

К вопросу об опережающем социально-экономическом развитии отдельных территорий регионов России

Чаркина Елена Сергеевна

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)
 Стажер кафедры менеджмента Института бизнеса и делового администрирования
 charkinaelena@gmail.com

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР) в регионах России. Предложено распространить правовой режим ТОР не только на территорию Дальнего Востока и Восточной Сибири, но и на всю территорию Российской Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), критерии ТОР, регионы Российской Федерации, инвестиционные проекты

Charkina E. S.

To the Question about Advanced Socio-Economic Development of Certain Territories of the Russian Regions

Charkina Elena Sergeevna

The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
 Institute of Business Studies
 Trainee of the Chair of the Management
 charkinaelena@gmail.com

ABSTRACT

This article examines the creation and functioning of the territories of priority socio-economic development (TOR) in the regions of Russia. It is proposed to extend the legal regime of TOR not only on the territory of the Far East and Eastern Siberia but also on the whole territory of the Russian Federation.

KEYWORDS

territories of priority socio-economic development (TOR), criteria TOR, regions, investment projects, the mechanism of delayed payments «Tax Increment Financing» (TIF)

Одним из приоритетных направлений развития страны является развитие Дальнего Востока и Восточной Сибири. Регион Восточной Сибири и Дальнего Востока обладает высоким неосвоенным экономическим потенциалом. Тем не менее, показатели развития региона, такие как ВРП и инвестиции, существенно отстают от среднероссийских. Основными препятствиями на пути активного развития региона являются низкая концентрация человеческих ресурсов и отсутствие развитой транспортной и энергетической инфраструктуры.

Федеральным органам исполнительной власти Российской Федерации поручено обеспечить создание на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири, включая Республику Хакасия и Красноярский край, ряда территорий опережающего социально-экономического развития с особыми условиями ведения хозяйственной деятельности для новых производств. В частности, предлагается ввести для таких террито-

рий льготы по основным налогам, облегченный регуляторный порядок (в частности в сфере строительства, таможенного регулирования и т. п.). Ключевой задачей программы по созданию территорий опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР) на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири является ускорение развития региона за счет привлечения частных инвестиций и рабочей силы¹.

Одним из механизмов комплексного развития Дальнего Востока и Байкальского региона является государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»². Госпрограмма направлена на формирование условий для ускоренного развития Дальнего Востока и Байкальского региона, роста конкурентоспособности макрорегиона с диверсифицированной экономикой при опережающем развитии высокотехнологичных производств с высокой добавленной стоимостью, создание условий для сокращения оттока населения из макрорегиона и обеспечение миграционного прироста с преобладанием квалифицированных специалистов.

Географическое расположение и природные ресурсы Дальнего Востока и Сибири выступают основой для потенциального экономического роста России на востоке страны³. Программы развития этой территории являются самым масштабным проектом, реализуемым в настоящее время, поэтому программные документы должны определять пространственное развитие макрорегиона Сибири и Дальнего Востока с учетом прогнозов ресурсного, в том числе финансового обеспечения возможных тенденций его развития.

Основные цели, которые должны быть достигнуты в результате исполнения всех программ, — это повышение качества жизни и конкурентоспособности территорий по сравнению с нашими ближайшими соседями [1, 2]. Представляется целесообразным общегосударственные усилия сконцентрировать на создании территорий опережающего социально-экономического развития, стимулировании дальнейшего ускоренного развития «локомотивов роста» — динамично развивающихся территорий, к которым следует отнести ареалы крупнейших агломераций восточной зоны Дальнего Востока — Владивостока и Хабаровска.

Ключевой задачей программы по созданию территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири является ускорение развития региона за счет привлечения частных инвестиций и рабочей силы. Определение местоположения и функционального назначения ТОР должно быть проведено на основе сложившейся системы расселения и размещения производительных сил в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока и Сибири, с учетом необходимости последующей ее оптимизации.

Оптимизация должна проводиться одновременно с актуализацией и синхронизацией документов стратегического планирования, включая Стратегию социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г., Стратегию социально-экономического развития Сибири до 2020 г., государственные программы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, отраслевые стратегии развития и инвестиционные программы субъектов естествен-

¹ ФЗ от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/70831204/>.

² Постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 308 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/docs/11959/>.

³ Сайт Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока [Электронный ресурс]. URL: <http://minvostokrazvitia.ru/>.

