

УДК 332.146.2

Л. М. Медведева¹

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Владивосток. Россия

Территории опережающего социально-экономического развития как инструмент государственной политики

Статья посвящена проблеме создания территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке. Рассматривается опыт использования зон с особым режимом предпринимательской деятельности в целях повышения эффективности производства и модернизации экономики. Анализируются механизмы государственного регулирования и содержания проектов создания территорий опережающего развития.

Ключевые слова и словосочетания: территории опережающего социально-экономического развития, Дальний Восток, модернизация, особые экономические зоны, государственная политика.

L. M. Medvedeva

Vladivostok State University of Economics and Service
Vladivostok. Russia

Territory of advancing social and economic development as an instrument of state policy

The article deals with the problem of creating areas of advancing socio-economic development in the Far East. The experience of using zones with special regime of entrepreneurial activity is described in order to improve production efficiency and economic modernization. An analysis of mechanisms of state regulation and content creation projects of priority development areas is given.

Keywords: territory of advancing socio-economic development, the Far East, upgrades, special economic zones, public policy.

Обстановка, сложившаяся в результате украинского кризиса, экономических санкций и падения цен на нефть, заставила ответственные и заинтересованные общественно-политические круги России пересмотреть отношение к положению в стране и ее будущему. Пришло, наконец, четкое осознание того, что западный мир не воспринимает нашу страну как равноправного партнера и следует в русле политики США, которые в стремлении доминировать и отстаивать свои интересы

¹ Медведева Людмила Михайловна – д-р исторических наук, профессор; e-mail: medvedeva_l@mail.ru

действуют цинично и агрессивно. Более реалистичный взгляд на ближайшую и отдаленную перспективу позволил понять, что необходимо интенсивно развивать экономику, опираясь, прежде всего, на внутренний потенциал; балансировать векторы международного сотрудничества; укреплять позицию в системе межгосударственных отношений и быть готовыми к ее защите.

Российские исследователи все больше внимания уделяют критическому анализу мировой конъюнктуры, тенденций развития национальной экономики и факторов, влияющих на ее состояние. Принципиальное значение для осмысления событий, происходящих в стране, и характеристики перспектив имеют положения, сформулированные С. Глазьевым, который отмечает, что важно понимание структурной составляющей глобального кризиса, определяемой сменой технологических укладов и соответствующих им длинных волн экономического роста. Эта смена сопровождается изменениями в составе не только лидирующих отраслей, корпораций и производств, но и стран и регионов. С. Глазьев полагает, что политика модернизации российской экономики должна четко исходить из выявления национальных конкурентных преимуществ, активизация которых способна обеспечить устойчивый и быстрый рост производства [1. С. 170].

Современные исследователи много внимания уделяют причинам неэффективности российской экономики. Среди них называются некомпетентность госаппарата, корпоративного управления и бизнесменов; отсутствие механизмов ответственности в системе государственной власти; доминирование частных и корпоративных интересов при подготовке важных решений [1, 6, 7]. М. и В. Молчановы указывают на то, что в России индивидуальное предпринимательство санкционируется властью и наивысшая прибыль достигается не за счет снижения затрат и повышения конкурентоспособности в условиях свободного рынка, а за счет устранения конкурента внеэкономическими средствами, монополизации рынка или ценовой манипуляции в режиме полного или почти полного контроля поставок. Экономическое развитие в такой модели движимо не инновациями снизу, а властной мобилизацией ресурсов сверху. Лишенный возможности преследовать собственные интересы рыночными методами предприниматель зачастую перестает работать на интересы общества. Преодоление такой зависимости предпринимателя от власти позволит обеспечить его созидательное творчество [8. С. 6–7].

Активизация государственной региональной политики стимулировала интерес исследователей к проблемам диспропорций экономического развития страны [4. С. 18], а также учреждения и обустройства территорий опережающего развития (ТОР). В. Заусаев, Г. Бурдакова и Н. Кручак указывают на имеющийся преимущественно негативный опыт организации зон ускоренного развития. Они справедливо подчеркивают, что формирование полюсов роста должно базироваться на проектах, максимально вписывающихся в естественную среду регионального воспроизводства, а не конкурировать и тем более не замещать исторически сложившиеся и действующие отрасли и производства [2].

Принятые в последнее время на государственном уровне документы отражают усиленное внимание к развитию российских дальневосточных территорий.

