

Система создания и функционирования инструментов развития территорий (часть первая)

DOI 10.22394/1726-1139-2017-9-92-104

Чаркина Елена Сергеевна

Институт экономики РАН (Москва)

Старший научный сотрудник Центра исследования проблем государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), Институт бизнеса и делового администрирования

Доцент кафедры менеджмента

Кандидат экономических наук

charkina-es@ranepa.ru

Мирошников Сергей Николаевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)

Институт «Высшая школа государственного управления»

Заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований

Кандидат физико-математических наук, доцент

miroshnikov-sn@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы создания и применения различных инструментов государственной политики, применяемых в целях развития отдельных территорий. Сравниваются и анализируются характерные для различных инструментов федеральные и региональные меры поддержки предпринимательства и улучшения делового климата, осуществляемые за счет предоставления преференций (льгот) и строительства инфраструктуры в целях повышения инвестиционной привлекательности и обеспечения благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. Делается вывод о необходимости разработки комплексной системы создания и функционирования инструментов развития территорий, включающей в себя требования к содержанию обоснований целесообразности применения инструментов развития территорий в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации, критерии оценки эффективности их функционирования с учетом мультипликативного эффекта от комплексного применения.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная политика, меры государственной поддержки, преференции, льготы, инструменты территориального развития, особые зоны, инвестиционная привлекательность, эффективность управления, региональная политика

Charkina E. S., Miroshnikov S. N.

System of Creation and Functioning of Instruments of Territories Development (Part One)

Charkina Elena Sergeevna

Institute of Economy of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation)

Senior research associate

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Institute of Business and Business Administration, Associate Professor, Department of Management;

PhD in Economics

charkina-es@ranepa.ru

Miroshnikov Sergey Nikolaevich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)

Institute of Public Administration and Civil Service

ABSTRACT

In the article questions of creation and use of various instruments of state policy used for development of certain territories are considered. The federal and regional measures of support of business and improvement of business climate, characteristic of various tools, which are carried out due to providing preferences (privileges) and construction of infrastructure for increase in investment attractiveness and providing favorable conditions for conducting business activity are compared and analyzed. The conclusion about need of development of the complex system of creation and functioning of instruments of territories development including requirements to the content of justifications of expediency of use of instruments of development of territories within one or several territorial subjects of the Russian Federation, criteria for evaluation of efficiency of their functioning taking into account multiplicative effect of complex application is drawn.

KEYWORDS

state policy, measures of the state support, preference, privilege, instruments of territorial development, special zones, investment attractiveness, management efficiency, regional policy

Решение задач стимулирования пространственного развития, выделения «точек роста» и «приоритетных территорий» является характерным для всех стран и особенно актуально в условиях замедления темпов роста или экономического кризиса. В России можно отметить попытки создания свободных экономических зон с конца 80-х годов XX в. В результате несистемных усилий федеральных и региональных органов власти в 1990-е годы на территории Российской Федерации существовало несколько десятков различных «свободных» и «особых» территорий, различающихся условиями ведения бизнеса, налоговыми льготами и условиями привлечения резидентов. Попытки унифицировать правила создания и функционирования таких территорий, создать единые условия и правила для всех регионов и муниципальных образований, привели к разработке и принятию Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Следует подчеркнуть, что в мировой практике не существует однозначного определения понятия «особая экономическая зона», и в различных странах, для различных территорий в него вкладывается различное содержание. Так, Всемирный банк дает следующее определение: «Особая экономическая зона — ограниченная территория, находящаяся в пределах национальных границ той или иной страны, где правила ведения бизнеса отличаются от тех, которые преобладают на остальной территории страны»¹. При этом такие зоны имеют и совершенно различные наименования: свободные таможенные зоны, экспортные зоны, особые экономические зоны и другие, хотя для них можно сформулировать такие общие характеристики, как: выделенность и ограниченность территории; отличающийся организационный, правовой и налоговый режим ведения бизнеса; определенная специализация направлений бизнеса, привлечения инвестиций и/или привлечения резидентов.

Как инструмент развития территорий особые зоны используются более чем в 125 странах мира, где создано почти 3,5 тысяч различных их форм, в том числе около 1,5 тысяч — производственно-предпринимательских, более 700 — экспортно ориентированных и зон свободной торговли, около 500 — научно-промышленных

¹ The World Bank — Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Direction (см.: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2341/638440PUB0Exto00Box0361527B0PUBLIC0.pdf>).

