

Потиенко Людмила Ивановна

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса  
Владивосток. Россия

## Проблемы формирования территорий опережающего развития

В статье представлены проблемы формирования территорий социально-экономического развития на Дальнем Востоке, прежде всего, связанные с формированием системы управления этими территориями. Рассмотрены особенности формирования законодательной базы. Представлены взгляды некоторых ученых и управленцев на трудности формирования данных территорий.

**Ключевые слова и словосочетания:** территория опережающего развития, государственное регулирование, органы управления, правовой режим, межрегиональное сотрудничество.

Возможности, открываемые Азией, дают России шанс стать глобальной евро-атлантическо-тихоокеанской державой, получить от новой глобализации не издержки, а выгоды. Важнейшим препятствием полноценного развития России и включения её в экономическое и политическое пространство АТР является недостаточная развитость прилегающих к Азии регионов Дальнего Востока.

Инновационный сценарий развития Дальневосточного федерального округа предполагает многополярное развитие территории. В связи с этим важнейшим направлением совершенствования пространственной структуры экономики округа является выявление «точек роста», обладающих потенциалом ускоренного развития относительно окружающей территории, – зон опережающего развития.

Стимулировать развитие Дальнего Востока Правительство России планирует с помощью создания в регионе территорий опережающего развития. На сегодняшний момент проблема опережающего социально-экономического развития является новой, требующей тщательного изучения. Использование стратегии опережающего социально-экономического развития в контексте стремительно развивающегося Азиатско-Тихоокеанского региона представляется наиболее эффективным инструментом противостояния экономической рецессии России. Формирование территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке должно исходить из четкого понимания перспектив глобального социально-экономического развития, а также выявления конкурентных преимуществ

региона, активизация которых способна обеспечить устойчивый и быстрый рост производства.

Проект Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока» определяет правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития в регионах Дальнего Востока, меры государственной поддержки на таких территориях, а также регулирует отношения, связанные с осуществлением деятельности на таких территориях. Законом определяется, какая территория может являться территорией опережающего развития (ТОР). Территория опережающего социально-экономического развития – территория регионов Дальнего Востока, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации в целях развития регионов Дальнего Востока установлены особые правовые режимы осуществления предпринимательской и иной деятельности. В соответствии с проектом данного закона предусмотрено создание управляющей компании. Резидент ТОР – индивидуальный предприниматель, юридическое лицо, являющееся коммерческой организацией, заключившее соглашение об осуществлении деятельности на ТОР и включенное в реестр резидентов ТОР. Целесообразность формирования ТОР исходит из прогнозной оценки динамики роста объемов дополнительных доходов, поступающих в соответствующие бюджеты в связи с созданием ТОР, и экономико-географических преимуществ создания территории опережающего социально-экономического развития в предлагаемом месте. Кроме того, при отборе проектов рассматривалось соотношение средств бюджетного и частного финансирования.

Приоритетными направлениями развития экономики Приморского края являются добыча и переработка рыбы, производство пищевых продуктов, электроэнергетика и добыча угля, машиностроение, судоремонт, обработка древесины. Работа по определению территорий опережающего развития проводится достаточно активная, но до реального создания еще довольно далеко. Прежде всего, с правовой и нормативной базой не все так просто. Отсутствует четкость в определении системы органов управления ТОР. Это уполномоченный федеральный орган – уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию в сфере развития регионов Дальнего Востока. Управляющая компания – открытое акционерное общество, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации, или хозяйственное общество, которое создано с участием такого открытого акционерного общества и осуществляет деятельность, предусмотренную Федеральным законом. Они являются органами управления территориями опережающего социально-экономического развития. Существующие органы управления как бы в стороне.

Например, в Канаде реализация концепции создания «центров роста» осуществлялась с помощью двух программ: развития «особых районов» (Special Areas program) и стимулирования регионального развития (Regional Development Incentives). Выбирались промышленные центры с высоким потенциалом развития производственных и перерабатывающих предприятий. С властями соответствующей провинции заключалось соглашение о развитии особого района, в рамках которого предусматривалось финансирование строительства или модернизации инфраструктуры – дорог, систем водоснабжения и канализации, школ и т.д., что вело к промышленному росту города.

