. 52. No. 5. P. 872–899. DOI: <https://doi.org/10.1525/as.2012.52.5.872>.
- Aggarwal A. (2017) *Towards an Integrated Framework for Special Economic Zones (SEZs): A Dynamic Institutional Approach*. Frederiksberg: Asia Research Centre. Copenhagen Business School.
- Belousova A.V., Isaev A.G. (2019) Forecast of Investments and the National Program of the Russian Far East Development until 2025. *Regionalistica*. Vol. 6. No. 6. P. 36–49. DOI: [10.14530/reg.2019.6.36](https://doi.org/10.14530/reg.2019.6.36).
- Dem’yanenko A.N., Dyatlova L.A. (2017) Far East: Modern Strategically Innovations and Lessons of History. *EKO*. No. 4. P. 45–60. DOI: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2017-4-45-60>.
- Ivanov S.A., Kozhevnikova P.A. (2019) Special Economic Zones of the Russian Far East: Decentralized and Centralized Models. *Trudy instituta istorii, arkheologii i etnografii DVO RAN*. Vol. 24. P. 161–176. DOI: [10.24411/2658-5960-2019-10034](https://doi.org/10.24411/2658-5960-2019-10034).
- Izotov D.A. (2018) The Desire to Speed up the Russian Far Eastern Economy: Will the “New” Institutional Conditions Help? *Zhurnal NEA*. No. 2(38). P. 155–163.

- Kozlov L.E. (2014) Regional'naya politika Rossii na Dal'nem Vostoke: 2007–2014 [Regional policy of Russia in the Far East: 2007–2014]. In: Volynchuk A.B. (ed.) *Konkuriruyushchiye modeli i sovremennyye tendentsii vostochnoaziatskogo i aziatsko-tikhookeanskogo regionalizma*. Vladivostok: DVFU; Dal'nauka, P. 186–204.
- Krivelevich M.E. (2019) Tekhnologii predvaritel'noy otsenki effektivnosti sozdaniya territoriy s osobym nalogovym rezhimom [Technologies for preliminary assessment of the effectiveness of creating territories with a special tax regime]. In: Prokapalo O.M. (ed.) *Uchenyye zapiski. Vol. 16. Dal'niy Vostok Rossii: territorial'nyye i otraslevyye proporsii razvitiya: sb. st.* Khabarovsk: IEI DVO RAN. P. 61–64.
- Kuhrt N. (2012) The Russian Far East in Russia's Asia Policy: Dual Integration or Double Periphery? *Europe-Asia Studies*. Vol. 64. No. 3. P. 471–493. DOI: <https://doi.org/10.1080/09668136.2012.661926>.
- Leonov S.N. (2017) Tools of the State Regional Policy in the Russian Far East. *Prostranstvennaya Ekonomika*. No. 2. P. 41–67. DOI: [10.14530/se.2017.2.041-067](https://doi.org/10.14530/se.2017.2.041-067).
- Melamed I.I., Dyagilev A.A., Avdeyev M.A. (2010) *Osnovnyye podkhody k razvitiyu Dal'nego Vostoka i Pribaykal'ya* [The main approaches to the development of the Far East and the Baikal region] Moscow: Sovremennaya ekonomika i parvo.
- Min J., Kang B. (2018) Promoting New Growth: 'Advanced Special Economic Zones' in the Russian Far East. In: Blakkisrud Helge, Rowe Elana Wilson (eds.) *Russia's Turn to the East. Domestic Policymaking and Regional Cooperation*. Cham: Palgrave Pivot. P. 51–74.
- Minakir P.A. (2017) «Turn to the East» Policy: Expectations and Reality. *Ekonomika regiona*. No. 13(4). P. 1016–1029. DOI: 10.17059/2017-4-4.
- Minakir P.A. (ed.) (2010) *The Pacific Russia — 2030: Scenario Forecasting for Regional Development*. Khabarovsk: DVO RAN.
- Minakir P.A., Prokapalo O.M. (2018) Far East Priority: Combinations of Investment and Institutes. *Zhurnal NEA*. No. 2(38). P. 146–155.
- Niyazova M.V., Varavenko V.E. (2017) The Operation of Priority Development Areas and the Free Port of Vladivostok in Primorye. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskiy vestnik*. No. 8. P. 15–23.
- Richardson P. (2013) Vladivostok 2012: Borders, Borderlands, and Dual-dependency in the Russian Far East. In: S.V. Sevastianov, P. Richardson and A.A. Kireev (eds.) *Borders and Transborder Processes in Eurasia*. Vladivostok: Dalnauka. P. 150–166.



Seminar “Development institutions in the Russian Far East” (Ivanov S.A., Levushkina A.O., Barbenko Y.A., Gubin A.V., Kozlov L.E., Kondratenko G.V., Lukin A.L., Ryzhova N.P.) (2015). *Oykumena. Regionovedcheskiye issledovaniya*. No. 4. P. 65–74.

Sevastianov S.V., Reutov D.A., Nian Xuezhui (2018) First Experience in Implementing TAD and SPV Regimes in Russia and Experimental FTZs in China. *Oykumena. Regionovedcheskiye issledovaniya*. No. 4. P. 96–108.

Shvetsov A.N. (2015) Special Legal Regimes for Attraction Private Investment and Modern Technologies to the Development of Territories. *Kontury global'nykh transformatsiy: politika, ekonomika, pravo*. Vol. 8. No. 4. P. 49–63.

Sinenko O.A. (2019) The Attractiveness of Fiscal Instruments for the Development of Entrepreneurship in the Far East of Russia. *Vestnik UrFU. Seriya ekonomika i upravleniye*. Vol. 18. No. 1. P. 86–103. DOI: 10.15826/vestnik.2019.18.1.005.

Received: 22.06.2020