и более 700 — специального назначения (офшорные зоны, зоны туризма и отдыха, «зеленые» территории и т. д.)¹.

В последующие годы работа по институционализации особых зон, унификации требований к ним была продолжена. В 2006 г. была принята комплексная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», разработан и принят Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», были внесены изменения в Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» — был введен статус промышленного (индустриального) парка. Необходимо отметить, что в данные правовые акты неоднократно вносились изменения, расширяющие перечень и изменяющие условия создания и работы особых территорий.

Работа по выбору и использованию инструментов развития территорий на основе перечисленных актов ведется федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации, однако признать ее системной и эффективной, как нам представляется, нельзя. При этом регионы конкурируют друг с другом за привлечение на свою территорию инвестиционных, финансовых и трудовых ресурсов.

Можно сформулировать, что инструменты развития территорий — это совокупность федеральных и региональных мер поддержки предпринимательства и улучшения делового климата субъектов Российской Федерации за счет предоставления преференций (льгот) и строительства инфраструктуры в целях повышения инвестиционной привлекательности и обеспечения благоприятных условий ведения предпринимательства, способствующих опережающему развитию приоритетных отраслей и видов экономической деятельности. В настоящее время существуют и применяются следующие инструменты:

1. Территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) на территории Российской Федерации (создаваемые с 1 января 2018 г.), на Дальнем Востоке, на территории монопрофильных муниципальных образований (моногородов) и в закрытых административных территориальных образованиях (ЗАТО).
2. Особые экономические зоны (ОЭЗ).
3. Особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях и Свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.
4. ОЭЗ регионального уровня.
5. Свободный порт Владивосток.
6. Индустриальные (промышленные) парки (промышленные зоны, промышленные парки, агропромышленные парки, технопарки регионального уровня).
7. Промышленные кластеры.
8. Инновационные территориальные кластеры.
9. Технопарки в сфере высоких технологий.
10. Зоны территориального развития (ЗТР).
11. Туристические кластеры.

Рассмотрим основные характеристики и особенности перечисленных инструментов.

1. Территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР)

Координирующие федеральные органы исполнительной власти: Минэкономразвития России — для ТОСЭР на всей территории Российской Федерации, в том

¹ The World Bank — Special Economic Zones Progress, Emerging Challenges, and Future Direction (см.: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2341/638440PUB0Ext00Box0361527B0PUBLIC0.pdf>).

числе в моногородах и в ЗАТО, Минвостокразвития России — для ТОСЭР на Дальнем Востоке.

Цели создания: формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Органы управления:

- 1) наблюдательный совет ТОСЭР (для ТОСЭР на всей территории Российской Федерации, на Дальнем Востоке и в ЗАТО);
- 2) управляющая компания (для ТОСЭР на всей территории Российской Федерации, на Дальнем Востоке и в ЗАТО);
- 3) комиссия по вопросам создания и функционирования ТОСЭР развития на территориях моногородов (для ТОСЭР на территории моногородов);
- 4) исполнительные органы субъекта Российской Федерации, исполнительные органы муниципального образования.

2. Особые экономические зоны (ОЭЗ)

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минэкономразвития России.

Цели создания: развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализация их результатов, производство новых видов продукции.

Органы управления:

- 1) управляющие компании;
- 2) экспертные советы по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным и портовым ОЭЗ;
- 3) наблюдательные советы ОЭЗ;
- 4) исполнительные органы субъекта Российской Федерации.

3.1. Особая экономическая зона в Калининградской области

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минэкономразвития России.

Цели создания: устойчивое повышение качества жизни жителей Калининградской области, привлечение инвестиций в регион, развитие действующих и создание новых производств и рабочих мест.

Органы управления:

- 1) структурное подразделение высшего исполнительного органа государственной власти Калининградской области;
- 2) администрация Особой экономической зоны.

3.2. Особая экономическая зона в Магаданской области

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минэкономразвития России.

Цели создания: создание благоприятных условий для социально-экономического развития Магаданской области.

Органы управления:

- 1) органы государственной власти Магаданской области;
- 2) администрация Особой экономической зоны.

3.3. Свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минэкономразвития России.

Цели создания: социально-экономическое развитие Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Органы управления:

- 1) экспертный совет по вопросам свободной экономической зоны на территории Республики Крым, экспертный совет по вопросам свободной экономической зоны на территории города федерального значения Севастополя;
- 2) высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым и высший исполнительный орган государственной власти г. Севастополя.