В КНР Урумчинская ТЭЗ, как часть г. Урумчи, создавалась под руководством парткома и Правительства СУАР, а также городских властей. В ТЭЗ созданы комитет партии и администрация ТЭЗ. Партийный рабочий комитет уполномочен городским комитетом партии осуществлять руководство ТЭЗ. Административный комитет зоны действует в рамках государственных законов, подчиняется правительству г. Урумчи, а также вышестоящим инстанциям и реализует в ТЭЗ экономические и административные права и планы развития.

Проект Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока» по своему содержанию сильно напоминает закон об особых экономических зонах. Хотя разработчики выделяют следующие отличия регулирования ТОР от особых экономических зон (ОЭЗ), создаваемых в соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»:

1) законопроект содержит беспрецедентный набор правовых мер и разработан специально для решения задач опережающего социально-экономического развития регионов Дальнего Востока с учетом специфики их экономико-географического положения, социально-экономического развития, а также высочайшего уровня международной конкуренции на рынках стран АТР;

2) сфера действия законопроекта ограничена территориями субъектов Российской Федерации, расположенных на Дальнем Востоке;

3) порядок создания и модель ТОР существенно отличаются от порядка создания и типов особых экономических зон;

4) особые правовые режимы осуществления предпринимательской деятельности на ТОР в целях существования бизнесориентированной безбарьерной среды для резидентов ТОР, включающие значительно больший объем преференций и льгот, в том числе налоговые льготы, возможность установления иного технического и санитарно-эпидемиологического регулирования на экспортно ориентированных ТОР, возможность приглашать ключевой персонал;

5) модель функционирования ТОР, в отличие от модели ОЭЗ, включает зонирование территории ТОР для обеспечения полного спектра её жизнедеятельности как целостной системы, которая включает различные территориальные зоны: от рекреационных, предназначенных для отдыха и туризма, а также проживания сотрудников – резидентов ТОР, до промышленно-производственных;

6) законопроект содержит более комплексный, чем регулирование ОЭЗ, подход к развитию ТОР, который выражается в возможности установления различных мер государственной поддержки резидентов ТОР и развития регионов Дальнего Востока в целом.

Правовой режим осуществления предпринимательской деятельности в ТОР заключается в следующем:

- особый режим землепользования;
- установление льготных ставок арендной платы;
- налоговые льготы и льготы по страховым платежам;
- особый режим государственного контроля (надзора), а также муниципального контроля;
- льготное подключение к объектам объектов инфраструктуры ТОР;
- предоставление государственных услуг на ТОР;
- применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны;
- применение технических и санитарных регламентов наиболее развитых стран ОЭСР;
- возможность в ускоренном и льготном порядке привлекать к трудовой деятельности в ТОР квалифицированный иностранный персонал.

Примерно тот же набор, что и для ОЭЗ.

По мнению разработчиков, законопроектом устанавливаются следующие ключевые отличия регулирования ТОР от особых экономических зон (ОЭЗ), создаваемых в соответствии с Федеральным законом «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»:

1) законопроект содержит беспрецедентный набор правовых мер и разработан специально для решения задач опережающего социально-экономического развития регионов Дальнего Востока с учетом специфики их экономико-географического положения, социально-экономического развития, а также высочайшего уровня международной конкуренции на рынках стран АТР;

2) сфера действия законопроекта ограничена территориями субъектов Российской Федерации, расположенных на Дальнем Востоке;

3) порядок создания и модель ТОР существенно отличаются от порядка создания и типов особых экономических зон;

4) особые правовые режимы осуществления предпринимательской деятельности на ТОР в целях существования бизнесориентированной безбарьерной среды для резидентов ТОР, включающие значительно больший

объем преференций и льгот, в том числе налоговые льготы, возможность установления иного технического и санитарно-эпидемиологического регулирования на экспортно ориентированных ТОР, возможность приглашать ключевой персонал;

5) модель функционирования ТОР, в отличие от модели ОЭЗ, включает зонирование территории ТОР для обеспечения полного спектра её жизнедеятельности как целостной системы, которая включает различные территориальные зоны: от рекреационных, предназначенных для отдыха и туризма, а также проживания сотрудников – резидентов ТОР, до промышленно-производственных;

6) законопроект содержит более комплексный, чем регулирование ОЭЗ, подход к развитию ТОР, который выражается в возможности установления различных мер государственной поддержки резидентов ТОР и развития регионов Дальнего Востока в целом.

В настоящее время готовятся поправки к закону об ОЭЗ и Налоговому кодексу. Документы делят зоны на региональные и федеральные. Резиденты смогут выбрать подходящий для себя формат для размещения инвестиций. Сейчас на территории России создано 28 федеральных ОЭЗ, которыми управляет ОАО «ОЭЗ», из них: технодренческих – 5; туристско-рекреационного типа – 14, портово-логистических – 3, промышленно-производственных – 6. Статус федеральных зон определен действующим законодательством, а именно Законом № 115-ФЗ. Законопроекты, предлагающие поделить ОЭЗ на федеральные и региональные, одновременно устанавливают и различный порядок их функционирования, объем преференций каждой из зон также разнится. Принятие законопроекта позволит распространить механизм особых экономических зон с передачей в полном объеме всех полномочий по их созданию и управлению на региональный уровень.

Принятие законопроекта позволит распространить механизм ОЭЗ с передачей в полном объеме всех полномочий по их созданию и управлению на региональный уровень. Законопроект устанавливает возможность использования мер господдержки региональных ОЭЗ, в том числе создания их инфраструктуры на основе механизма отложенных платежей (tax increment financing – TIF). Это модель «финансирования за счет прироста налогов», когда инвестор на условиях той или иной формы договора о государственно-частном партнерстве проектирует, финансирует и строит объекты инфраструктуры, а федеральные или региональные органы государственной власти рассчитываются с ним на этапе эксплуатации за счет роста доходов бюджетов и возможных коммерческих доходов от инфраструктуры. TIF является одной из пока не закрепленных форм ГЧП, и в последнее время этот инструмент активно лоббируется рядом чиновников и экспертов. Предполагается установление новых норм функционирования региональных ОЭЗ, касающихся, к примеру, порядка их создания, процедуры регистрации рези-

дентов. Предусмотрена возможность обустройства и оборудования только части территории федеральной ОЭЗ, где будут размещаться должностные лица таможенного органа для проведения таможенного контроля в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны. Разработчики проекта Минэкономразвития также предлагают законодательно закрепить понятия индустриальных парков, технопарков, агропромышленных парков, туристических парков, которые представляют собой формы региональных ОЭЗ.

По существующему законодательству региональные ОЭЗ не могут претендовать на некоторые федеральные льготы, например, по отчислениям во внебюджетные фонды. Но с принятием законопроекта этот перечень будет пересмотрен, а регионы сами будут решать, какие льготы предоставить. К тому же сама процедура создания региональных ОЭЗ на всей территории страны будет закреплена на федеральном уровне. Уже существующие зоны смогут получать федеральные субсидии и средства на развитие инфраструктуры из местных бюджетов.

В соответствии с проектом регионам дадут право самим создавать мини-зоны. Но у экспертов есть определенное сомнение о необходимости это право закреплять законодательно, так как проблема в том, что денег в региональных бюджетах на это нет и в ближайшей перспективе вряд ли будет. Эксперты считают, что изменения в законодательной базе должны расширить реальные полномочия регионов, а федеральный центр мог бы сосредоточиться на действительно общенациональных задачах. На наш взгляд, правовые основы создания ТОР такие же, что и ОЭЗ регионального уровня, и не следует настаивать на отдельном законе. Можно было бы выделить отдельной строкой дополнительные преференции для Дальнего Востока и этим активизировать процесс по созданию территорий опережающего развития.

Хотя министр Российской Федерации по развитию Дальнего Востока А. Галушка считает, что реально можно выделить три источника финансовых ресурсов. Один из главных ресурсов развития связан с экономически обоснованным, разумным перераспределением государственных средств в рамках госпрограмм. Хотя реально в настоящее время приоритет развития Дальнего Востока практически не подкреплён госпрограммами.

