

Научная статья

УДК 332.14(571.6)

<https://elibrary.ru/LVSSMP>

Десятилетие преференциальной политики на Дальнем Востоке и логика институциональной консолидации



**Виталий Владимирович
Алтабаев**

Первый заместитель
Министра Российской
Федерации по развитию
Дальнего Востока и Арктики

Аннотация. В статье подводятся итоги десятилетия применения преференциальных режимов на Дальнем Востоке (2015–2025 годы) – крупнейшего в постсоветской России эксперимента в области территориально ориентированной экономической политики – и обосновывается логика перехода к единому преференциальному режиму, разрабатываемому во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам X Восточного экономического форума. С опорой на международную литературу об особых экономических зонах и *place-based policies* сформулированы критерии результативности зональных инструментов и проанализированы накопленные результаты: свыше 3,7 тыс. резидентов, 1282 введенных предприятий, порядка 11 трлн руб. инвестиций по обязывающим соглашениям при кратном превышении дальневосточными темпами среднероссийского уровня роста инвестиций. Отдельный раздел посвящен критике преференциальной политики в научной литературе и признанным проблемам действующей модели: фрагментации правового поля, неоднородности резидентской базы и методологическим трудностям каузальной оценки эффектов. Показано, что выявленные проблемы носят институциональный, а не концептуальный характер, и что ответом на них выступает консолидация инструментов: раскрыты принципы единого преференциального режима – единый правовой каркас, преемственность прав действующих резидентов, приоритизация отраслей, клиентоцентричное цифровое администрирование – а также риски переходного периода и предлагаемая система индикаторов оценки нового режима.

Ключевые слова: преференциальные режимы, территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, Арктическая зона, особые экономические зоны, единый преференциальный режим, инвестиции, *place-based policies*, Дальний Восток, институциональная консолидация

Для цитирования: Алтабаев, В. В. Десятилетие преференциальной политики на Дальнем Востоке и логика институциональной консолидации // Власть и управление на Востоке России. 2026 № 3 (116). С. 44–50. EDN: LVSSMP

Decade of preferential policy in the Far East and the logic of institutional consolidation

Vitaliy V. Altabaev

The First Deputy Minister of the Russian Federation for development of the Far East and the Arctic

Abstract. *This article summarizes the results of a decade of preferential regimes in the Far East (2015–2025) – the largest experiment in the territorially oriented economic policy in the post-Soviet Russia – and substantiates the rationale for transition to a unified preferential regime, developed in pursuance of instructions of the President of the Russian Federation following the 10th Eastern Economic Forum. Drawing on international literature on special economic zones and place-based policy, the article formulates performance criteria for zonal instruments and analyzes the accumulated results: over 3,700 residents, 1,282 established enterprises, and approximately 11 trillion rubles in investment under binding agreements, with investment growth rates in the Far East significantly exceeding the Russian average. A separate section is devoted to criticism of preferential policy in scientific literature and recognized problems of the current model: fragmentation of the legal framework, heterogeneity of the resident base, and methodological difficulties in causal impact assessment. It is shown that identified problems are institutional, not conceptual, and that the answer to them lies in consolidation of instruments. Principles of unified preferential regime are discussed – unified legal framework, continuity of rights for existing residents, prioritization of industries, and the client-centric digital administration – as well as the risks of the transition period and a proposed system of indicators for assessing the new regime.*

Keywords: *preferential regimes, advanced development areas, free port of Vladivostok, the Arctic zone, special economic zones, unified preferential regime, investments, place-based policy, the Far East, institutional consolidation*

For citation: Altabaev, V. V. (2026) Decade of preferential policy in the Far East and the logic of institutional consolidation. *Power and Administration in the East of Russia*, no. 3 (116), pp. 44–50. EDN: LVSSMP

Введение

Инвестиции занимают центральное место в дальневосточной модели развития: как показывает опыт экономик, совершивших устойчивый рывок, высоких темпов роста без высокой нормы накопления не бывает, а каждая из стран-лидеров проводила активную государственную инвестиционную политику. Для России полигоном для апробации такой политики стал Дальний Восток. С принятием в 2014–2015 годах законодательства о территориях опережающего развития

(ТОР) [О территориях ..., 2014] и свободном порте Владивосток [О свободном ..., 2015], а впоследствии – о государственной поддержке предпринимательства в Арктической зоне [О государственной ..., 2020] и ряда специальных режимов макрорегион превратился в крупнейшую в постсоветской истории страны преференциальную зону в области территориально ориентированной экономической политики.

