

Российский Дальний Восток

Между «желаемым» и «возможным»: особые экономические зоны на Дальнем Востоке в 1987–2015 гг.

© 2015

А.Е. Савченко

Статья посвящена нерешенной до настоящего времени проблеме организации особых экономических зон на Дальнем Востоке России с акцентом на политические аспекты данного вопроса. На основе архивных материалов автор показывает, что периодическое возвращение к проектам создания различных специальных экономических режимов в регионе тесно связано с взаимоотношениями властей центрального и регионального уровней и дефицитом финансовых ресурсов.

Ключевые слова: Дальний Восток, особые экономические зоны, территория опережающего развития (ТОР).

Цикличность развития Дальнего Востока, над которой не властны ни время, ни политический и экономический строй, уже описана в научной литературе¹. Выявлена и специфика этих циклов, представляющих собой маятниковые движения от государственного патернализма к опоре на собственные силы и привлечение иностранного капитала. В частности, были рассмотрены: динамика дальневосточной политики во второй половине XX в., причины неудач государственных программ развития Дальнего Востока в 1980-е и 1990-е гг.² Цель данной статьи — взглянуть более пристально в другой аспект — в опыт привлечения в регион иностранного капитала. Привлечение иностранного капитала на Дальний Восток за счет формирования «специальных экономических зон» (СЭЗ) и «территорий опережающего развития» (ТОР) есть краеугольный камень в новой (хотя и хорошо знакомой) стратегии государства в этом регионе, под которую в 2013 г. было радикально переформатировано Министерство по развитию Дальнего Востока.

В общетеоретическом плане, вне привязки к какой либо территории, привлекательность проектов организации СЭЗ мотивируется следующим:

– «миниатюризация управления» (на строго очерченной территории проще создать образцовый порядок, чем в масштабах страны)³;

Савченко Анатолий Евгеньевич, кандидат исторических наук, научный сотрудник Института истории, археологии и этнографии ДВО РАН (г. Владивосток). E-mail: savich21@mail.ru.

Статья подготовлена при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14–31–01253 «Государство и китайский капитал на юге Дальнего Востока России (1987–2013 гг.)»).

– преодоление общегосударственных макроэкономических условий (не случайно впечатляющие результаты СЭЗ отмечены в КНР, где они стали своего рода «рыночными оазисами» в плановой экономике);

– демонстрация стремления к взаимовыгодному международному партнерству (примером служит, в частности, проект «Туманган»⁴).

Создание свободных экономических зон на Дальнем Востоке было связано с двумя процессами: во-первых, со стремлением советского руководства «перезагрузить» внешнюю политику СССР в мире и в Азиатско-Тихоокеанском регионе в частности; а во-вторых, с намерением придать Дальнему Востоку новое качество и динамику развития. Еще в ходе визита во Владивосток в июле 1986 г. М. Горбачев поставил задачу «в полной мере использовать возможности экспортной направленности развития дальневосточного хозяйства», создавая, в том числе, совместные с зарубежными странами предприятия, специализированную экспортную базу⁵.

Идеи превращения «восточной окраины страны в мощную экономическую базу освоения природных ресурсов и сотрудничества с сопредельными государствами» высказывались в 1980-х гг. и учеными-экономистами ДВНЦ АН СССР⁶. Предпосылки данной стратегии можно найти и в работах советских географов 1970-х гг.⁷

Сложно сказать, чего было изначально больше в идее «открыть» Дальний Восток для международного сотрудничества — экономического расчета или внешнеполитического позиционирования, своеобразной проекции «нового мышления» на Дальний Восток. Официально планы по созданию «специальной зоны интенсивного международного сотрудничества» в районе г. Находки были озвучены в 1988 г. на международной встрече «Азиатско-Тихоокеанский регион: диалог, мир, сотрудничество», проходившей во Владивостоке⁸.

На разных уровнях власти постепенно росло понимание, что на реализацию «Долговременной государственной программы социально-экономического развития Дальнего Востока и Забайкалья до 2000 г.» у государства нет денег, но при этом верилось, что благодаря новой внутренней и международной атмосфере, созданной перестройкой, открывается возможность привлечь иностранный капитал.