В них обозначена стратегия подъема производства и решения социальных проблем региона, повышения его роли в торгово-экономических контактах со странами Азиатско-Тихоокеанского региона. Все это вполне соответствует установке на наращивания мощи государства. Однако определение цели не гарантирует ее достижение. Освоение российского Дальнего Востока и превращение его в территорию, близкую по уровню развития к центральным районам страны, – задачи, решение которых давно приобрело затяжной и импульсивный характер. В отдельные исторические периоды происходили заметные качественные скачки, но в целом следует признать, что до сих пор Дальний Восток остается депрессивным регионом. Особенно его инертность заметна на фоне бурного прогресса ранее отсталых северных территорий Китая. В то же время потенциал российского Дальнего Востока огромен и его использование – необходимое условие преодоления угроз, возникших перед Россией.

Сложность модернизации российского Дальнего Востока на данном этапе состоит в том, что не найдены эффективные средства ее осуществления и отсутствует необходимое институциональное обеспечение. Поиск решения этих проблем привел к созданию в 2012 г. Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, в функции которого вошли координация деятельности по реализации государственных целевых программ, управление федеральным имуществом и контроль исполнения полномочий органами власти субъектов федерации.

Выступая в декабре 2013 г. с посланием к Федеральному собранию, президент России В. Путин отметил, что подъем Сибири и Дальнего Востока представляет национальный приоритет на весь XXI век, и предложил создать здесь сеть ТОРов – специальных зон с особыми условиями для организации несырьевых производств, ориентированных на внутренний и внешний рынок.

На принятие решения использовать территории со специальным режимом осуществления предпринимательства большое влияние оказывает практика их функционирования в мире и, прежде всего, в Китае, где действуют различные по типу зоны: 5 специальных экономических (в городах Шанхай, Чжухай, Шаньтоу, Хайнань), 90 технико-экономического развития государственного уровня (Пекин, Шанхай, Гуанчжоу, Далянь, Харбин, Чанчунь и др.), 114 новых высоких технологий (Пекин, Шанхай, Тяньцзинь, Нанкин, Чэджоу, Гуанчжоу и др.), 13 свободных таможенных (Шанхай, Тяньцзинь, Далянь, Гуанчжоу, Хайкоу, Сямэнь, Фучжоу, Циндао и др.), 14 приграничного экономического сотрудничества государственного уровня (Хэйхэ, Суйфэньхэ, Маньчжоули, Эрлян, Хуэйчунь, Даньдун и др.), 1 свободной торговли (Шанхай) [5]. 60% продукции, импортируемой в Россию из КНР, производится именно в таких зонах [14].

В России при переходе к рыночным отношениям также прибегли к опыту предоставления инвесторам и предпринимателям площадок с разного рода привилегиями. Постановлением Совета Министров РСФСР в сентябре 1991 г. была создана свободная экономическая зона (СЭЗ) «Янтарь» в Калининградской области, а в 1996 г. согласно федеральному закону область получила статус особой экономической зоны (ОЭЗ) с целью повышения жизненного уровня населения

путем развития торгово-экономического и научно-технического сотрудничества с зарубежными странами. Срок функционирования ОЭЗ в дальнейшем был определен до 1 апреля 2031 г.

На Дальнем Востоке в 1990 г. была образована свободная экономическая зона «Находка». Компактное, удачно расположенное на пересечении морских и железнодорожных транспортных путей, активно задействованное в экспортных перевозках страны хозяйство, состоящее из нефтеналивного, рыбного, торгового и Восточного портов, представлялось перспективной площадкой для вложения средств и расширения производства. Однако надежды на то, что проект станет инвестиционно привлекательным для зарубежных партнеров и российского частного бизнеса, не оправдались, а государственная поддержка после дефолта 1998 г. не соответствовала поставленным целям, и в 2006 г. СЭЗ «Находка» прекратила свое существование.

В Магаданской области, где в отсутствие государственных дотаций возникло множество проблем с обеспечением и, несмотря на малочисленность населения, сложилась безработица, была зарегистрирована особая экономическая зона. С 2000 по 2013 г. в ней зарегистрировалось более 130 резидентов, и объем промышленного производства вырос с 6,4 до 47,9 млрд руб. Удалось создать ряд новых предприятий, в том числе по производству продуктов питания [3]. Тем не менее, незащищенность прав инвесторов, постепенное сокращение льгот, несовершенство управления способствовали формализации выполнения поставленных задач. Имели место случаи, когда предприниматели, регистрируясь в зоне, использовали налоговые привилегии, но не занимались производством на ее территории. Учитывая важность подъема экономики области, правительство приняло решение продлить действие ОЭЗ до 2025 г.