К середине 2020-х годов этот эксперимент накопил достаточную эмпирику

для подведения итогов и одновременно исчерпал свою экстенсивную фазу: увеличение числа режимов, оправданное на этапе поиска работающих конфигураций, стало источником издержек. Поручение Президента Российской Федерации по итогам X Восточного экономического форума о создании единого преференциального режима для Дальнего Востока и Арктики [Перечень ..., 2025] открывает новую фазу – консолидации. Задача настоящей статьи – подвести итоги десятилетия на данных, честно зафиксировать проблемы действующей модели, включая ее критику в научной литературе, и раскрыть логику, принципы и риски перехода к единому режиму.

1. Теоретическая рамка: когда зональные инструменты работают

Международная литература о территориально ориентированной политике дает для анализа дальневосточного опыта достаточно строгую систему координат. Систематические обзоры политик территориального развития показывают, что налоговые льготы сами по себе редко создают устойчивый рост: их эффект максимален там, где преференции дополняются инфраструктурными инвестициями, снижением барьеров входа и качеством администрирования [Neumark, Simpson, 2015]. Классическое исследование программы долины Теннесси демонстрирует, что крупные территориальные программы способны запускать долгосрочные агломерационные эффекты, сохраняющиеся и после сворачивания субсидий, но именно за счет созданной инфраструктуры и индустриальной базы, а не трансфертов как таковых [Kline, Moretti, 2014]. Опыт китайских специальных экономических зон – наиболее масштабный и результативный в мировой практике – подтверждает ту же формулу: зона работает как система, соединяющая преференции, инфраструктуру, выход на рынки и институциональный эксперимент [Zeng, 2010]. Обобщения Всемирного банка и конференции ООН по торговле и развитию (ЮНКТАД) добавляют важное предостережение: значительная часть зон в мире не достигает целей, и типовые причины неудач – фрагментация программ, слабая связь

со сравнительными преимуществами территории и издержки администрирования, съедающие выгоды резидентов [Special ..., 2011; World ..., 2019].

Из этой литературы следуют три критерия, по которым корректно оценивать дальневосточную преференциальную политику: приросли ли инвестиции и занятость сверх контрфактического тренда; сложилась ли система «льготы плюс инфраструктура плюс администрирование»; и снижаются ли со временем удельные издержки функционирования самой системы поддержки.

2. Десятилетие в цифрах: результаты преференциальной политики

К 2025 году на Дальнем Востоке и в Арктике сложилась система преференциальных режимов, ядро которой образуют территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, преференциальный режим Арктической зоны Российской Федерации, режим Курильских островов и специальные административные районы; систему дополняют отраслевые и территориальные надстройки. Институциональную инфраструктуру образует управляющая компания – Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики (КРДВ), обеспечивающая сопровождение резидентов в логике «одного окна».

Накопленные результаты характеризуются следующими параметрами (по состоянию на конец 2025 года). Статус резидента преференциальных режимов получили свыше 3,7 тыс. компаний, объем инвестиций по соглашениям составил 11,6 трлн руб., из которых фактически вложено более 6 трлн руб.; введено в эксплуатацию 1282 новых предприятий, создано более 187 тыс. фактических рабочих мест при 341 тыс. предусмотренных соглашениями. Целевые параметры государственной политики предусматривают доведение накопленных вложенных инвестиций по проектам с государственной поддержкой до 12 трлн руб., числа введенных предприятий – до 1,7 тыс., новых рабочих мест – до 230 тыс. к 2030 году (табл. 1).