В начале 1989 г. руководство Приморского края направило в Совет Министров СССР записку с обоснованием идеи создания особых экономических зон привлечения передовых технологий по глубокой переработке природных ресурсов, что, в свою очередь, позволило бы выйти на запланированные темпы экономического роста к 2000 г.⁹

В записке предлагалось две площадки. Первая — в районе г. Находка. В качестве преимуществ этой территории были названы: развитый промышленный потенциал и транспортная инфраструктура (два мощных морских порта — Восточный и Находкинский, а также железная дорога, связывающая морские порты с Транссибом); наличие свободных для застройки земель. Близ села Золотая Долина в 15 км от Находки предлагалось построить аэропорт на базе существующего там военного аэродрома.

Вторая предложенная площадка располагалась на юге Приморья, в порту Посет. Главной идеей здесь было создание курортного центра мирового уровня и производств по глубокой переработке биоресурсов¹⁰.

На наш взгляд, решение о создании «СЭЗ Находка» диктовалось не столь экономической, как политической логикой. Оно было принято осенью 1990 г. не союзными, но российскими властями по итогам поездки Б. Ельцина на Дальний Восток¹¹. Это был, скорее всего, внутривластный жест: российский президент стремился продемонстрировать дальневосточникам свою решительность и волю на фоне «беспомощного» Горбачева. Однако вскоре выяснилось — иностранцы, приветствуя проект на словах, не спешили вкладывать сюда реальные деньги, в связи с чем приморское руководство просило не российский уже, но союзный центр оказать материальную поддержку новообразованной СЭЗ¹².

В Хабаровском крае в записке в краевой комитет КПСС (1989 г.) экономисты предлагали ориентировать перспективное развитие в основном на международный, а не внутрисоюзный рынок, «решительно пойти на экономическое «открытие» края посредством либерализации совместного предпринимательства и создания «экономических зон»¹³. Это, по их

мысли, мог быть крупный технологический парк и международный туристический центр. От внимания ученых не ускользнул и такой символический ресурс региона, как Еврейская автономная область, где не только виделись перспективы создания промышленно-экспортной зоны в районе г. Биробиджана, но и вырисовывался международный проект гуманитарного характера с ориентацией на зарубежные еврейские финансовые круги — создание Еврейского международного университета или научно-учебного центра¹⁴.

Завершая обзор позднесоветского периода в истории наших СЭЗ, нельзя не провести параллель с днем сегодняшним. Действительно, для Дальнего Востока все придумано уже четверть века назад. Частично менялось внешнее обрамление идей, но суть (использование внешнеэкономических связей региона для привлечения капитала и передовых технологий) как и инструменты достижения цели (в форме специфических территориальных зон) какими были, такими и остались. Налицо почти 30-летнее хождение по кругу одних и тех же задач, сочетаемое с безуспешными попытками их решить.

Уже на начальном этапе привлечение иностранного капитала на Дальний Восток осложнялось труднопреодолимыми факторами. К естественным, исторически и географически обусловленным из них (таким, как малый внутренний рынок, удаленность от основных экономических центров страны, сложные климатические условия) добавлялись конъюнктурные, связанные с состоянием государства.

Во-первых, общая политическая атмосфера радикальной трансформации в СССР при экономической неопределенности и противоборстве разных уровней власти мешала выработке единой политики и административной координации усилий по созданию благоприятного инвестиционного климата.

Во-вторых, смысл создания свободных экономических зон размывался, а перспективы реализации совместных экономических проектов терялись в атмосфере радикальной экономической реформы. В рамках плановой, регулируемой государством экономики привлекательная идея точечного выделения особого административно-экономического режима изрядно тускнела в условиях тотальной либерализации и перехода к рынку.

В-третьих, сказывалось отсутствие опыта по реализации подобных проектов, смешанное со «старой» идеологической закалкой.

К финишу советского периода Дальний Восток подошел с набором идей по привлечению иностранного капитала, причем один из проектов — «СЭЗ Находка» уже вступал в стадию практической реализации. При этом и центральное и региональное руководство пребывали в плену иллюзий о «большом интересе» иностранных инвесторов к его развитию.