Ожидаемых результатов созданные в 1990-е годы площадки со льготным режимом экономического развития не дали, но критический анализ их деятельности способствовал разработке новых принципов организации особых территорий и призванных регулировать их правовых установлений. В 2005 г. вступил в силу Федеральный закон №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Приоритет в предоставлении налоговых и таможенных льгот стал отдаваться перспективным отраслям экономики. Государство принимало на себя финансовые расходы по сооружению инфраструктурных объектов и предусматривало меры по обеспечению поддержки инвесторов со стороны администрации. На конкурсной основе было создано шесть ОЭЗ и компания по их управлению в форме принадлежащего государству открытого акционерного общества. В задачи компании входило привлечение передовых технологий и создание территорий экономического роста, обеспечивающих производство конкурентоспособных на внутреннем и внешнем рынке товаров и услуг.

С 2006 по 2012 г. в особые экономические зоны России вложили средства более 340 инвесторов из 23 стран [13]. Согласно специализации зоны делятся на 4 типа, по данным Минэкономразвития, в стране действует 8 промышленно-производственных, 5 технико-внедренческих, 7 туристско-рекреационных и 3 портовых зон [10]. По мнению экспертов, наиболее успешно в России развиваются

площадки, имеющие фундаментальные стартовые позиции и ориентированные на производство промышленной продукции.

На территории Дальнего Востока инвестиции вкладываются, главным образом, в добычу углеводородного сырья. Остальные отрасли, особенно те, которые ориентированы на внутренний рынок, в связи со слабостью транспортной и производственной инфраструктуры, высокими ценами на электроэнергию и перевозки, сложностями землеотвода и множеством других проблем остаются непривлекательными для вложения капиталов. Несмотря на высокую потребность в производственных мощностях и предоставляемые преференции, особые зоны в регионе не получают большого развития.

В декабре 2009 г. была создана ОЭЗ портового типа в Советской Гавани. К июлю 2014 г. в ней не были зарегистрированы резиденты, не осуществлялись работы по проектированию и строительству объектов инфраструктуры. Учрежденная постановлением Правительства РФ в марте 2010 г. ОЭЗ туристско-рекреационного типа в Приморском крае на острове Русский замерла на стадии оформления земельно-имущественных отношений.

Продолжением попыток обеспечить условия для привлечения инвестиций, создания высокотехнологичных производств и новых рабочих мест стало принятое в августе 2014 г. решение Правительства РФ об образовании ОЭЗ промышленно-производственного типа во Владивостоке. Преимущественно она ориентирована на поддержку производства по сборке автомобилей с расчетом на вложения компании Mazda и группы автопроизводителей Sollers, хотя речь ведется и о развитии логистических мощностей портовой и железнодорожной инфраструктуры, производстве специальной строительной техники, электронного и медицинского оборудования. Финансирование зоны из федерального бюджета на 2015–2017 гг. предусмотрено в размере 5365 млн руб. За счет бюджета Приморского края планируется строительство инфраструктурных объектов на сумму не менее 300 млн руб. [11]. Предполагается, что объем частных инвестиций в ОЭЗ составит 10 млрд руб. [9].

На фоне имеющегося опыта создания зон со специальным режимом развития ТОРы не представляются какой-либо принципиально новой формой или средством решения социально-экономических проблем. Существенные отличия могут состоять в условиях их организации и предоставляемых льготах. Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития», вступившим в силу 30 марта 2015 г., зафиксирован их правовой статус. ТОРы определяются как часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в соответствии с решением правительства страны установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. В соответствии с принятым законом к числу территорий опережающего развития могут быть отнесены моногорода.

ТОРы создаются на 70 лет, и срок их существования может быть продлен. Систему управления ТОРа составляют наблюдательный совет, уполномоченный

федеральный орган и управляющая компания. Совет координирует деятельность и осуществляет контроль над выполнением соглашения о создании территории опережающего социально-экономического развития, содействует реализации проектов резидентов, оценивает эффективность функционирования ТОРа и т.д. К полномочиям наблюдательного совета также относится решение вопроса об определении доли иностранных работников, привлекаемых резидентами территории опережающего социально-экономического развития.

В функции уполномоченного федерального органа – Министерства РФ по развитию Дальнего Востока – входит выдача разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, утверждение проекта планировки ТОРа, контроль над выполнением резидентами соглашений об осуществлении деятельности и иные полномочия. Правительство РФ в целях управления территориями опережающего развития определяет управляющую компанию (акционерное общество), 100% акций которой принадлежит государству. Она выступает в качестве застройщика объектов инфраструктуры и обеспечивает их функционирование, ведет реестр резидентов, предоставляет государственные и муниципальные услуги на территории опережающего развития, получает технические условия на подключение к инженерно-техническим сетям.

Финансовое обеспечение объектов инфраструктуры территории ТОРов осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования. Решение о создании ТОРа принимается Правительством РФ на основании предложения уполномоченного федерального органа, в котором прописываются виды экономической деятельности, объемы капитальных вложений резидентов, применение или не применение процедуры свободной таможенной зоны, местоположение и описание границ, минимальные требования к уровню применяемых в зоне технологий и методов производства [17].

В связи с принятием закона о ТОРах были внесены изменения в Налоговый кодекс РФ. Согласно им для организаций, которые становятся резидентами территории опережающего социально-экономического развития, установлена нулевая ставка по налогу на прибыль, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, сроком на 5 лет. Региональная ставка налога на этот период может быть установлена не выше 5%¹. Инвесторам предлагается снижение страховых взносов (в совокупности с 30 до 7,6%) в пенсионный фонд, фонды социального и обязательного медицинского страхования.

На ТОРах планируется применение усовершенствованных административных практик в целях оперативного и эффективного принятия решений. В пределах территорий опережающего развития устанавливаются льготные ставки арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества, приоритетное подключение к объектам инфраструктуры, предоставление государственных услуг в режиме «одного окна», применение процедуры свободной таможенной зоны.

¹ Начиная с налогового периода, в котором была получена первая прибыль.

Таким образом, в результате осуществления особого налогового режима и использования различных льгот резиденты могут достичь значительного снижения издержек предпринимательской деятельности.

В феврале 2015 г. правительство одобрило проекты первых трех ТОРов – «Хабаровск», «Комсомольск» и «Надеждинская». На этих территориях планируется реализация производственных и инфраструктурных проектов. В Хабаровском крае в программу заложено строительство металлургического и битумного заводов, гостиницы, пассажирского и грузового терминалов аэропорта г. Хабаровска, туристических объектов. В Комсомольске-на-Амуре базовыми для ТОРа будут мощности авиационного завода, выпускающего гражданские и военные самолеты, и Амурский судостроительный завод. Задача состоит в налаживании выпуска комплектующих деталей, инструментов, композитных материалов. В сельской местности часть инвестиций планируется направить на объекты пищевой отрасли, в частности, на сооружение теплиц для выращивания овощей совместно с японскими предпринимателями. По предварительным подсчетам, в крае появится 6,5 тыс. рабочих мест. На развитие социальной инфраструктуры только в Комсомольске-на-Амуре будет потрачено 13 млрд руб. [16]. Программы, принятые в Хабаровском крае, представляются достаточно убедительными, так как привязаны к сложившимся условиям, учитывают имеющийся потенциал и вписываются в потребности региона.

Запуск проекта ТОРа «Надеждинская» в Приморском крае намечен на 2017 г. Из федерального бюджета на строительство первой очереди его инфраструктуры будет отпущено 3,2 млн руб. [15]. Территория имеет выходы на автомобильную трассу федерального значения, железнодорожную станцию и через них к морским портам Владивосток, Находка, Восточный, Зарубино. В качестве якорного инвестора выступает ООО «Инком ДВ», направляющее свою деятельность на создание транспортно-логистического комплекса в формате «сухого порта», который должен способствовать привлечению в Приморский край новых грузопотоков и их оптимизации. В число резидентов ТОРа также планируют войти ОАО «Приморский кондитер» с проектом строительства завода пищевой промышленности, ООО «Нева-Восток» (неглубокая рыбо- и мясопереработка, фасовка овощей и фруктов, холодильники, кондитерский цех, хлебовыпечка), ООО «ЭКОСтар Технолоджи» (утилизация отходов производства и потребления). Вполне амбициозными можно назвать планы создания в течение трех лет промышленного комплекса на территории 780 га с подведением подъездных путей, электроэнергии и прочих инфраструктурных объектов.

Идет разработка предложений относительно ТОРов в Амурской, Магаданской областях, на Чукотке, в Якутии. Рассматривается один из масштабных проектов по созданию на Камчатке транзитного порта для обеспечения перевозок по Северному морскому пути. В перспективные планы входят также сооружение в регионе промышленных объектов и обустройство туристско-рекреационных зон.

В интервью телекомпании «Россия 24», данном в ноябре 2014 г., полномочный представитель Президента РФ Ю. Трутнев подчеркнул целесообразность «точечного развития» территорий, то есть инвестирования под конкретные проекты,

а не строительства предприятий по всей стране. Он заметил, что, используя именно эту практику, многие страны достигли успеха в экономике [12].

Несомненно, идея концентрации усилий и средств в рамках локальных территорий вполне соответствует очаговому характеру развития региона и задаче оптимизации расходов федерального и местных бюджетов. Ее воплощение будет зависеть от множества внутренних и внешних факторов, включающих качество подготовки проектов, инвестиционный климат, решение производственных и кадровых проблем, взаимодействие резидентов и властных структур и т.д. Нельзя также оставлять без внимания влияние коррупции и лоббирования корпоративных интересов, способных не только поставить под сомнение, но и провалить любое общественно полезное дело.

Было бы преждевременно делать обобщающие выводы об отдаленных перспективах создания зон ускоренного развития на Дальнем Востоке и их способности решать стоящие на повестке дня вопросы. Но на данном этапе вполне очевидно, что на уровне центрального управления предпринимаются попытки совершенствовать профессиональную культуру принятия решений и их исполнения. В сравнении с предыдущим опытом регулирования деятельности особых экономических зон механизм функционирования ТОРов предусматривает повышение роли федеральной власти в управлении и контроле над использованием государственных средств.

-
1. Глазьев, С. Политика развития / С. Глазьев // Наш современник. – 2013. – № 7. – С. 169–185.
 2. Заусаев, В.К. Территории опережающего развития: работа над ошибками / В.К. Заусаев, Г.И. Бурдакова, Н. Кручак // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2015. – №2. – С. 76–86.
 3. Зональный передел [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/05/08/reg-dfo/oez.html> (дата обращения 24.03.2015).
 4. Зубаревич, Н.В. Неравенство социально-экономического развития регионов и городов России 2000-х годов: рост или снижение? / Н.В. Зубаревич, С.Г. Сафонов // Общественные науки и современность. – 2013. – №6. – С. 15–26.
 5. Информация о специальных экономических зонах КНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ved.gov.ru/exportcountries/cn/about_cn/laws-_ved_cn/special_area_cn/ (дата обращения 22.03.2015).
 6. Кетова, Н.П. Институты развития в многоукладных экономиках периферийных регионов / Н.П. Кетова, В.Н. Овчинников // Проблемы прогнозирования. – 2014. – №2. – С. 68–76.
 7. Королев, И. Неопределенность мирового экономического развития: риски для России / И. Королев // Мировая экономика и международные отношения. – 2013. – №4. – С. 3–10.
 8. Молчанов, М. Модернизационные реформы: взаимосвязь экономического и социально-политического развития / М. Молчанов, В. Молчанова // Общество и экономика. – 2013. – №7. – С. 5–21.

9. Объем частных инвестиций в строительство ОЭЗ во Владивостоке составит 10 млрд рублей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kommer-sant.ru/doc/2688849> (дата обращения 26.03.2015).
10. Особые экономические зоны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/main/zone04/> (дата обращения 22.03.2015).
11. Подписано постановление о создании ОЭЗ во Владивостоке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=2114 (дата обращения 26.03.2015).
12. Попасть в цель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eastrussia.ru/region/5/5150/> (дата обращения 25.02.2015).
13. Россия. Особые экономические зоны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.russez.ru/faq/> (дата обращения 22.03.2015).
14. Специальные территории опережающего развития будут созданы на Дальнем Востоке [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://news.mail.ru/inregions/fareast/79/society/16086212/> (дата обращения 1.03.2015).
15. ТОР «Надеждинская»: первая в Приморье пошла [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://dv.kp.ru/online/news/1974971/> (дата обращения 02.04.2015).
16. ТОРы Дальнего Востока: большие надежды и миллиардные инвестиции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ria.ru/economy/20150330/1055327012.html> (дата обращения 02.04.2015).
17. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. №473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2014/12/31/territorii-dok.html> (дата обращения 31.03.2015).
18. Чечевишников А. Восточный вектор российской политики и перспективы развития Дальнего Востока Сибири // Международные процессы. – 2014. – № 1. – Т. 12. – С. 51–75.