Вторым ресурсом развития макрорегиона является реализация приоритетных инвестиционных проектов. В основном эти проекты носят ресурсный характер, но в дальнейшем они будут связаны с глубокой переработкой, нефте- и газохимией.

Третьим источником развития должны стать прямые иностранные инвестиции и «новые» российские инвестиции в несырьевые сектора экономики. Их привлечение, прежде всего, связано с формированием территорий опережающего развития.

Минвостокразвитием было рассмотрено более 400 предложений по созданию территорий опережающего развития на Дальнем Востоке. Из них отобрано 38 площадок, однако в список наиболее подготовленных площадок вошло только 14. Из них пять ТОРов планируется разместить в Приморье, в этот список вошли: Надеждинская и Михайловская площадки, порт Зарубино, остров Русский, проект ВНХК в Партизанском районе. По мнению главы региона Владимира Миклушевского, в перечень ТОРов необходимо включить проекты, имеющие федеральное значение: рыбный кластер, развитие транспортных коридоров «Приморье-1», «Приморье-2». Совершенно очевидно, что число ТОРов будет зависеть от активности бизнеса. Это нормальная реакция на существующий инвестиционный климат в регионе.

Проблемы инвестирования регионов рассматривались на Ежегодном Международном инвестиционном форуме ТИИФ в Твери в июне 2014 г. Была озвучена такая статистика: 80% всех иностранных инвестиций в Россию приходится на 10 регионов, из них половина – на Москву и Санкт-Петербург. По сути, вся остальная страна – более 70 регионов – все еще остается неосвоенной площадкой для инвесторов. Как отметил корреспондент «Российской газеты», выступавшие на форуме говорили о соперничестве между регионами за право разместить у себя иностранные и новые российские производства. На определенном этапе развития экономики подобная тактика оправдывала себя, но сейчас это стало тормозом. Реальность такова, что в борьбе за привлечение инвесторов регионы одной страны превратились в конкурентов. Но есть резерв роста – это межрегиональное сотрудничество, которое открывает широкие горизонты для реализации масштабных проектов на основе слияния производственного, ресурсного и кадрового потенциала. В рамках этого сотрудничества можно создать межрегиональные кластеры.

Если рассматривать возможности межрегионального сотрудничества в Дальневосточном регионе, то, прежде всего, наверное, следует рассмотреть климатическую составляющую. Приморский край является самым южным субъектом Дальневосточного федерального округа. Можно было бы разработать совместные программы организации детского и семейного отдыха в рамках социальных программ по закреплению населения на Дальнем Востоке. Межрегиональное сотрудничество возможно и в производстве сельскохозяйственной продукции. Финансирование возможно как по линии субъектов, муниципалитетов, так и бизнеса. По крайней мере, это были бы дополнительные деньги для развития баз отдыха, курортов и туристической инфраструктуры края, а также обеспечения продовольственной безопасности Дальневосточного региона России.

---

1. Багрянцева, А.С. Экономическое развитие регионов в Канаде: роль федерального центра / А.С. Багрянцева, В.И. Соколов // США – Канада. Экономика, политика, культура. – 2013. – №12. – С. 35–52.

2. Ковалева, Г.Д. СЭЗ: терять или приобретать? А может быть, последовать опыту соседей? / Г.Д. Ковалева // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2014. – №6. – С. 124–141.

3. О территориях опережающего социально-экономического развития и иных мерах государственной поддержки регионов Дальнего Востока: проект федер. закона [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

4. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон от 22.07.2005 №116-ФЗ (ред. от 23.07.2013) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

5. На заседании коллегии подведены итоги работы Минвостокразвития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news\\_minvostok/?ELEMENT\\_ID=2048](http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=2048).

6. Необходимо как можно скорее принять нормативно-правовую базу для ТОР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news\\_minvostok/?ELEMENT\\_ID=2053](http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=2053).

7. Число ТОРов в Приморье будет зависеть от активности бизнеса [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://primgazeta.ru/news/the-number-of-tori-in-primorye-will-depend-on-activity-of-business>.

8. Трутнев, Ю. ТОРы поднимут конкурентоспособность Дальнего Востока [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://primgazeta.ru/news/yury-trutnev-the-torah-will-raise-the-competitiveness-of-the-far-east>.