К тому же административный ажиотаж обретал общероссийский размах: в период 1990–1991 гг. в стране возникло более 50 свободных экономических зон, а к 1994 г. четыре из них занимали уже 14,4% общей площади Дальнего Востока и Забайкалья (без Республики Саха (Якутия)¹⁵. Такая территория приходилась всего на четыре зоны: «Сахалин» (Сахалинская область), «Даурия» (Читинская область), «ЕВА» (Еврейская автономная область), «Находка» (Приморский край).

Между тем, общего видения места СЭЗ в экономической политике государства у Правительства не сложилось. Да и не могло его быть в условиях переходного состояния российской экономики и общего развала системы управления. Государство фактически утратило контроль над внешнеторговой деятельностью. Десятки тысяч мелких предприятий экспортировали российскую продукцию по демпинговым ценам и таким же образом осуществляли импорт, иногда завышая цены в десятки раз¹⁶. По сути, вся страна превращалась в своеобразную «свободную экономическую зону», отчего некие специфические налоговые и административные режимы теряли привлекательность как для иностранных, так и для российских инвесторов. На этом фоне администрация СЭЗ не осталась выбором, кроме как обращаться к государству за дополнительной поддержкой. В случаях, когда такая поддержка оказывалась в виде прямых финансовых вливаний или же в виде льгот и полномочий, передаваемых на места, на первый план выходила проблема контроля за исполнением принятых решений и использованием бюджетных средств.

Проблемы явно просматриваются на примере все той же СЭЗ «Находка». Сама эта зона была масштабной: включала не только одноименный город (с населением более 190 тыс. человек), но и Партизанский район (около 30 тыс. человек), общая площадь составляла 4579,7 кв. км. Экономическое и инфраструктурное ядро зоны составили построенные еще в советский период порты и предприятия. Через рыбный и нефтеналивной порты Находки проходило в начале 1990-х годов 22% всего российского экспорта¹⁷. Создание этой СЭЗ представляло собой, по сути, вывод уже имевшегося потенциала из-под государственного контроля и налогообложения.

Особая привилегия «Находки» состояла в том, что она единственная из всех российских СЭЗ дважды получала бюджетный кредит: 2,2 млрд руб. в 1992 г. и 20,1 млрд руб. в 1993 г. В распоряжении администрации СЭЗ оставалось 100% доходов от приватизации федеральной собственности (всем прочим зонам — не более 15%). При этом, уже в августе 1993 г. в Российском агентстве международного сотрудничества и развития отмечали, что проекты, поступающие из данной СЭЗ, имели крайне слабое технико-экономическое обоснование, а многие предложения, исходившие от администраций СЭЗ и Приморского края, выходили за рамки действующего федерального законодательства, касаясь главным образом разнообразных льгот по части таможенных пошлин, снижения/отмены налогов, оставления в СЭЗ полученной прибыли, использования объектов инфраструктуры, находящейся в федеральной собственности¹⁸. Вопрос — что давала государству (и Приморью, в частности) деятельность этой СЭЗ оставался открытым.

Тем временем проекты продолжали множиться. В Амурской области идея привлечения иностранного капитала базировалась на таком осязаемом факте, как быстрое развитие китайского города Хэйхэ, расположенного на противоположном берегу р. Амур, напротив Благовещенска. У амурских чиновников сложилось стойкое убеждение, что на китайской стороне налажен очень эффективный механизм развития свободной экономической зоны. В конце 1993 г. амурский губернатор В. Поливанов писал в Правительство: «За полтора года существования зоны (СЭЗ) в Хэйхэ освоено около одного миллиарда долларов государственных и иностранных (преимущественно Гонконг, США) инвестиций, возводится более шестидесяти инфраструктурных и производственных объектов. Отставание развития производства и инфраструктуры на российской стороне вызывает нашу обеспокоенность и может привести в дальнейшем к одностороннему использованию экономических выгод российско-китайского транспортного перехода в районе Благовещенск—Хэйхэ в пользу КНР». Признавая, что у государства нет денег, В. Поливанов предлагал придать идее развития Благовещенска мировое звучание — привлечь средства ООН, Европейского банка реконструкции и развития¹⁹. Еще через два года исполняющий обязанности губернатора области В. Жаров, ссылаясь на «поражающие воображение практические результаты» развития СЭЗ в Хэйхэ, просил российское правительство принять непосредственное участие в реализации проекта²⁰.