4. ОЭЗ регионального уровня

До вступления в силу Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — Закон № 116-ФЗ) ряд субъектов Российской Федерации проводил собственную инвестиционную политику в вопросах ОЭЗ, в том числе самостоятельно создавались региональные ОЭЗ. Закон № 116-ФЗ прекратил действие всех ОЭЗ, ранее созданных на территории Российской Федерации. При этом отдельные субъекты Российской Федерации в целях обеспечения экономического роста регионов и привлечения инвесторов и передовых технологий продолжают создавать региональные ОЭЗ. Вместе с тем, исходя из первоначального анализа практики функционирования региональных ОЭЗ, можно выделить несколько основных особенностей их создания и функционирования:

- а) создание таких территорий в субъектах Российской Федерации не определено федеральным законодательством. Регулирование вопросов создания и развития подобных территорий осуществляется региональным правительством;
- б) нет единого понятийного аппарата. В разных регионах одинаковые по своему назначению, специально отведенные территории имеют разное определение: специальные экономические зоны, зоны экономического благоприятствования, индустриальные парки и пр.;
- в) на уровне субъектов Российской Федерации возможно стимулирование развития таких специализированных территорий. Например, есть возможность предоставить льготы по региональным, местным налогам и сборам, а также по налогу на прибыль. В ст. 12 Налогового кодекса Российской Федерации указано, что законодательными органами власти субъектов федерации могут устанавливаться налоговые льготы, основания и порядок их применения. При этом льготы, установленные кодексами либо федеральными законами, могут быть распространены на резидентов только тех ОЭЗ, которые созданы в порядке, установленном Законом № 116-ФЗ. На иные категории налогоплательщиков, в том числе участников так называемых региональных ОЭЗ, такие льготы, как: использование специального коэффициента амортизации имущества, ограничения при переносе убытков на будущее, освобождение от уплаты налога на имущество в течение пяти лет после его постановки на учет, не распространяются.

На территории ОЭЗ регионального уровня субъект Российской Федерации не вправе устанавливать особый режим осуществления предпринимательской деятельности, устанавливать особый таможенный режим. Деятельность органов контроля на территории ОЭЗ регионального уровня не содержит исключений либо ограничений, касающихся полномочий, предоставленных законодательством.

Примером развития особых экономических зон регионального уровня является Липецкая область, на территории которой согласно региональному законодательству образованы четыре ОЭЗ.

5. Свободный порт Владивосток

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минвостокразвития России.

Цели создания:

- 1) развитие международной торговли с государствами Азиатско-Тихоокеанского региона;

- 2) создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в свободном порту Владивосток конкурентоспособной продукции;
- 3) ускорение социально-экономического развития территории свободного порта Владивосток и повышение уровня жизни населения, проживающего на территории Дальнего Востока.

Органы управления:

- 1) наблюдательный совет свободного порта Владивосток;
- 2) общественный совет свободного порта Владивосток;
- 3) управляющая компания;
- 4) исполнительные органы субъекта Российской Федерации.

6. Индустриальные (промышленные) парки

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минпромторг России.

Цели создания: территориальная интеграция объектов промышленности, инноваций, сельхозпереработки.

Органы управления:

- 1) управляющие компании индустриальных (промышленных) парков;
- 2) исполнительные органы субъекта Российской Федерации, исполнительные органы муниципального образования.

7. Промышленные кластеры

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минпромторг России.

Цели создания: формирование высокотехнологичной, конкурентоспособной промышленности, обеспечивающей переход экономики от экспортно-сырьевого к инновационному типу развития, обеспечение обороны страны и безопасности государства, а также обеспечение занятости населения и повышение уровня жизни граждан Российской Федерации.

Органы управления:

- 1) специализированная организация промышленного кластера;
- 2) исполнительные органы субъекта Российской Федерации, исполнительные органы муниципального образования.

8. Инновационные территориальные кластеры

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минэкономразвития России.

Цели создания: повышение инновационной активности бизнеса.

Органы управления:

- 1) комиссия по отбору мероприятий;
- 2) органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

9. Технопарки высоких технологий

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минкомсвязь России.

Цели создания: обеспечение ускоренного развития высокотехнологичных отраслей экономики в соответствии с приоритетными направлениями ее модернизации (включая энергоэффективность и энергосбережение (в том числе разработку новых видов топлива), космические технологии (в том числе связанные с телекоммуникациями — ГЛОНАСС и наземная инфраструктура), медицинские технологии, стратегические информационные технологии и программное обеспечение) и превращение их в одну из основных движущих сил экономического роста страны.