ных монополий. При этом следует принимать во внимание ограниченность внутренних факторов и ресурсов экономического роста, в большинстве своем связанных с использованием природного и минерально-сырьевого потенциала, добычей и переработкой полезных ископаемых, а также транспортно-логистический и транзитный потенциал субъектов Российской Федерации, расположенных на Дальнем Востоке и в Сибири, как систему взаимосвязанных элементов других транспортно-логистических коридоров (Северный морской путь, БАМ, ТРАНССИБ).

С целью использования всего комплекса организационно-финансовых механизмов, направленных на привлечение необходимых ресурсов, а также в силу ограниченности этих ресурсов, представляется принципиальным, чтобы мероприятия, предусмотренные указанными государственными программами, а также программами субъектов естественных монополий, были сконцентрированы на приоритетное создание ТОР. В основу создания ТОР должна быть положена гибкая кластерная структура, которая, в отличие от отраслевой структуры особых экономических зон, позволит с минимальными издержками в случае необходимости менять «лидеров роста», ориентируясь на политико-экономические факторы, что делает данные территории более привлекательными для инвесторов и конкурентоспособными в долгосрочной перспективе.

Расположение региона, его ресурсный и промышленный потенциал, высококвалифицированная рабочая сила открывают возможности для реализации нескольких моделей ТОР, отражающих лучший мировой опыт и текущие и перспективные конкурентные преимущества региона. Так, в качестве одной из потенциальных моделей ТОР, успешно реализованных на площади 0,5 млн км² региона Пилбара в Австралии, можно рассмотреть создание добывающих и промышленных кластеров ускоренного развития на территории Восточной Сибири и Дальнего Востока. Темпы освоения этого региона не отражают его полного потенциала, который по многим видам полезных ископаемых в сотни раз превышает уровни текущей добычи. Развитие региона и реализация новых крупных проектов сдерживаются не только экстремальными природно-климатическими условиями для ведения бизнеса, но и практически полным отсутствием энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры, нехваткой квалифицированной рабочей силы, необходимостью получения большого числа разрешений и согласований.

Особую роль в развитии Восточной Сибири и Дальнего Востока играет север Красноярского края — территория, находящаяся за Полярным кругом и обладающая уникальным ресурсным потенциалом как в части углеводородов, так и твердых полезных ископаемых. На сегодняшний день освоена лишь небольшая доля ресурсов этого региона — более 75% его территории остаются непокрытыми даже базовыми региональными полевыми работами. При этом, ускоренное освоение Таймыра дает значимый экономический эффект и будет способствовать решению стратегических задач Российской Федерации, включая укрепление позиций России в Арктике и создание одного из крупнейших в мире новых кластеров добывающих отраслей, выход на полномасштабное освоение арктического шельфа, полноценное открытие коммерческой навигации по Северному морскому пути.

Развитие Дальнего Востока невозможно рассматривать без учета развития Сибири, без учета научного, промышленного и человеческого потенциала Новосибирска, Красноярска, Омска, Якутска, Иркутска. В зависимости от специализации, возможно выделить шесть основных типов территорий и зон: инновационно-технологические, логистические, производственные, добывающие, агропромышленные и туристические. Специализация территории зависит от источников конкурентного преимущества и в свою очередь определяет наиболее востребованные инструменты государственного стимулирования. При создании

ТОР на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири представляется целесообразным учитывать следующие факторы:

1. Для развития необходимо выбирать территории и целевые отрасли, имеющие фактическое или потенциальное конкурентное преимущество на мировом рынке, включать в перечень ТОР территории с доказанными конкурентными преимуществами, в первую очередь производственные и добывающие, как имеющие мультипликативный эффект и экспортные перспективы.

2. Географический охват территории и применяемые инструменты государственного стимулирования должны сохранять и усиливать конкурентное преимущество. Территория, включаемая в программу опережающего развития, должна быть достаточной для создания новых компаний и производств с учетом перспективного роста. Инновационно-технологические территории могут иметь площадь в несколько квадратных километров; логистические — несколько десятков квадратных километров; производственные — десятки и сотни квадратных километров; добывающие, агропромышленные и туристические — тысячи квадратных километров. В отраслях, конкурентное преимущество которых опирается на человеческий капитал и инновации, государственная поддержка может быть направлена в такие области, как образование и исследования, создание социальной инфраструктуры и привлечение квалифицированных специалистов, в том числе из-за рубежа; в отраслях, связанных с внешней торговлей, — на снижение импортно-экспортных барьеров и пошлин; в капиталоемких отраслях — на поощрение инвестиций с помощью налогового стимулирования и/или поддержку развития инфраструктуры.

3. Целесообразно широко обозначить географические границы ТОР, чтобы не ограничивать потенциал создания производственных, добывающих и туристических территорий, избегая узко определять целевую отраслевую направленность ТОР, задавая жесткую специализацию в определенной нише, так как это существенно сужает возможности развития и повышает риски неудачного выбора.

4. Значимого эффекта от развития неосвоенной территории для бюджета целесообразно ожидать не ранее, чем через 10 лет. Пять-десять лет — это минимальный срок, необходимый для осуществления инвестиций и запуска новых проектов при условии наличия инвесторов и необходимой инфраструктуры. Чтобы получить эффект для бюджета на горизонте 5–10 лет и снизить риски, на Дальнем Востоке и в Восточной Сибири необходимо выбрать хотя бы несколько территорий в стадии активного роста с уже сложившейся инфраструктурной и производственной базой для развития, а также инвесторами, готовыми вкладывать средства в новые проекты.

5. Помимо стандартно применяемых на ранних этапах инструментов фискального и регуляторного стимулирования, государству целесообразно инвестировать в инфраструктуру, создающую потенциал для развития бизнеса. При этом строительство инфраструктуры должно осуществляться под конкретный набор бизнес-проектов на данной территории, с учетом общих планов развития для минимизации риска невозврата средств. Для повышения вероятности успеха при снижении рисков предлагается: во-первых, выбрать территории разных типов специализации для диверсификации отраслей, и, во-вторых, в приоритетном порядке развивать территории с уже сформированной базой с целью ускорения возврата государственных вложений. Перечень территорий-кандидатов в ТОР предлагается определить по объективным измеримым критериям. Окончательно присваивать территориям из данного списка статус ТОР целесообразно на основе дополнительных критериев, в том числе стратегических приоритетов, а также с учетом заинтересованности местных властей и инвесторов.

Для выбора ТОР можно предложить использовать следующие объективные критерии:

1. Отбираемые для создания ТОР территории должны иметь высокий экономический потенциал, опирающийся на объективное конкурентное преимущество. Критерии

определения экономического потенциала будут различаться в зависимости от специализации. Например, по добывающим территориям основным критерием должна стать потенциальная стоимость природных ресурсов с учетом степени изученности территории.

2. Для достижения эффекта в течение 5–10 лет территория должна иметь сформированную базу, которая обеспечит быстрый переход к устойчивому развитию. Во-первых, территория должна иметь логистическую базу, соответствующую целевой специализации. Для производственных и добывающих территорий — это выход на магистральные железнодорожные пути, морские порты с периодом навигации не менее 9 мес, выход к крупным речным путям. Во-вторых, территория должна иметь возможность обеспечить новые компании квалифицированной рабочей силой, а значит, на территории должны быть крупные города, а для инновационно-технологических ТОР — выпускники вузов. В-третьих, реализованная на территории успешная бизнес-модель, особенно в случае производственных и добывающих территорий, позволяет судить о наличии необходимых условий развития бизнеса, поэтому такие территории должны получить более высокую оценку по критерию «база для развития».
3. Критерии наличия экономического потенциала и базы для развития служат для формирования перечня территорий-кандидатов на присвоение статуса ТОР. Финальное решение о придании территории статуса ТОР должно приниматься с учетом дополнительных критериев. В качестве одного из дополнительных критериев выбора ТОР предлагается показатель соответствия стратегическим приоритетам Российской Федерации, таким как развитие Арктики и развитие приграничных территорий. Окончательно присваивать статус ТОР предлагается при наличии заявки региональных властей, подтверждающей существование конкретных планов развития, готовность региональных и местных властей поддерживать проект ТОР на своем уровне, а также при наличии заинтересованности бизнеса, подтвержденной бизнес-планами проектов якорных инвесторов. Целесообразно распространить на ТОР следующие виды льгот.
1. Поддержка новых инвестиций в развитие территории: льготы для новых предприятий (инвестиций) по налогу на прибыль организаций, НДС, налогу на имущество, земельному налогу.
2. Поддержка привлечения трудовых ресурсов: льготы по страховым взносам с дополнительных выплат сотрудникам.
3. Поддержка развития инфраструктуры: участие государства в реализации инфраструктурных проектов (при наличии соглашения с якорным инвестором о ее использовании).
4. Упрощение регулирования деятельности компаний: меры таможенного стимулирования импорта оборудования для новых проектов.

Меры государственной поддержки ТОР должны быть закреплены на срок не менее 10 лет (не меньше периода окупаемости инвестиций). При этом на законодательном уровне должны быть закреплены гарантии фискальной стабильности для инвесторов (защиты от будущего роста налоговой нагрузки). Для более полной реализации потенциала территорий законодательство должно широко определять целевое назначение и территориальные границы ТОР с учетом объективных глобальных конкурентных преимуществ отраслей опережающего развития Восточной Сибири и Дальнего Востока. Исходя из этого, при формировании условий создания ТОР целесообразно учитывать следующие критерии (факторы):

- ТОР как инструмент должны применяться для стимулирования роста, а не преодоления депрессивности;
- ТОР следует создавать на основе проектов, обеспечивающих увеличение глубины и комплексности переработки сырья и создания значительной добавленной

стоимости, а также имеющих высокую экспортную составляющую и предполагающих в среднесрочной перспективе после начала строительной фазы выпуск и экспорт продукции;

- создание и функционирование ТОР должно строиться на основе тесного взаимодействия федеральных и региональных властей;
- формировать ТОР следует на территориях одного и более муниципальных образований, в том числе расположенных на территориях разных субъектов Российской Федерации;
- не стремиться к созданию максимального числа ТОР, а сосредоточиться на проектах, удовлетворяющих требованиям эффективности и реализуемости;
- формировать каждую ТОР на основе кластерного подхода, их сеть — как систему проектов-драйверов выхода на зарубежные несырьевые рынки;
- тесное взаимодействие федеральных и региональных властей;
- диверсифицировать экономическую активность, используя выгодные ситуации многополярности, особенно сложившейся в странах Азиатско-Тихоокеанского региона, в том числе стремиться обеспечить максимальное разнообразие источников инвестиций и торговых партнеров при полном понимании наших стратегических стран-партнеров.

Экономически целесообразно образование ТОР ориентировать под особенности инвестиционных проектов, что позволит на основе конкретных бизнес-планов рассчитывать возможности инвестирования в развитие соответствующих территорий и выработать адресные программы по повышению конкурентоспособности хозяйствующих субъектов и, соответственно, территорий. Распространение правового режима ТОР представляется целесообразным не только на территорию Дальнего Востока и Восточной Сибири, но и, как минимум, на всю территорию Сибирского федерального округа. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и крупные инвесторы выступают с инициативными предложениями в части возможности распространения механизмов ТОР на всю территорию Российской Федерации, которые готовы реализовать инвестиционные проекты на основе кластерного подхода в следующих субъектах Российской Федерации: Омской области, Республике Тыва, Республике Хакасия, Красноярском крае, Республике Алтай, Нижегородской, Калининградской и Иркутской областях.

При подготовке дополнительных предложений, направленных на создание территорий опережающего развития, можно рассмотреть возможность предоставления хозяйствующим субъектам льгот по уплате страховых взносов в государственные внебюджетные фонды, а также по применению механизма финансирования за счет будущих налоговых платежей, в том числе по НДС. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» направлен на создание правовых основ государственной поддержки развития регионов Дальнего Востока. Одним из предложений по дополнению этого Федерального закона является дополнение его новой статьей об особенностях реализации проектов комплексного развития территорий с использованием механизма отложенных платежей.

Механизмом, который подразумевает финансирование строительства и реконструкции объектов инфраструктуры на определенной ограниченной территории за счет средств инвесторов с последующей компенсацией таких расходов за счет дополнительных доходов бюджетной системы Российской Федерации, полученных вследствие развития такой территории, после окончания строительства и ввода объектов инфраструктуры в эксплуатацию, является механизм отложенных платежей «Tax Increment Financing» (TIF). При этом Инвестиционный фонд Российской Федерации может использоваться для аккумулирования средств на возмещение затрат по созданию инфраструктуры.

Литература

1. Анимитца Е. Г., Анимитца П. Е., Денисова О. Ю. Эволюция научных взглядов на теорию размещения производительных сил // Экономика региона. 2014. № 2. С. 21–32.
2. Бухвальд Е. М. Институты развития и новые приоритеты региональной политики в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 108–114.

References

1. Animitsa E. G., Animitsa P. E., Denisova O. Yu. *Evolution of scientific views on the theory of placement of productive forces* [Evolutsiya nauchnykh vzglyadov na teoriyu razmeshcheniya proizvoditel'nykh sil] // Economy of Region [Ekonomika regiona]. 2014. N 2. P. 21–32. (rus)
2. Bukhvald E. M. *Institutes of development and new priorities of regional policy in Russia* [Instituty razvitiya i novye priority regional'noi politiki v Rossii] // the Theory and practice of social development [Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya]. 2014. N 6. P. 108–114. (rus)