Даже поверхностный обзор внутрибюрократического дискурса по поводу СЭЗ наводит на мысль, что эти проекты в 1990-е годы играли роль, противоположную той, которая публично декларировалась. Отчетливо проступают два мотива их появления: во-первых, вывод уже существующих активов из-под налогового законодательства; во-вторых, привлечение бюджетных ресурсов, а не иностранного капитала.

Такой вывод подтверждается и тем фактом, что просьбы дальневосточных губернаторов об организации и поддержке СЭЗ на их территориях, соседствовали с обращениями о предоставлении особого статуса целым регионам или исключительных полномочий их администрациям. Первенствовал в этом процессе Приморский край, но и руководство Амурской области обращалось со схожими предложениями. Например, в июне 1994 г. В. Поливанов в письме в правительство пытался обосновать целесообразность предоставления области «особого статуса» при осуществлении внешнеэкономической деятельности, а также передавать 50% таможенных платежей, взимаемых на этой территории, во внебюджетный фонд для развития внешнеэкономической инфраструктуры²¹.

У политической элиты и ученых-экономистов существовал определенный консенсус по поводу благотворности экономической интеграции Дальнего Востока со странами АТР, но как сделать ее управляемой, выгодной для страны и региона — по этим вопросам обнаружился дефицит ресурсов и компетенции. В Москве возникли опасения, что в случае удовлетворения просьбы об особом таможенном режиме, которого добивалась администрация СЭЗ «Находка», наиболее вероятным результатом будет (при общей неэффективности контрольных функций государства) рост теневого ввоза в СЭЗ сырья и других ценностей из соседних регионов для их последующего экспорта. Это грозило бы не только «обвальной перекачкой» за рубеж товаров со всей России, но и потоком аналогичных просьб со стороны других СЭЗ и прочих территорий.

Более того, в Москве всерьез воспринимали опасность ослабления влияния на Дальнем Востоке. Так, в аналитическом докладе Экспертного института Российского союза промышленников и предпринимателей²², который был официально рекомендован к изучению региональным администрациям, заявлялось об «исключительно сильном» стремлении регионов Дальнего Востока к «сепаратизму». Авторы предполагали, что в ближайшей перспективе Дальний Восток будет развиваться как «зона освоения для соседних государств с незначительными элементами государственного управления на местном уровне»²³.

С победой Ельцина в противостоянии с Верховным Советом, губернаторы необычайно укрепили свою власть. Между Москвой и регионами начинался новый виток изнурительной борьбы за полномочия и ресурсы. В этой борьбе наиболее преуспели национальные республики Поволжья. Да и губернаторы прочих регионов наблюдали за этим процессом, координировали свои действия, пытаясь добиться от Москвы таких же преференций. В этих условиях, при «отягчающем обстоятельстве» катастрофического дефицита финансовых средств, Центру не оставалось иного выбора, кроме как взывать к справедливости, т.е. настаивать на соблюдении «единых правил игры», делая уступки лишь наиболее сильным региональным лидерам и пресекая попытки всех остальных дифференцировать налоговый и административный режимы.

Кроме того, СЭЗ отдельных регионов потеряли своих основных лоббистов в лице краевого руководства. Так, возглавивший в 1993 г. Приморский край Е. Наздратенко увидел в СЭЗ угрозу подрыва своей власти. Дело в том, что и администрация СЭЗ, и краевая власть конкурировали за один и тот же ресурс — транспортную инфраструктуру как средство выхода на мировой рынок. Новая позиция администрации края базировалась на двух тезисах. Первый: такие зоны разрушают целостность экономической системы края. Второй: особые условия надо создавать не на отдельных «точках», но на всей территории Приморья²⁴. Это обосновывалось необходимостью развития «внешнеэкономической инфраструктуры» региона для реализации «геостратегических» интересов России²⁵. С этой целью в 1994 г. было направлено обращение в Правительство с просьбой «об оставлении в распоряжении администрации края 100% экспортно-импортных пошлин, взимаемых на территории края, в течении как минимум трех лет»²⁶.