Органы управления:

- 1) межведомственная комиссия по координации деятельности по созданию, функционированию и развитию технопарков в сфере высоких технологий;
- 2) управляющая компания.

10. Зоны территориального развития (ЗТР)

Введены Федеральным законом от 03.12.2011 № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 392-ФЗ).

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Минэкономразвития России.

Цели создания: ускорение социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику, резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

Органы управления:

- 1) администрация ЗТР;
- 2) органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

11. Туристические кластеры

Координирующий федеральный орган исполнительной власти: Ростуризм (Минкультуры России).

Цели создания: повышение конкурентоспособности туристского рынка Российской Федерации, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристических услугах.

Налоговые льготы и преференции состоят в предоставлении субсидий из федерального бюджета для объектов капитального строительства обеспечивающей инфраструктуру.

Органы управления — исполнительные органы субъектов Российской Федерации.

Налоговые льготы и преференции для перечисленных инструментов развития представлены в табл. 1.

Все перечисленные инструменты развития территорий направлены на создание условий для ускоренного развития территорий, однако имеют как положительный, так и отрицательный опыт реализации.

Наибольший опыт практического применения в различных регионах, правового регулирования и концептуального построения имеют, бесспорно, особые экономические зоны. Как уже отмечалось, их внедрение началось намного раньше других инструментов, созданы около 30 ОЭЗ, поданы еще более 10 заявок. В них работают, (по данным Минэкономразвития России)¹ 376 резидентов, в том числе более 70 — с иностранным участием. Создано около 15 тыс. новых рабочих мест, привлечено почти 150 млрд руб. инвестиций. В бюджеты всех уровней поступило около 15 млрд руб. налогов и сборов, что несколько меньше общей суммы бюджетных субсидий. Именно вследствие последнего факта Счетная палата Российской Федерации неоднократно признавала функционирование особых экономических зон неэффективным или «условно эффективным» с точки зрения использования бюджетных средств.

К недостаткам ОЭЗ следует отнести неразвитость, а следовательно, высокие расходы на создание инженерной, транспортной и коммунальной инфраструктуры, излишне сложную систему управления, недостаточно понятное распределение полномочий и обязанностей между федеральными и региональными органами власти, трудности с привлечением трудовых ресурсов. При создании особых зон акцент делался на перспективу возникновения точек быстрого роста и положительного влияния на экономику прилегающих районов. Однако при этом не учитывались негативные последствия перетока бизнеса в ОЭЗ из сопредельных территорий, что в ряде случаев приводило к ухудшению в регионе экономической ситуации, вызванному снижением доходов бюджета и сокращением вследствие этого финансирования ряда программ, прежде всего — социальных.

¹ Официальный сайт Минэкономразвития РФ <http://economy.gov.ru/minec/main>

Низкая эффективность ОЭЗ, вызванная среди прочих причин недостаточной проработанностью сходных экономических параметров их создания в ряде случаев, а также желание дать в руки региональных властей дополнительные инструменты территориального и пространственного развития побудили федеральные органы к разработке и принятию Закона № 392-ФЗ, который предложил для выявленных по единым критериям территорий новый механизм — зоны территориального развития с налоговыми льготами, федеральным софинансированием инвестиционных проектов, возможностью получения для резидентов государственных гарантий по кредитам, льгот по коммунальным ресурсам и их оплате. Однако главное условие — предварительный расчет по жестким формулам оценки экономической эффективности и обоснованности создания зоны по правилам Минэкономразвития России — привело к отсутствию востребованности за 6 лет данного инструмента — ни в одном из субъектов федерации ЗТР не созданы до настоящего времени.

В целях достижения наибольшего эффекта необходимо объединение конкурентных преимуществ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований посредством развития межрегионального сотрудничества и стимулирования межрегиональной и межмуниципальной интеграции. При принятии решения о выборе и применении инструментов развития территорий необходимо учитывать инфраструктурную и ресурсную обеспеченность, отраслевую специализацию субъекта Российской Федерации и основные приоритеты развития, определенные документами стратегического планирования и территориального развития. Именно поэтому представляется целесообразным классифицировать инструменты развития территорий с учетом стратегических целей и задач, на достижение которых они направлены, разделив их на две группы — инструменты выравнивающего развития регионов и инструменты опережающего развития.