По первому критерию – прирост инвестиций – результат положителен и на макроуровне: темпы роста инвестиций

в основной капитал в Дальневосточном федеральном округе в отдельные годы второе превышали среднероссийские, а за период с 2013 года инвестиции выросли на 86% при лидерстве округа среди федеральных округов и по динамике подушевого валового регионального продукта [Стратегия ..., 2026]. Второй критерий – системность – также в основном выполняется: преференциальные режимы с самого начала были сопряжены с механизмами инфраструктурной поддержки (субсидирование создания инфраструктуры ТОР, президентская единая субсидия) и институциональным сопровождением; качественная эволюция резидентской базы – от якорных сырьевых проектов первой волны к перерабатывающим, логистическим и туристическим проектам последних лет – свидетельствует, что режимы работают не только как налоговый арбитраж.

3. Честная оценка: критика, проблемы, ответы

Научная дискуссия о дальневосточных режимах с самого начала была острой. П. А. Минакир характеризовал институциональные новации 2010-х годов как рискующие остаться «имитацией нового этапа», если льготы не будут конвертированы во встраивание макрорегиона в тихоокеанские рынки [Минакир, 2019]; О. В. Кузнецова на опыте российских особых экономических зон показывала, что типовыми проблемами отечественной зональной политики являются множественность слабо скоординированных инструментов и недостаточная доказанность эффектов [Кузнецова, 2016]; контрольные органы регулярно указывали на разрывы между заявленными и фак-

тическими параметрами проектов. Добросовестный анализ требует признать: часть этой критики была обоснованной, и именно она – наряду с накопленной статистикой – сформировала повестку реформы.

Систематизируем три группы проблем действующей модели.

Первая – фрагментация правового поля. Режимы регулируются отдельными федеральными законами, каждый из которых предусматривает десятки подзаконных актов, подверженных постоянным корректировкам; режимы частично предлагают схожие условия для инвестора, а также характеризуются ростом совокупных издержек администрирования. Это классическая траектория, описанная в литературе как риск зрелой стадии зональной политики [Special ..., 2011; World ..., 2019].

Вторая – неоднородность резидентской базы: разрыв между инвестициями по соглашениям (11,6 трлн руб.) и фактическими вложениями (6 трлн руб.) отражает не только естественный инвестиционный лаг, но и присутствие в системе проектов с длительными сроками реализации. Ответом стало развитие верификации: методика оценки перспективных инвестиционных проектов, разрабатываемая в связке с прогнозированием энергопотребления и инфраструктурным планированием, переводит отбор от заявительного принципа к доказательному.

Третья – методологическая: строгая каузальная оценка эффектов режимов (что произошло бы без них) затруднена отсутствием сопоставимой контрольной группы. Корректный ответ здесь не риторический, а институциональный:

Таблица 1

Результаты и целевые параметры преференциальной политики на Дальнем Востоке

Показатель	Факт (конец 2025 г.)	Цель к 2030 г.
Резиденты преференциальных режимов, ед.	3715	–
Инвестиции по обязывающим соглашениям, трлн руб.	11,6	–
Фактически вложенные инвестиции, трлн руб.	6	12
Введенные предприятия, ед.	1282	1700
Созданные рабочие места, тыс.	187,3	230

Источник: составлено автором.

раскрытие ФНС России данных о резидентах и льготах в формате, пригодном для независимой академической оценки на панельных данных, что автор считает необходимым элементом следующего этапа политики.

Принципиальный вывод состоит в том, что выявленные проблемы носят институциональный, а не концептуальный характер: они касаются устройства системы поддержки, а не самой целесообразности преференциального стимулирования, результативность которого подтверждена динамикой инвестиций и вводов новых предприятий. Из этого следует и характер решения – не отмена и не добавление нового режима, а их консолидация.

4. Единый преференциальный режим: принципы консолидации

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации по итогам X Восточного экономического форума [Перечень..., 2025] Минвостокразвития России ведет разработку единого преференциального режима для Дальнего Востока и Арктики. Его конструкция опирается на следующие принципы.