Обрисованная ситуация окажется еще сложнее, если иметь в виду, что позиция того или иного губернатора касалась не только подведомственного ему региона, но и влияла на соседние территории. Так, реализация проекта межправительственного соглашения об упрощенном пересечении российско-китайской границы, лоббируемая администрациями провинции Хэйлуцзян и Амурской области (с целью развития Благовещенска и Хэйхэ), была заблокирована благодаря отрицательной реакции со стороны региональных властей Приморья и Хабаровского края²⁷.

Но если планы по развитию СЭЗ не имели реальной поддержки в Центре, то почему же эта тема не исчезала из дискурса центральной и региональных властей? Ответ видится в следующем: это была как раз та игра, в которую могли играть и региональная, и центральная бюрократия. Если для первых это было одной из уловок для привлечения внимания высшего руководства и ресурсов государства, то для Москвы, как это ни парадоксально, это было способом ухода от решения дальневосточных проблем.

При постоянной нехватке бюджетных средств основным ответом Центра на просьбы губернаторов о финансовой поддержке, были отсылки к необходимости привлечь иностранный капитал. Например, Министерство экономики РФ в 1994 г. так видело решение основных проблем Дальнего Востока:

- разработка особого правового статуса дальневосточных субъектов;
- создание особых таможенных зон;
- внедрение особого режима для иностранных инвесторов;
- формирование закрытых административных образований с особым порядком финансирования²⁸.

Любопытно, что тема СЭЗ на Дальнем Востоке практически исчезает из официального дискурса в 1995–1996 гг., то есть именно тогда, когда Центр в преддверии парламентских и президентских выборов существенно увеличил финансирование регионов. Так, министр экономики РФ Е. Ясин в 1997 г. в совсем не дружеской дискуссии с Е. Наздратенко, обронил, что «во второй половине 1995 — начале 1996 годов усилился поток претензий на дополнительные финансовые ассигнования. К сожалению, многие из них были удовлетворены»²⁹. В серии этих жестов была и президентская Федеральная целевая программа «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996–2005 годы», активно продвигаемая хабаровским губернатором В. Ишаевым и принятая накануне президентских выборов 1996 г.

На высоком политическом уровне идея организации СЭЗ вновь прозвучала в июле 1997 г. на парламентских слушаниях, посвященных реализации упомянутой программы. Одна из рекомендаций гласила: «Владивосток должен стать торговыми воротами Великой России... Для этого необходимо, чтобы незамерзающий порт Владивосток стал свободной экономической зоной с приоритетными условиями для зарубежных и внутренних инвестиций, крупнейшим центром международной торговли»³⁰. Показательно, что эта идея прозвучала в хорошо знакомом нам контексте неудовлетворительного выполнения заявленных государством амбициозных планов по развитию данной территории.

Однако это была, скорее, риторика законодательного уровня власти — в тот период более оппозиционного президенту и правительству. Отношение же исполнительной власти к подобным проектам, а главное, их аргументация хорошо видны из двух документов. В аналитической записке, подготовленной в 1997 г. заместителем министра внешних экономических связей РФ А. Огурцовым «Об участии России в Туманганском проекте», автор констатировал: развитие зоны идет вяло, прогнозируемых экспертами объемов инвестиций нет. Одновременно он с удовлетворением отмечал: «С повестки дня сняты все характерные для начального этапа *негативные* (курсив авт.) предложения типа создания неких экстерриториальных образований, свободных экономических зон и т.п.»³¹.

Наибольший интерес представляет Заключение от 28 августа 1997 г., принятое комиссией Экспертного совета при Правительстве РФ на материалы о создании международной зоны экономического сотрудничества в районе Благовещенска и Хэйхэ. В этом документе наряду с констатацией, что «зоны подобного типа оказались эффективным инструментом развития в Китае и странах АТР», отмечено, что «до сих пор не найдены способы финансирования президентской программы развития Дальнего Востока»³². И выражено сомнение в полезности проекта: «Не исключено, что на российской территории будет занята китайская рабочая сила, работающая на импортном сырье на основе иностранных технологий и кредитов. При этом предприятия будут работать на российский рынок и не платить налоги в российский бюджет»³³. Мотивы Москвы, ее скептицизм в отношении СЭЗ вполне понятны — в последних, как и в большинстве дальневосточных проектов, было гораздо больше мифопоэтической геополитики, чем просчитанных экономических моделей.