Инструменты выравнивания уровней развития территорий направлены на выравнивание инвестиционной привлекательности территорий и уровня их развития по сравнению со средним уровнем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. В эту группу следует включить:

- особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях, Свободную экономическую зону на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя;
- ТОСЭР на территории Дальнего Востока, моногородов и в ЗАТО;
- ЗТР.

Инструменты выравнивания уровней развития территорий используются для решения широкого круга задач в целях обеспечения диверсификации экономики по широкому перечню видов экономической деятельности. Преференции и налоговые льготы, заложенные в данный вид инструментов развития, направлены на «компенсацию» издержек бизнеса, связанных со сложившимися экономико-географическими условиями хозяйствования, недостаточной ресурсной и инфраструктурной обеспеченностью, обуславливающих низкую инвестиционную привлекательность региона (территории).

Инструменты опережающего развития территорий (вторая группа) направлены на обеспечение благоприятных условий, способствующих опережающему развитию приоритетных отраслей и видов экономической деятельности. К инструментам опережающего развития относятся:

- ТОСЭР на территории Российской Федерации (создаваемые с 1 января 2018 г.);
- ОЭЗ;
- свободный порт Владивосток;
- инновационные территориальные кластеры;
- технопарки в сфере высоких технологий.

Налоговые льготы

Инструмент развития	Льготы по налогу на прибыль	Льготы по налогу на имущество	Льготы по земельному налогу	Пониженные тарифы страховых взносов	Льготные ставки арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, принадлежащими управляющим компаниям
ТОСЭР	Да	Да	Да	Да	Да
ОЭЗ	Да	Да	Да	Да	Нет
ОЭЗ – Калининградская область	Да	Да	Нет	Нет	Нет
ОЭЗ — Магаданская область	Да	Нет	Нет	Нет	Нет
ОЭЗ — Крым и Севастополь	Да	Да	Нет	Да	Нет
Свободный порт Владивосток	Да	Да	Нет	Да	Нет
Индустриальные (промышленные) парки	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
Промышленные кластеры	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
Инновационные территориальные кластеры	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет
ЗТР	Да, в части региональных и местных бюджетов			Нет	Нет
Туристические кластеры	Нет	Нет	Нет	Нет	Нет

Источник: составлено авторами.

и преференции

Применение процедур свободной таможенной зоны	Возможность создания и развития инфраструктуры за счет средств федерального и регионального бюджетов	Дополнительные меры
Да	Да	—
Да	Да	—
Да	Да	Отсрочка на 180 дней налога на добавленную стоимость; межбюджетные трансферты на обеспечение поддержки юридических лиц, осуществляющих деятельность на территории Калининградской области, и резидентов
Да	Да	—
Да	Да	—
Да	Да	—
Нет	Субсидирование ставки и осуществление расходов на инфраструктуру, в том числе поддержка по линии моногородов (инфраструктурные затраты, переобучение персонала)	Субсидии для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки малого и среднего предпринимательства (строительство инфраструктуры, субсидии резидентам)
Нет	Возмещение части затрат при реализации совместных проектов	—
Нет	—	Предоставление субсидий бюджетам субъектов РФ, на территориях которых расположены территориальные кластеры
Нет	Да	Предоставление госгарантий; предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности
Нет	Предоставление субсидий из федерального бюджета для объектов капитального строительства обеспечивающей инфраструктуры	—

Инструменты опережающего развития могут принести значимый эффект только тогда, когда они используются для решения ограниченного круга задач, они не могут применяться повсеместно, в любых обстоятельствах и для решения любых задач, так как тогда предоставление специальных режимов для резидентов (участников) теряет экономический смысл, поскольку последние в этих условиях не получают никаких особых конкурентных преимуществ. Приоритетных направлений развития не должно быть много, так как только в этом случае будут происходить желательные сдвиги в отраслевой структуре экономики.

Для выбора приоритетных отраслей/видов экономической деятельности, осуществление которых было бы целесообразным и перспективным в рамках инструментов опережающего развития, целесообразно определить следующие основные критерии: наличие приоритета на федеральном уровне; перспективы международного сотрудничества; значимость льгот для успешного развития отрасли; наличие высокотехнологической составляющей; перспективы импортозамещения и экспортная ориентированность.

Кроме того, стоит отметить, что в классификации инструментов развития территорий имеются как инструменты с однозначно выраженными характеристиками, так и инструменты, которые возможно отнести к обоим видам, исходя из целей их создания. К таким инструментам возможно отнести:

- туристические кластеры;
- индустриальные (промышленные) парки;
- промышленные кластеры;
- промышленные технопарки.