Первый – единый правовой каркас: замещение отдельных законодательных контуров одним, с кодификацией общих норм (статус резидента, гарантии, контроль) и вынесением территориальной и отраслевой специфики в настраиваемые параметры, а не в отдельные законы. Ожидаемый эффект – радикальное сокращение нормативного массива и издержек его сопровождения.

Второй – безусловная преемственность прав действующих резидентов: «дедушкина оговорка», гарантирующая сохранение условий, зафиксированных в действующих соглашениях, на весь их срок. Этот принцип имеет не только правовое, но и репутационное измерение: стабильность правил – главный актив преференциальной политики, накопленный за десятилетие, и переходный период не должен его обесценить.

Третий – отраслевая приоритизация входа: упрощенное получение статуса резидента для проектов в приоритетных сферах – технологический суверенитет, логистика, туризм, сельское хозяйство,

локализация промышленного производства, развитие экспортного потенциала. Тем самым режим настраивается на структурные задачи Стратегии социально-экономического развития макрорегиона [Стратегия ..., 2026], а не на максимизацию числа резидентов.

Четвертый – клиентоцентричное цифровое администрирование на платформе КРДВ: единое окно, единый личный кабинет резидента, сквозной цифровой след проекта от заявки до отчетности, что одновременно снижает издержки бизнеса и создает массив данных для оценки эффективности.

5. Риски перехода и система оценки нового режима

Консолидация сопряжена с рисками, требующими грамотного управления. Первый риск – правовая неопределенность переходного периода: любое переустройство институтов создает разрыв, в котором инвестиционные решения откладываются; его минимизация требует синхронного принятия закона и полного пакета подзаконных актов. Второй – риск нивелирования работающих особенностей отдельных режимов (например, таможенных процедур свободного порта или специфики арктической логистики); ответ – сохранение их в виде параметров единого режима. Третий – риск восприятия реформы как пересмотра обязательств; ответ – принцип преемственности, закрепленный юридически и коммуникационно.

Оценку успеха самого единого режима предлагается вести по системе индикаторов трех уровней: институциональный (срок получения статуса резидента, число нормативных актов, регулирующих режим, издержки администрирования на одного резидента), инвестиционный (конверсия соглашений в фактические вложения, доля проектов приоритетных отраслей, выживаемость проектов на горизонте пяти лет) и общественный (бюджетная окупаемость льгот, создание рабочих мест, вклад в валовой региональный продукт). Публичность этих индикаторов – условие того, чтобы дискуссия об эффективности преференциальной политики велась на данных, а не на позициях.

Заключение

Десятилетие преференциальных режимов на Дальнем Востоке дало главный результат: макрорегион, десятилетиями терявший инвестиции и людей, стал лидером страны по инвестиционной динамике, получил более тысячи новых предприятий и подтвердил работоспособность самой модели государственного стимулирования частных вложений. Одновременно эксперимент выявил пределы экстенсивного пути: множественность режимов, оправданная на этапе поиска, превратилась в источник издержек и сложности. Переход к единому преференциальному режиму – это переход зональной политики из экспериментальной фазы в зрелую ин-

ституциональную платформу с единым правовым каркасом, гарантией прав резидентов, отраслевой настройкой и измеримой результативностью.

Автор рассматривает рост качества раскрытия информации о функционировании режимов для независимой оценки на десятилетних панельных данных как важнейший элемент следующего этапа: преференциальная политика, выдержавшая строгую академическую проверку, станет не только дальневосточным, но и общероссийским институциональным активом. Приглашение к такой совместной работе научного сообщества, в том числе читателей настоящего журнала, представляется еще одним итогом первого преференциального десятилетия.

Список источников:

1. Кузнецова, О. В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129-152 EDN: XEDUEZ
2. Минакир, П. А. Дальневосточные институциональные новации: имитация нового этапа // Пространственная экономика. 2019. Т. 15. № 1. С. 7–17. DOI: 10.14530/se.2019.1.007-017 EDN: YZQXDF
3. Перечень поручений Президента Российской Федерации по итогам X Восточного экономического форума, 2025. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/78375>
4. Стратегия социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа до 2030 года с прогнозом до 2036 года (проект): подготовлена Минвостокразвития России, 2026. URL: <https://dfostrategy.vostokgosplan.ru/>
5. О территориях опережающего развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39279>
6. О свободном порте Владивосток: Федеральный закон от 13.07.2015 № 212-ФЗ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39906>
7. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации: Федеральный закон от 13.07.2020 № 193-ФЗ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45677>
8. Neumark D., Simpson H. Place-Based Policies // Handbook of Regional and Urban Economics. Vol. 5 / ed. by G. Duranton, J.V. Henderson, W.C. Strange. Amsterdam: Elsevier, 2015. P. 1197–1287. DOI: 10.1016/B978-0-444-59531-7.00018-1
9. Kline P., Moretti E. Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority // The Quarterly Journal of Economics. 2014. Vol. 129. No. 1. P. 275–331. DOI: 10.1093/qje/qjt034
10. Zeng D.Z. Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters. Washington, DC: World Bank, 2010. DOI: 10.1596/978-0-8213-8432-9
11. Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions / ed. by T. Farole, G. Akinci. Washington, DC: World Bank, 2011.
12. World Investment Report 2019: Special Economic Zones. Geneva: UNCTAD, 2019.

References:

1. Kuznetsova, O. V. (2016) Special economic zones: are they effective or not? *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, no. 4, pp. 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129-152 EDN: XEDUEZ (in Russ.).
2. Minakir, P.A. (2019) Far Eastern Institutional Novations: Imitation of a New Stage. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, vol. 15, no. 1, pp. 7–17. DOI: 10.14530/se.2019.1.007-017 EDN: YZQXDF (in Russ.).
3. List of instructions of the President of the Russian Federation following the 10th Eastern Economic Forum, 2025. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/78375> (in Russ.).
4. Strategy for the Socioeconomic Development of the Far Eastern Federal District until 2030 with a Forecast until 2036 (draft): prepared by the Ministry for the Development of the Russian Far East, 2026. URL: <https://dfostrategy.vostokgosplan.ru/> (in Russ.).
5. On Advanced Development Areas in the Russian Federation: Federal Law of 29.12.2014 No. 473-FZ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39279> (in Russ.).
6. On the Free Port of Vladivostok: Federal Law of 13.07.2015 No. 212-FZ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39906> (in Russ.).
7. On state support for entrepreneurial activity in the Arctic zone of the Russian Federation: Federal Law of 13.07.2020 No. 193-FZ. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45677> (in Russ.).
8. Neumark, D., Simpson, H. (2015) Place-Based Policies. *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5 / ed. by G. Duranton, J. V. Henderson, W. C. Strange. Amsterdam: Elsevier, pp. 1197–1287. DOI: 10.1016/B978-0-444-59531-7.00018-1
9. Kline, P., Moretti, E. (2014) Local Economic Development, Agglomeration Economies, and the Big Push: 100 Years of Evidence from the Tennessee Valley Authority. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 129, no. 1, pp. 275–331. DOI: 10.1093/qje/qjt034
10. Zeng, D. Z. (2010) Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters. Washington, DC: World Bank. DOI: 10.1596/978-0-8213-8432-9
11. Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions / ed. by T. Farole, G. Akinci. Washington, DC: World Bank, 2011.
12. World Investment Report 2019: Special Economic Zones. Geneva: UNCTAD, 2019.

Статья поступила в редакцию 15.07.2026; одобрена после рецензирования 12.08.2026; принята к публикации 14.08.2026.

The article was submitted 15.07.2026; approved after reviewing 12.08.2026; accepted for publication 14.08.2026.

Информация об авторе

В. В. Алтабаев – первый заместитель Министра Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, Москва, Россия
pr.08@minvr.gov.ru

Information about the author

V. V. Altabaev – the First Deputy Minister of the Russian Federation for development of the Far East and the Arctic, Moscow, Russia
pr.08@minvr.gov.ru