Ни одна из дальневосточных СЭЗ образца 1990-х годов не продемонстрировала успеха. В той же Находке о былых масштабных планах сегодня напоминают разве что несколько зданий гостиниц и бизнес-центров, построенных иностранными инвесторами в ожидании бурного развития этой зоны. Но вопреки этому неудаче государство в начале второго десятилетия 2000-х годов вернулось по инициативе Москвы к идее развивать

Дальний Восток за счет специальных экономических зон (теперь уже в виде ТОРов)³⁴. Это возвращение становится объяснимым, если не упускать из внимания историческую логику дальневосточной политики. Планы по созданию специальных экономических зон в данном регионе порождаются не столько успехами, сколько неудачами реализации масштабных государственных программ развития.

Действительно, ко второй половине 2000-х годов по доле внимания, уделявшегося государством развитию Дальнего Востока, этот регион оказался вторым после Северного Кавказа. В период с 2002 по 2012 гг. наблюдалось более чем 13-кратное увеличение государственных инвестиций в этот регион³⁵. Еще более примечательно, что до 80–90% всех вложений приходилось на две статьи — средства федерального бюджета и внебюджетные источники³⁶. В последнем случае это были, как правило, крупнейшие сырьевые корпорации, подконтрольные государству: «Газпром», «Роснефть», «Транснефть». Перед нами — подход радикально противоположный тому, который провозглашался в 1990-е годы. Разговоры о привлечении иностранного капитала сменились масштабным и целенаправленным государственным финансированием.

Но несмотря на это внимание, подкрепленное щедрым финансированием, задача поставленная Президентом в 2002 г. — удвоить ВРП к 2010 г. и добиться выхода региона на самообеспечение осталась невыполненной³⁷. В 2013 г., когда настало время подводить итоги Федеральной целевой программы по развитию Дальнего Востока и Забайкалья до 2013 г., выяснилось, что за пять лет полностью реализовано лишь 37% предусмотренных мероприятий³⁸.

На фоне такой результативности государственных вложений Министерство по развитию Дальнего Востока внесло в Правительство проект государственной программы до 2025 г., предполагавшей финансирование из федерального бюджета в сумме 3,8 трлн руб. Эта цифра в разы превосходила финансирование всех прочих действующих программ территориального развития вместе взятых и в 14 раз превышала долгосрочные расчетные возможности бюджета. Дальний Восток все больше походил на некую «черную дыру», когда каждая последующая программа требовала все больших вложений.

После недолгих дискуссий среди министерств и ведомств, а также критики президента в адрес правительства за утверждение финансово необоснованной программы, в дальневосточной политике произошел новый перелом. Не только сменился ее «командный состав» (В. Ишаев был отправлен в отставку со всех постов, министром по развитию Дальнего Востока назначили выходца из бизнес-среды А. Галушку, полномочным представителем президента — Ю. Трутнева), но также произошло переосмысление концепции и методов развития этого региона. Примечательно, что новый подход был озвучен на том же заседании, где премьер-министр Д. Медведев публично признал, что все модели, которые пыталось использовать правительство для ускоренного развития Дальнего Востока, не дали экономического эффекта³⁹.

По своему смыслу территории опережающего развития (ТОРы) напоминают СЭЗ, но разница здесь существенная: первые предполагают больший объем изъятий из российского законодательства, чем когда бы то ни было ранее, что якобы призвано обеспечить глобальную международную конкурентоспособность этих территорий⁴⁰. Но важнее, пожалуй, что ТОРы — это, по сути, проекты, реализация которых будет происходить в режиме ручного управления и плотной работы чиновников из Министерства по развитию Дальнего Востока с каждым инвестором. Так открывается перспектива выработки эффективной модели развития региона на основе конкретного опыта путем устранения препятствий и поощрения стимулов роста местной экономики.

Критерии попадания в территорию опережающего развития: высокая степень готовности проекта, наличие конкретного частного инвестора, обеспечение 8–16 рублей частных инвестиций на 1 рубль бюджетных вложений, наличие рынка сбыта продукции, перспективы роста налоговых поступлений, близость транспортных артерий и трудовых ресурсов.

К настоящему времени уже утверждены 9 ТОР: по две в Приморье, Хабаровском крае и Амурской области; по одной в Якутии, Чукотском автономном округе и Камчатском крае.

Можно ли утверждать, что на новом витке возвращения к проектам создания специальных экономических зон государство учло опыт 1990-х годов? Отчасти да. Теперь такие зоны охватывают не целые города и районы, а небольшие территории, выведенные из-под юрисдикции местных администраций. Это, собственно говоря, не проекты государства, созданные в кабинетах чиновников, но проекты бизнеса, которым государство будет обеспечивать поддержку. С точки зрения сокращения необоснованных амбиций и ухода от красивых абстракций налицо существенный прогресс.

Создание ТОР предполагает конкуренцию с наиболее успешными странами Азиатско-Тихоокеанского региона по условиям ведения экономической деятельности и, следовательно, достижение невиданной в России эффективности администрирования, сокращения или отмены многих контрольных процедур. Для реализации такой модели нужна мощная политическая воля, способная сломить неуступчивость Министерства финансов, сдерживать напор лоббистов с их в общем-то справедливым аргументом, что условия ведения бизнеса должны быть равными.

Не менее важно умение отразить претензии иных территорий на особый статус. К этому подталкивает не только опыт 1990-х годов, но и то, что происходит на наших глазах. Возможность создания ТОРов, изначально задуманных как специфический инструмент развития Дальнего Востока, была распространена в процессе разработки законодательства и на моногорода с перспективой дальнейшего расширения на все территории страны⁴¹. Похожую трансформацию переживает идея свободного порта. Федеральный закон «О свободном порте Владивосток» был подписан 13 июля 2015 г. и еще не вступил в силу, но губернатор Сахалинской области уже выступил за распространение преференциального режима на порты в городах Холмск, Корсаков и Невельск. А несколько позже сам президент с трибуны «Восточного экономического форума» предложил создать режим свободного порта для всех ключевых гаваней Дальнего Востока. Возникает риск размытия преимуществ от специальных экономических зон и потери эффекта от концентрации капиталов и проектов на определенной территории.

В настоящее время главной угрозой успеху ТОРов и Свободного порта видится не спад внимания российской власти к региону (чего обычно опасаются на местах из-за появления таких новых территориальных приоритетов и проектов, как Крым, Экономический пояс шелкового пути) и даже не перспектива истощения государственного кошелька (более чем вероятная), но некоторое «головокружение от успехов» с тиражированием еще не доказавших своей эффективности практик.

-
1. О циклах дальневосточной политики см. подробнее: исторические циклы (до второго десятилетия XX вв.) выделены *А.В. Ремневым* в работе: Россия Дальнего Востока. Имперская география власти XIX — начала XX веков. Омск, 2004. С. 522–528. Историческая цикличность для второй половины XX в. рассмотрена в работе: *Ващук А.С., Савченко А.Е., Ковалевская Ю.Н. др.* Исторические проблемы социально-политической безопасности российского Дальнего востока (вторая половина XX — начало XXI вв.) Кн. 1. Дальневосточная политика: стратегии социально-политической безопасности и механизмы реализации. Владивосток, 2014. 360 с. Экономические циклы выделены *П.А. Минакиром* в работе: О концепции долгосрочного развития экономики макрорегиона: Дальний Восток // Пространственная экономика. 2012. № 1. С. 7–28.
 2. *Савченко А.Е.* Бег на месте. Почему не работают программы развития Дальнего Востока? // Свободная мысль. 2014. № 1. (1643). С. 95–108; Политический аспект провала стратегии развития Дальнего Востока в 1987— 1991 гг. (на примере Приморского и Хабаровского краев) // Вестн. ДВО РАН. 2009. № 5 (147). С. 125–131.

3. См. подробнее: *Скотт Дж.* Благими намерениями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения условий человеческой жизни. М., 2005. С. 399–400.
4. Это был еще один, но уже международный, продвигаемый под эгидой ООН, проект, рожденный на рубеже 1980-х — 90-х гг. и предполагавший создание особого административного и налогового режима в зоне соприкосновения трех государств: РФ, КНР и КНДР.
5. *Горбачев М.С.* Речь на торжественном собрании, посвященном вручению Владивостоку ордена Ленина. 28 июля 1986 г. // *Горбачев М.С.* Избранные речи и статьи. М., 1987. Т. 4. С. 9–34. С. 17.
6. ГАХК Ф. П-35. Оп. 113. Д. 150. Л. 107.
7. См. например: *Маергойз И.М.* Уникальность экономико-географического положения советского Дальнего Востока и некоторые проблемы его использования в перспективе // *Вестн. МГУ. Сер. 3. Геогр. науки.* М., 1974. № 4. С. 3–9.
8. Государственный архив Приморского края (далее ГАПК) Ф. П-68. Оп. 117. Д. 739. Л. 239.
9. ГАПК. Ф. П — 68. Оп. 117. Д. 833. Л. 1–2.
10. ГАПК. Ф. П — 68. Оп. 117. Д. 833. Л. 5–9.
11. ГАПК. Ф. П — 68. Оп. 117. Д. 1108. Л. 57.
12. Там же. Л. 57, 58.
13. ГАХК Ф. П — 35. Оп. 117. Д. 312. Л. 40.
14. ГАХК Ф. П -35. Оп. 117. Д. 312. Л. 41.
15. *Уваров В.А.* Свободные экономические зоны Востока России. Хабаровск., 1994. С. 51.
16. ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 51. Л.71–77.; Государственный архив Амурской области (далее — ГААО). Ф. Р-2286. — Оп. 1. Д. 6. Л. 143–44.
17. *Уваров В.А.* Указ. соч. С. 171.
18. ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 53. Л. 95–96.
19. ГАО. Ф. Р — 2286. Оп. 1. Д. 97. Л. 58–59.
20. ГАО. Ф. Р -2286. Оп. 1. Д. 157. Л. 129.
21. ГАО. Ф. Р. — 2286. Оп. 1. Д. 97. Л. 46.
22. О значении данного доклада, оглашенного в 1993 г., свидетельствует тот факт, что в числе его авторов были: *Е. Ясин* (в 1993 г. — руководитель рабочей группы при Председателе Правительства РФ; в апреле 1994 г. — глава Аналитического центра при Президенте РФ; в ноябре 1994 г. — министр экономики РФ); *С. Алексащенко* (в 1993–1995 гг. — заместитель министра финансов РФ)
23. ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 158. Л. 114–15.
24. ГАПК. Ф. 1694. Оп. 1. Д. 124. Л. 28. Д. 53. Л. 102.
25. ГАПК Ф. 1694. Оп. 1. Д. 160. Л. 59.
26. Там же. Л. 60.
27. ГАО. Ф. Р — 2286. Оп. 1. Д. 211. Л. 6.
28. ГАРФ. Ф. 10121. Оп. 2. Д. 28. Л. 91.
29. ГАПК Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 518. Л. 118.
30. ГАПК. Ф. Р — 1694. Оп. 1. Д. 501. Л. 259.
31. ГАПК. Ф. Р-1694. Оп. 1. Д. 624. Л. 113.
32. ГАО Р-2286. О. — 1. Д. 319. Л. 74.
33. ГАО Р-2286. О. — 1. Д. 319. Л. 74.
34. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития Российской Федерации», подписанный президентом В. Путиным в декабре 2014 г., вступил в силу с апреля 2015 г).
35. URL: <http://expert.ru/expert/2012/27/mertvyij-vostok/>.
36. URL: <http://www.assoc.fareast.ru/fe.nsf/pages/realizac.htm>.
37. Синтез научно-технических и экономических прогнозов: Тихоокеанская Россия — 2050 / под ред. П.А. Минакира, В.И. Сергиенко. Владивосток, 2011. С. 119.
38. URL: http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=861.
39. См. подробнее: Правительственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока. Комсомольск-на-Амуре, Хабаровский край. 24 окт. 2013 г. URL: <http://government.ru/news/77188>.
40. URL: http://www.minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=1928.
41. См. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/.