В случае, если инструмент развития территории создается со стратегически важными, приоритетными целями для Российской Федерации в целом, определенными на уровне Правительства Российской Федерации, то вышеуказанные инструменты будут относиться к инструментам опережающего развития. В случае, если данные инструменты создаются для формирования благоприятного климата ведения предпринимательской деятельности, с целью выравнивания социально-экономического развития региона, такой инструмент будет относиться к инструментам выравнивающего развития.

Классификация инструментов развития территорий на основе целевой их направленности необходима для формирования эффективного механизма управления ими. На территориях субъектов Российской Федерации с высоким уровнем развития должны создаваться инструменты опережающего развития, обеспечивающие наращивание конкурентных преимуществ экономики Российской Федерации, формирование новых технологических укладов и пр.

В целях обеспечения сбалансированного развития Российской Федерации и оптимального размещения производительных сил предлагается применять инструменты выравнивающего развития на территориях высокодотационных регионов с низкими показателями социально-экономического развития. Вместе с тем на территориях данных субъектов Российской Федерации в случае наличия уникальных предпосылок возможно формирование прорывных точек роста и использование инструментов опережающего развития.

Для повышения эффективности применения всех перечисленных инструментов развития территорий, а также эффективного расходования средств бюджетов всех уровней, необходимо применение комплексного подхода к оценке результативности их использования, определению порядка принятия решения по выбору инструментов, их целевому назначению и оптимальному размещению на территории муниципальных образований, субъектов Российской Федерации и макрорегионов. Применение такого подхода при использовании инструментов развития территорий сможет обеспечить мультипликативный эффект с учетом ресурсных и инфраструк-

турных возможностей регионов, снижение рисков их взаимной конкуренции и повышение уровня инвестиционной привлекательности территорий в целом.

В настоящее время в соответствии с действующим законодательством инструменты развития территорий выбираются без учета комплексной оценки эффективности их применения и возникающих финансовых рисков, что создает дополнительную конкуренцию между инструментами, приводит к снижению эффективности использования каждого отдельного инструмента, неэффективному расходованию средств, направленных на создание инструментов развития территорий, может потребовать значительных расходов региональных бюджетов без увеличения их доходной части.

Инструменты развития территорий закреплены за различными федеральными органами исполнительной власти, каждый из которых старается развивать именно свой инструмент без оценки взаимодействия таких инструментов и комплексного влияния их на экономику региона и Российскую Федерацию в целом. Также сильно различается и активность в использовании данных инструментов со стороны органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые пытаются создать привлекательные условия для инвесторов на своей территории, в том числе с помощью предоставления преференций (льгот), что приводит к созданию конкурирующих площадок и формированию избыточных рисков для бюджетной системы Российской Федерации.

Кроме того, не всегда удается решить возникающие вопросы координации использования инструментов развития на региональном и муниципальном уровне, так как они требуют высоких компетенций и значительных ресурсов. Поэтому в большинстве случаев требуется обеспечить эффективное сотрудничество и сочетание усилий всех уровней власти — федеральных, региональных и местных, в том числе с учетом софинансирования ряда расходов. Для решения указанных задач представляется целесообразной разработка комплексной системы создания и функционирования инструментов развития территорий (далее — Система), включающей в себя требования к содержанию обоснований целесообразности применения инструментов развития территорий в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации, критерии оценки эффективности их функционирования с учетом мультипликативного эффекта от комплексного применения инструментов развития территорий.

Создание указанной Системы должно иметь целью формирование новой политики создания и управления инструментами развития территорий, ориентированной на достижение долгосрочных стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, а также разработку критериев и целевых показателей эффективности функционирования инструментов развития территорий, повышение эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание и функционирование инструментов развития территорий; создание действенной системы управления инструментами развития территорий, объединяющей интересы Российской Федерации, регионов и бизнеса, что соответствует основам регионального развития и Плану реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р.¹

¹ Указ Президента Российской Федерации от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года»;

План реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2017 г. № 1166-р; Постановление Правительства РФ от 20 августа

Оптимизация моделей создания, развития, управления и финансирования инструментов развития территорий позволит сформировать обоснованные подходы к принятию решения о создании и применении инструментов территориального развития, обеспечить проведение согласованной между различными федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации политики развития территорий со специальным статусом.

Продолжение в следующем номере.

2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации».