

Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий

А.Н. Швецов

Ключевой вопрос государственной региональной политики — как обеспечить привлечение в российские города и регионы частных инвестиций и современных технологий, которые обоснованно считаются залогом модернизации и инновационного развития территорий. Приоритетным способом решения этой актуальной и сложной задачи правительство выбрало использование так называемых *особых правовых режимов* ведения предпринимательской деятельности в границах локальных территориальных образований. Смысл введения таких режимов заключается в создании на немногих специально отобранных отдельных территориях *особо благоприятных предпосылок* для ускоренного экономического оживления, волны от которого, согласно распространенным теоретическим воззрениям (концепция «диффузии инноваций»), должны неизбежно и широко распространиться и за пределами этих привилегированных территорий — «точек роста».

Согласно концептуальному замыслу этого подхода, форсированный экономический рост в таких избранных точках пространства должен достигаться за счет обеспечения бизнесу настолько *выгодных местных условий* хозяйствования, что они гарантированно должны вызывать особо пристальный предпринимательский интерес и широкое привлечение инвесторов (предпочтительно иностранных), обладающих новейшими технологиями и ищущими места наиболее выгодного вложения капиталов. При этом под местными условиями понимается комплекс таких особенностей, как месторасположение и инфраструктурное обустройство особой территории, а также временно вводимые государством в ее пределах режимы налогообложения и землепользования, таможенные, регистрационные и иные бюрократические процедуры регулирования предпринимательства. Что же касается степени привлекательности местных условий, то ее следует оценивать не только и не столько на общем экономико-правовом фоне ведения бизнеса во внутрисоссийском масштабе, но непременно, и даже в первую очередь, в международном (глобальном) контексте.

Российским законодательством допускается применение нескольких форм, использующих указанный принцип территориально сфокусированного преференциального стимулирования предпринимательской активности. В уже довольно представительном, но все еще продолжающем удлиняться, ряду таких инструментов — особые экономические зоны (несколько типов), индустриальные, промышленные и технопарки, зоны территориального развития, инновационные кластеры, промышленные округа, территории опережающего развития, свободные порты¹. Наряду с увеличивающимся предметно-объектным разнообразием особых правовых режимов, расширяется и масштаб их распространения по территории страны. Вместе с тем, вопреки росту популярности этого инновационного инструментария, априори связывавшиеся с ним большие надежды на быстрый и прорывной эффект отдельных удачных проектов в целом пока не оправдываются. В связи с этим целесообразно было бы разобраться, в чем причины сопутствующих этой, как полагают многие, многообещающей инновации неудач и что следовало бы исправить в подходе к ее использованию?

Особые экономические зоны: количество не переходит в качество

По опыту концептуального конструирования, правового обеспечения и практического освоения доминирующее положение в ряду указанных инструментов занимают *особые экономические зоны*². Их начали внедрять намного раньше других разновидностей преференциальных режимов. Первые решения о создании 12 свободных (первоначально именно так они назывались) экономических зон были приняты (в форме индивидуальных — по каждой зоне в отдельности — президентских указов и правительственных постановлений) еще в *позднесоветский* период — в 1990–1991 гг. К середине 1990-х число таких *прецедентных* решений увеличилось до 20. Однако далеко не все из них были доведены до реализации, лишь по некоторым велась практическая учредительская работа, а уж фактически состоявшихся полноценных зон в тот период и вовсе не оказалось.

Новый этап в организации зональной деятельности начался в 2005 г. с принятием специального *общего* Федерального закона «Об особых экономических

¹ Этот набор экономико-правовых механизмов территориальной организации предпринимательской деятельности еще более расширится, если дополнительно учесть аналогичные формы, возможности создавать которые используются региональными органами власти (в ряде случаев вопреки федеральным препонам).

² Когда к зонам начали проявлять активный интерес в российской экономике, этот инструмент уже получил широкое распространение в мировой хозяйственной практике. Более чем в 120 странах функционировало свыше 2,5 тыс. зон различного вида, в т. ч. около 1500 предпринимательских зон, более 700 экспортно-производственных зон, включая зоны свободной торговли, около 450 научно-промышленных парков и примерно 700 зон специального назначения (офшорные центры, зоны рекреации, эколого-экономические районы, туристические центры и т. д.). См.: *Зименков Р.И.* Свободные экономические зоны. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. С. 3.

зонах в Российской Федерации»³, который, с учетом негативного начального опыта 1990-х гг., сводил к нулю возможности превращения зон во внутренний офшор (главный недостаток зон первой волны), а также упорядочивал процесс применения рассматриваемого инструментария. По закону допускается создание четырех типов особых экономических зон: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые зоны. Резидентам зон предоставляются налоговые преференции в части налога на прибыль, на имущество, земельного и транспортного налогов. Кроме того, для резидентов, осуществляющих технико-внедренческую деятельность, предусматривается режим свободной таможенной зоны.

За десятилетие на новой правовой базе создано (точнее сказать, приняты правительственные решения) уже 30 особых экономических зон⁴. В них зарегистрированы (с момента создания зон) 376 резидентов, в том числе 74 — с иностранным участием. Создано более 13 тыс. рабочих мест, привлечено 146 млрд частных инвестиций. За весь период уплачено в бюджетную систему 14 млрд руб. налогов. Эти официальные *валовые* показатели, интерпретируемые правительством в качестве несомненных качественных результатов «зонирования», на самом деле мало что говорят об успешности этой деятельности⁵. Ее результативная и эффективная организация — очень длительный и трудоемкий процесс. К примеру, на территории наиболее продвинутых зон в Липецкой области и в Татарстане региональные власти начали создавать промышленные центры еще в 1980–1990-х гг. К настоящему времени там на деньги федерального и региональных бюджетов построены необходимые инфраструктурные объекты: административные здания, склады, таможенные посты, проложены дороги, инженерные коммуникации, станции энергообеспечения и др. В эти зоны только-только пошел реальный промышленный и инновационный бизнес, начинают работать первые производства. Пока лишь на предстартовые позиции выходят две технико-внедренческие зоны, не скоро можно будет увидеть плоды деятельности семи туристско-рекреационных зон, а о портовых зонах вообще пока рано говорить. Таким образом, для определения фактической эффективности ОЭЗ данных еще нет и оперировать можно лишь с прогнозами, которые сделаны заинтересованными лицами и организациями, использующими небезупречные методики и склонными, разумеется, к сугубо оптимистичным оценкам. Например, от пока всего лишь зарегистрированных в двух промышленных зонах 16 компаний ожидают 36 млрд руб. инвестиций, а к 2015 г. прогнозировалось, что они будут приносить ежегодно 30 млрд руб.

³ Наряду с этим общим законодательным актом, зональную деятельность регулируют также два «привязанных» к конкретным зональным территориям федеральных закона: «Об особой экономической зоне в Калининградской области» и «Об особой экономической зоне в Магаданской области».

⁴ В настоящее время поданы еще 13 заявок субъектов Федерации на создание новых зон.

⁵ По данным Счетной палаты РФ, проводившей обследование зон в 2013 г., лишь 11 (производственных и внедренческих) зон, из 27 существовавших на тот момент, аудиторы признали «условно эффективными» с точки зрения использования государственных денег, вложенных в их развитие. Бюджетные деньги простаивают, строительство инфраструктуры существенно отстает от плана, констатировала Счетная палата. Причины в том, что, с одной стороны, власти регионов не могли оформить землю, не доводили средства на строительство; с другой стороны — федеральные власти запаздывали с выделением денег, затягивали с согласованием подрядчиков.

налогов в бюджеты всех уровней. При том, что затраты федерального и региональных бюджетов в инфраструктуру двух зон составили около 5 млрд руб.

Практика зонирования изобилует коллизиями, являющимися следствием непродуманных решений, принимаемых без учета всех обстоятельств или в угоду изменчивым политическим соображениям. Так, в свое время возникли серьезные проблемы с созданием туристско-рекреационных ОЭЗ в Иркутской области и в Бурятии. Оказалось, что выбранные для них участки совпадают с границами центральной экологической зоны Байкальской природной территории, где запрещено строительство зданий и сооружений, рекреационных объектов, автомобильных и железных дорог. Для решения этой проблемы требовались поправки в Лесной и Градостроительный кодексы, а также в ряд других законодательных актов. Без этого строительство зон становилось невозможным. Еще более призрачными выглядят перспективы создания по выдвинутой в 2007 г. инициативе президента страны промышленной ОЭЗ на Дальнем Востоке. Чтобы выполнить поручение главы государства потребовалось проводить даже отдельный конкурс по этой зоне, поскольку Дальнему Востоку сложно конкурировать на общих условиях с Европейской частью России. Непривлекательность дальневосточного региона обусловлена слабым интересом к нему со стороны инвесторов, неразвитостью инфраструктуры, жестким конкурентным давлением со стороны Китая и Кореи, а также недостатком квалифицированных трудовых ресурсов.

Минэкономики России связывает главные проблемы в развитии особых экономических зон с высокими расходами на формирование зональной инфраструктуры, обусловленные сметно-затратным принципом строительства, с трудностями привлечения трудовых ресурсов в зоны, с избыточностью ограничений на разрешенные виды деятельности, а также с излишней сложностью системы управления. В частности, при обсуждении изъянов механизма управления зональной деятельностью на совещании в правительстве 20 апреля 2015 г.⁶ подчеркивалось недостаточно четкое разграничение ответственности между федеральным и региональным уровнями власти. При небольшом числе зон Минэкономразвития вполне успешно удавалось в «ручном» режиме управлять процессом; когда же их стало несколько десятков, то эта схема начала давать сбои по той причине, что «... просто реально до всех регионов руки не дотягиваются». Кроме того, механизм финансирования через акционерные общества не мотивирует к быстрому освоению тех денег, которые выделяются из федерального бюджета на инфраструктуру. Дело в том, что акционерному обществу особой экономической зоны и его дочерним предприятиям гораздо выгоднее размещать временно свободные средства на депозитах в банках, зарабатывая на этом безо всяких усилий. В связи с этим в июне 2014 г. было решено в порядке эксперимента временно (до конца 2016 г.) федеральные полномочия по управлению зонами делегировать полностью субъектам Российской Федерации на условиях их финансовой ответственности за достижение конечных результатов, в качестве которых устанавливаются показатели, характеризующие

⁶ <http://government.ru/news/17737/>.

число зарегистрированных резидентов, объем привлеченных частных инвестиций соответствующего профиля, количество созданных новых рабочих мест и рост поступлений в бюджетную систему. На указанном совещании в правительстве было доложено о подписании уже трех первых таких соглашений (с Татарстаном, Липецкой и Томской областями) и о готовности еще семи аналогичных договоров⁷.

При анализе причин случившегося с ОЭЗ провала следует обратить внимание на принципиальную ошибку властей, решившихся на неоправданный шаг, — отказ в 2009 г. от конкурентного принципа создания ОЭЗ, смертельно покалевший исходную концепцию этого инструмента: «Изначально ОЭЗ рассматривались как точки роста, определяемые в результате конкурса региональных заявок, предлагающих лучшие условия для стимулирования деловой и инновационной активности. Теперь налицо тенденция “назначения” ОЭЗ: создания их в месте, которое представляется целесообразным с точки зрения формирования определенного технологического кластера (пример — “Титановая долина” в Свердловской области)»⁸.

Оценивая десятилетний опыт использования инструмента ОЭЗ, можно заключить, что надежды на высокую результативность и эффективность этого механизма оказались сильно завышенными и в целом не оправдались. Мимо того очевидного факта, что число зон неуклонно растет, но отдача от них практически не ощущается, не могут уже пройти не только традиционно критически настроенные эксперты, но и заинтересованные представители власти. Отсутствие долгожданных зримых результатов вынудило даже председателя правительства признать: «Невозможно бесконечно тиражировать эти зоны. Они должны быть обоснованы, приносить прибыль, должны опираться на реальные инвестиции, а не на мифические, которые неизвестно, появятся или нет»⁹. Трудно пройти и мимо мнения на этот счет Г. Грефа — знаковой для российских реформ 2000-х гг. фигуры. В выступлении на инвестиционном форуме «Россия зовет» в октябре 2014 г. он оценил «особо-зональные» попытки поспособствовать экономическому развитию отдельных регионов как фактически бесплодные: «Я пять лет, будучи министром, боролся за создание особых экономических зон. Зоны создали, льгот никаких. Зоны — это не то, что обнесено забором. Давайте эти зоны сделаем более привлекательными, чтобы люди туда захотели приехать и работать»¹⁰.

Однако государственные чиновники упорствуют во мнении, что зоны «стали востребованным и важным инструментом привлечения инвестиций в регионы» и в скором времени выйдут на мировой уровень. Для этого Минэко-

⁷ Впрочем, невозможно избавиться от обоснованных сомнений в том, что большинству регионов, испытывающих острейший бюджетный кризис, окажется под силу справиться с дополнительными финансовыми обязательствами.

⁸ Мау В. Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 16.

⁹ <http://government.ru/news/17737/>.

¹⁰ Набережнов Г., Старостина Н. Герман Греф призвал не мотивировать людей ГУЛАГом // <http://top.rbc.ru/finances/02/10/2014/542d0fe4cbb20fd04cd5add/>.

номразвития пересмотрело стратегию развития ОЭЗ и начало их «зачистку» от неэффективных инвесторов, которых, по подсчетам ОАО «ОЭЗ» (компания, управляющей зонами), около 10% от общего количества резидентов. Больше всего «провинившихся» в туристско-рекреационных и технико-внедренческих зонах. На смену инвесторам, которые с момента своего захода мало что смогли сделать, должны, по замыслу чиновников, прийти крупные компании масштаба Nokia или Microsoft. Для повышения эффективности ОЭЗ предполагается также разрешить привлечение частных управляющих компаний и частных инвестиций в формирование инфраструктуры ОЭЗ, передачу зон туристско-рекреационного типа в ведение регионов с передачей им соответствующих целевых субсидий, а также расширить перечень разрешенных видов деятельности в зонах технико-внедренческого типа.

На наш взгляд, влияние ОЭЗ на региональное развитие в целом по стране не следует переоценивать. Все-таки это «штучный» продукт, эффект от использования которого смогут получить лишь немногие регионы и в первую очередь те, которые окажутся первыми в этом процессе и больше других успеют воспользоваться федеральной поддержкой. Кроме того, считается, что создание ОЭЗ приведет к возникновению в регионах точек бурного экономического роста, влияние которого будет иметь исключительно положительное влияние на окружающее пространство. При этом совсем не допускаются *риски* неблагоприятного развития ситуаций. Например, возникновения в этих регионах конфликтных ситуаций на почве недовольства среди муниципалитетов (прежде всего соседних с зоной) тем, что один из них попал в привилегированное положение за счет других. И в этом есть резон, поскольку для того чтобы обеспечить «точку роста» дополнительными ресурсами (инвестициями, кадрами, налоговыми льготами) их нужно будет забрать у других территорий, которые, разумеется, не придут в восторг от такого перераспределения. В связи с этим нельзя исключать, что зона может послужить вовсе не «локомотивом» регионального развития, а причиной усиления межмуниципального неравенства.

Зоны территориального развития: незамеченное нововведение

Неудачи с ОЭЗ нисколько не охладили интерес к подобного рода инструментам, и идея введения на отдельных территориях особых льготных режимов деятельности, но уже под другими названиями, не теряет привлекательности, свидетельством чему является удлиняющийся ряд соответствующих нововведений. В их числе такая новинка, как *зона территориального развития*. Под ней, в соответствии с федеральным законом 2011 г., понимается часть территории субъекта РФ, на которой в целях ускорения ее социально-экономического развития применяются меры государственной поддержки при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности. Законом предусматривается выявление по единым критериям *устойчиво депрессивных территорий*, которые в течение 10 лет не демонстрируют признаков развития, где растет уровень безработицы. Правительство России утвердило перечень из

20 субъектов РФ, в которых допускается создание таких зон. Они могут быть образованы в республиках — Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, Северная Осетия, Тыва, Чечня, а также в Забайкальском, Камчатском и Приморском краях, в Амурской, Ивановской, Курганской и Магаданской областях и в Еврейской автономной области.

Специальный правовой режим зоны территориального развития, устанавливаемый на весь период ее существования, заключается в предоставлении лицам, осуществляющим деятельность на территории указанной зоны, определенных преференций в области налогового и земельного законодательства, бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда на реализацию инвестиционных проектов, государственных гарантий по банковским кредитам, субсидий из федерального бюджета на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, лизинговым платежам, на приобретение электрической и тепловой энергии (мощности), оплату услуг по передаче электрической и тепловой энергии, затрат на оплату услуг водоснабжения и водоотведения, канализации, газоснабжения, подключения к сетям инженерно-технического обеспечения.

Это зональное нововведение, вопреки ожиданиям, не произвело значимых эффектов. Симптоматично, что оно оставило фактически равнодушным экспертное сообщество, которое не подвергло массивному критическому анализу ни обоснованность замысла, ни открывающиеся возможности, ни проблемы создания таких зон — все свелось к немногочисленным правовым комментариям к законодательному акту. Такой же невыразительной оказалась позиция федеральных властей, которые ограничились простым принятием решения и совсем не озаботились собственными усилиями поддержать организацию и стимулирование его реализации. И что самое удивительное, нововведение не вызвало, как можно было бы ожидать, активного и заинтересованного отклика со стороны региональных и местных властей, для которых указанная новинка собственно и предназначалась. Только в нескольких субъектах Российской Федерации неспешно и довольно вяло решили попытаться воспользоваться преференциями, предоставляемыми федеральным законом. Так, в Республике Алтай в 2014 г. создана рабочая группа для подготовки заявки на создание зоны территориального развития и определены районы, претендующие на реализацию зонального проекта. Правительство Амурской области также подготовило перечень муниципалитетов, в которых возможно создание зоны территориального развития. В Республике Карелия готовится пакет документов по созданию зоны территориального развития одного из депрессивных муниципальных образований. Планируется, что создание зоны обойдется в 6 млрд рублей (в основном строительство инфраструктурных объектов) и за 12 лет ее функционирования удастся привлечь около 120 млрд руб. инвестиций. Еще одним пионерным регионом может стать Курганская область. Здесь решено создать зону, специализирующуюся на производстве мяса.

Словом, никакого ажиотажа с зонами территориального развития не наблюдается, чего не скажешь о еще одной совсем недавней новинке в ряду особых правовых режимов экономического оживления территорий.

Территории опережающего развития: суперзоны для экономического рывка

Речь идет об очередной разновидности особого правового режима предпринимательской деятельности — *территориях опережающего развития* (ТОР), на которые правительством возлагаются особые надежды в реализации стратегии форсированного социально-экономического развития Дальнего Востока. Именно благодаря сети ТОР, призванных предоставить райские условия для инвесторов, Дальний Восток должен к 2025 г. удвоить (по сравнению с уровнем 2011 г.) ВРП этой части страны.

Поразительно быстрым оказался путь этой новинки от замысла до внедрения: о целесообразности создания на Дальнем Востоке сети таких территорий президент впервые заявил в декабре 2013 г., в феврале 2014 г. была сформулирована концепция механизма, а уже в конце 2014 г. был принят соответствующий федеральный закон, вступивший в силу в апреле 2015 г. И тут же началась активная работа по воплощению законодательно закреплённой идеи в практику развития дальневосточных регионов. Отметим, что новый инструмент, в отличие от рассмотренных выше зон территориального развития, еще до своего законодательного рождения стал пользоваться всеобщим и повышенным вниманием. Он незамедлительно попал в фокус общественно-экспертного внимания, занял место любимого детища правительства, которое занялось беспримерной поддержкой его внедрения, и наконец стал высоко востребованным новшеством со стороны региональных и местных властей на Дальнем Востоке.

Основополагающая идея ТОР, как и всех прочих аналогичных (особых) механизмов, осталась неизменной и состоит в предоставлении льгот субъектам (инвесторам), намеревающимся хозяйствовать на специально отобранной территории, но, в отличие от других подобных режимов — и в первую очередь особых экономических зон, — в данном случае состав льгот *обширнее* и величина их *больше*. В рамках ТОР, срок жизни которых простирается до 70 лет, должно быть обеспечено максимальное упрощение процедур реализации инвестиционных проектов, введен режим свободной таможенной зоны и предоставлены беспрецедентные налоговые льготы. Так, по замыслу Министерства по развитию Дальнего Востока, которое является уполномоченным федеральным органом на Дальнем Востоке, резидентов ТОР следует освободить на десять лет от уплаты НДС, федеральную часть налога на прибыль обнулить, а ставки страховых взносов существенно снизить: до 3% — в Пенсионный фонд, до 1,5% — в Фонд соцстраха и Фонд ОМС и до 1,6% — в территориальные фонды ОМС. Регионам и муниципалитетам предлагается предоставить возможность устанавливать пятилетние налоговые льготы по налогу на имущество и землю. Минвостокразвития России наделено правом выдавать разрешение на строительство инфраструктурных объектов в ТОРах, а в качестве застройщика будет выступать управляющая компания «Корпорация развития Дальнего Востока». Будущим резидентам ТОР обещан и особый режим проведения проверок — Генпрокуратуре придется согласовывать их с указанным министерством. Ни в одной ОЭЗ подобных преференций не

имеется¹¹. Вот станет ли это обстоятельство решающим конкурентным преимуществом и залогом счастливой судьбы нового инструмента или же этот особый режим разделит печальную участь ОЭЗ, которые «не пошли» на Дальнем Востоке¹², и о нем через несколько лет будут вспоминать как об очередной неудачной инициативе?

Но как бы то ни было, в регионе разворачивается энергичная работа по созданию ТОР. Первые три проекта ТОР были одобрены в феврале 2015 г. — два в Хабаровском крае («Амур» и «Парус») и один в Приморье («Надеждинский»). В апреле 2015 г. подкомиссия по вопросам реализации инвестпроектов на Дальнем Востоке одобрила еще шесть площадок под ТОР — две агропромышленные территории в Приморье («Михайловская») и в Амурском крае («Белогорск»), индустриальный парк «Кангалассы» в Якутии, угледобывающую промышленную площадку «Беринговский» на Чукотке, комплексный проект (сельскохозяйственные, портово-промышленные, туристско-рекреационные и авиатранспортные предприятия, гостиницы с лечебно-оздоровительными и СПА-комплексами) на Камчатке («Камчатка»), промышленно-логистический парк «Предмостовая» в Амурской области, связанный с мостом Благовещенск – Хэйхэ (Китай). В общей сложности на шести площадках будут работать почти 8 тыс. человек¹³.

В дальнейшем, по мнению правительства, появится возможность создания ТОР во всех субъектах РФ, а не только на Дальнем Востоке, как планировалось первоначально¹⁴. Впрочем, в радужные планы правительства запустить масштабный процесс опережающего развития дальневосточных территорий

¹¹ За конкуренцией, возникающей между этими двумя типами особых территорий на nive предоставляемых их резидентам льгот, не без оснований усматривают межведомственное соперничество между Минэкономразвития, курирующим ОЭЗ, и Минвостокразвития, продвигающим ТОР.

¹² Напомним, что Постановлением правительства РФ в марте 2010 г. было одобрено создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа на острове Русский во Владивостоке. Это должно было обеспечить развитие туристско-рекреационного потенциала острова за счет привлечения частных инвестиций, а также повысить эффективность бюджетных расходов на создание и использование объектов, построенных к саммиту АТЭС–2012. Особо подчеркивалось, что близость к Японии, а также возможность размещения яхтенной марины и организации морских прогулок делают остров удачной площадкой для создания туристического комплекса. За прошедшее с 2010 г. время была разработана концепция развития зоны, велась работа по оформлению земельно-имущественных отношений. Однако частные инвесторы интереса к ОЭЗ так и не проявили. За почти четыре года существования ОЭЗ на острове Русский в ней не было зарегистрировано ни одного резидента, что, в соответствии с законом, дает основания для досрочного прекращения ее существования. Это обстоятельство и подвигло Минэкономразвития к закрытию ОЭЗ на острове Русский. Но такое очевидное фиаско вовсе не обескуражило губернатора Приморского края, который заявил, что остров станет в таком случае первой в Приморском крае территорией опережающего развития, а одно из направлений развития острова будет вновь связано с рекреационной деятельностью.

¹³ Дробышева И. Бизнес с нуля. Дальний Восток готовится принять резидентов // Российская газета-Бизнес. 12 мая 2015 г.

¹⁴ Например, в правительстве рассматривается возможность создания такой территории в Калининградской области, когда резиденты действующей здесь ОЭЗ утратят право на освобождение от уплаты вывозных пошлин. Поправки в закон о ТОР, разрешающий их создание только на Дальнем Востоке, подготовило Минэкономки. По ним льготы в рамках ТОР добавятся к преференциям ОЭЗ. Более того, глава Минэкономразвития предложил распространить режим ТОР на всю территорию страны: «Сейчас уже принято решение о создании территорий опережающего развития

властно вмешивается кризис. Вслед за десятипроцентным сокращением бюджетных расходов в 2015 г. в следующие два года ожидается еще больший секвестр. По расчетам Минфина, расходы федерального бюджета на финансирование госпрограмм в 2016 г. сократят в среднем более чем на 16%, а вот больше всех — свыше 70% (!) от запланированных ассигнований¹⁵ — потеряет как раз объявленная приоритетной госпрограмма развития Дальнего Востока. А это значит, что кардинально ухудшится финансовое обеспечение инфраструктурного обустройства территорий опережающего социально-экономического развития. Поэтому вопрос вопросов — поиск механизмов, обеспечивающих снижение рисков недостаточного финансирования инвестиций в развитие дальневосточных территорий. С этой целью некоторыми экспертами предлагается использовать известную в мировой практике схему финансирования инфраструктурных проектов за счет будущих налогов, которые поступят от реализации проектов. В этой связи Минвостокразвития, по аналогии с Фондом национального благосостояния, предлагает создать Дальневосточный фонд в виде обособленной части средств федерального бюджета, предназначенных для реализации инвестпроектов на Дальнем Востоке. Новая структура, по замыслу Минвостокразвития, должна наполняться за счет налогов работающих в регионе инвесторов, в частности резидентов ТОР. Средствами Дальневосточного фонда предлагается финансировать «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона», который как раз и занимается инфраструктурными проектами в регионе.

Пространственные кластеры: инновационная интеграция с государственной помощью

В рамках общего курса на модернизацию ставится задача содействия развитию в регионах инновационной предпринимательской деятельности, которая должна обеспечить рост эффективности производства, диверсификацию и совершенствование структуры региональной экономики, повышение ее конкурентоспособности. Осуществление такого маневра требует проведения региональными властями комплекса разнообразных мер, в том числе использования новых подходов к пространственной организации инновационной деятельности, способных как реализовать уже имеющиеся, так и создать новые конкурентные преимущества региональных экономик¹⁶. В современных

в рамках моногородов, чтобы помочь вывести их из депрессивного состояния. Затем мы хотели бы распространить их полностью на территорию РФ» // <http://www.kommersant.ru/doc/2739688/>.

¹⁵ В 2015 г. лимит денежных средств, зарезервированных в госпрограмме «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», составлял всего 6,3 млрд руб. Причем эти средства предусмотрены не только на ТОРы, но и на инфраструктурную поддержку других дальневосточных проектов.

¹⁶ Опыт ведущих государств мира свидетельствует, что активное вовлечение региональных властей в процессы формирования и использования механизмов стимулирования инновационной деятельности в настоящее время выступает неотъемлемым содержательным компонентом государственной инновационной политики, залогом успешности которой является обязательный учет региональных факторов (комплекса параметров, характеризующих конкретные региональные социально-экономические системы).

условиях эти преимущества в решающей степени определяются способностью к ускоренному созданию и внедрению новейших технологий (в области микроэлектроники, телекоммуникаций, компьютерной техники, робототехники, производства материалов, биотехнологий, информатизации и т. п.). В осуществлении технологического «рывка» важную роль, как показывает опыт наиболее развитых государств мира, могут сыграть «очаги» пространственной (региональной, локальной) интеграции географически близко расположенных предприятий и организаций, выполняющих разные функции (от проведения научных исследований и подготовки кадров до производства и транспортировки продукции), но объединенных участием в научно-технологическом процессе, результатом которого является наукоемкий продукт, созданный совокупными усилиями всех участников этого процесса. Эффект такой пространственной интеграции достигается за счет того, что на рынке высокотехнологичной продукции конкурируют не отдельные предприятия, а пространственный (региональный, локальный) научно-производственный и промышленный комплекс, который, благодаря разнообразному взаимодействию компаний — от научно-информационного сотрудничества до производственно-технологической кооперации, сокращает транзакционные издержки и повышает конкурентоспособность¹⁷. Такая форма территориально опосредованной организации (кооперации) инновационных процессов получила наименование пространственного кластера¹⁸.

Правительством предусмотрена массированная государственная финансовая поддержка инновационных кластеров. Начиная с 2013 г. ежегодно в течение 5 лет из федерального бюджета предполагается выделять средства в объеме до 5 млрд руб. на развитие пилотных кластеров¹⁹. К этой сумме надо добавить также субсидии, которые должны предоставляться на условиях софинансирования из региональных бюджетов. С одной стороны, в наших условиях без заметной господдержки никак не обойтись, но вместе с тем чрезмерная ориентация на нее может оказывать сильное дестимулирующее воздействие на инновационную активность организаций, входящих в кластеры, приводить к снижению объемов частных инвестиций в инновационные проекты, а также к защите от конкуренции. Поэтому государственным органам важно отдавать предпочтение косвенным методам финансовой поддержки кластеров, прибегая к прямому вмешательству только в особых случаях и при полной уверенности в том, что оно действительно необходимо для исправления ошибок системы управления и устранения провалов рынка.

¹⁷ Швецов А.Н. Пространственный кластер как инструмент активизации инновационного развития // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 4. С. 51–61.

¹⁸ Рождение этого феномена стало следствием выработки мировой наукой на протяжении последних 20 лет в рамках неоклассической и эволюционной (институциональной) экономики нового понимания смысла, содержания и форм пространственно организованных инновационных процессов и явлений. См.: Синергия пространства: региональные инновационные системы, кластеры и перетоки знания / отв. ред. А.Н. Пилясов. Смоленск: Ойкумена, 2012. 760 с.

¹⁹ Кузнецова О.В. Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 342 с.

Территории с особыми режимами: общая оценка и рекомендации

Использование особых правовых режимов экономической и предпринимательской деятельности стало приоритетным направлением государственной политики пространственного развития. Повышенный и некритический (кампанейский, по нашему российскому обыкновению) интерес к территориям с особыми режимами сыграл злую шутку с этим инструментом. Чрезмерное увлечение им, отношение к нему как к панацее породило завышенные ожидания. Те, кто продвигал эти новации и те, кто поддался искушению ими, рассчитывали (искренне или не очень) на быстрые и существенные успехи от использования этих форм при минимальных усилиях и затратах. Между тем практические результаты оказались очень далеки от этих ожиданий. Ни одна из названных форм не показала достойной результативности и эффективности, может быть, за буквально двумя-тремя относительными исключениями, о которых надо говорить особо. На деле вместо упорной, последовательной и многолетней работы, нацеленной на обоснованный выбор механизмов экономического оживления, наиболее подходящих для конкретных территорий, и получение максимальной отдачи на этом пути, власти в центре и на местах настроены на получение быстрого и значительного эффекта, не достигнув которого они предпочитают хвататься за очередную спасительную новинку²⁰. Тем самым идет развитие процесса в большей степени вширь, чем вглубь.

В восторженном отношении к указанному механизму проявляется обычная ошибка — к его применению относятся как к самоцели, забывая о том, что это всего лишь средство решения многочисленных и разнообразных проблем пространственного развития, причем одно из ряда средств, которые надо рассматривать, оценивать и выбирать в системе инструментов. Как показывает опыт (и позднесоветский, и постсоветский), рассчитывать на эффект от использования особых режимов экономической и предпринимательской деятельности можно лишь при условии, что такой механизм используется только на локальных, маломасштабных территориях. Все довольно многочисленные предложения по созданию, к примеру, свободных (особых) экономических зон в пределах целых субъектов РФ или городов (муниципалитетов) оказались по сути дела невежественными, противоречащими теории, здравому смыслу и практике (в том числе и особо почитаемой нами зарубежной). Это убедительно доказывает многолетняя история многострадальной СЭЗ «Находка». Об этом же свидетельствует и

²⁰ Не успели высохнуть чернила на документах по созданию ТОР, как в апреле 2015 г. Минвостокразвития внесло в правительство проект нового решения, на этот раз по созданию во Владивостоке вкупе с 13 муниципальными образованиями Приморья еще одной разновидности особой экономической зоны — свободного порта. Статус предоставляется на 70 лет, его зона предполагает четыре сектора: портовый (в том числе аэропорт), промышленный, научно-внедренческий и туристско-рекреационный. Резиденты новой зоны смогут претендовать на получение государственных земельных участков, льгот по налогу на имущество и земельному налогу, также предусмотрена и прямая господдержка на строительство инфраструктуры (субсидии или взнос в уставный капитал).

опыт магаданской, и калининградской зон. Самые новые предложения в этом направлении игнорируют этот опыт. Особые режимы планируется распространять на значительные пространственные образования.

Запуск механизма функционирования территорий с особыми режимами — это длительный, дорогостоящий и сложный процесс. Это всегда штучный продукт и нелепо рассчитывать на массовый характер движения по созданию подобных территорий. Между тем, например, на Дальнем Востоке подходят к делу с размахом наступления «по всему фронту» — так, для «территорий опережающего развития», например, уже отобраны 38 площадок, а на 14 из них уже готовы принимать инвесторов! Но нельзя ограничиться только лишь отведением территорий, требуются вложения средств, причем вкладывать надо сейчас и довольно много, а эффект (если он вообще будет) окажется сильно отдаленным во времени и не таким ошеломляющим, как об этом говорят в начале²¹. Распространено мнение, что важен сам по себе особый режим, введение которого избавляет от необходимости нести капитальные затраты (нередко можно даже из уст экспертов услышать: «нет денег, так дайте свободу»). Это глубоко ошибочное и вредное заблуждение. Далеко не блестящий опыт особых экономических зон подтверждает это как нельзя лучше.

Для принятия обоснованных решений о создании территории с особым режимом принципиально важно рассматривать ее как *инвестиционный проект*, обязательную *оценку эффективности* которого надо осуществлять *до принятия решения* о начале проекта. И что не менее важно, делать такую оценку необходимо по корректно разработанной специальной методике, предусматривающей выяснение пользы для всех заинтересованных сторон (и государства, и региона, и бизнеса) и с учетом особенностей российской экономики (нестационарностью, многовалютной инфляцией, повышенными рисками)²². Сейчас такие решения принимаются по весьма упрощенной схеме, ничего общего с полноценной оценкой эффективности не имеющей. Например, об эффективности функционирования ОЭЗ, согласно утвержденным правительством правилам, предлагается судить по абсолютной величине таких валовых показателей, как объемы бюджетных и внебюджетных средств, направленных на финансирование создания объектов инфраструктуры, количество резидентов и количество созданных ими рабочих мест, объемы осуществленных резидентами инвестиций, произведенной продукции, уплаченных налогов и таможенных платежей. Не лучше оцениваются и проекты территорий опережающего развития. Так, говоря о запуске трех «флагманских» ТОР, министр по развитию Дальнего Востока заявил: «Заявки отбирались по двум ключевым параметрам. Во-первых,

²¹ И это неудивительно при низком качестве подготовки и реализации решений. Обещанные государством налоговые льготы для резидентов начинают действовать не автоматически при их регистрации в зонах, а предоставляются лишь при выполнении ряда дополнительных условий. Между одобрением бизнес-планов и предоставлением статуса резидента проходит до года. Зональная инфраструктура создается не заранее, а начинает строиться вместе с началом деятельности самих зон, и требуется не один год, пока будут подведены электричество и дороги.

²² Лившиц В.Н., Швецов А.Н. Каких ошибок следует избегать при оценке инвестиционных проектов с участием государства // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 80–92.

важное значение имело наличие реально заинтересованных инвесторов, готовых начать практическое проектирование и строительство своих производств на предлагаемой территории. Во-вторых, оценивалась максимальная проработанность инфраструктурного обеспечения, позволяющая начать проектирование и строительство уже в этом году»²³.

Все указанные формы льготных территорий являются порождением концепции пространственного развития на основе «точек роста». Но для страны и ее регионов эти отдельные очаги развития важны не сами по себе, а в первую очередь как источники инноваций, которые должны бы широко и быстро распространяться за пределы этих особых территорий. Однако до сих пор все попытки создания территорий с особыми режимами не продемонстрировали убедительных свидетельств эффекта диффузии инноваций. Напротив, такие зоны производят на окружающие их территории обратный — опустошительный эффект: они как «черные дыры» втягивают в себя трудовые и иные ресурсы. Поэтому и в отношении череды рассмотренных новинок вопрос о том, как благотворные импульсы от их деятельности будут распространяться за их пределами, также остается открытым.

Увеличивающееся количество разнообразных «зональных» образований с льготными режимами, создаваемых в разных частях страны, не может не приводить к росту конкуренции между ними за государственные ресурсы, за частные инвестиции, за кадры. Это обстоятельство по мере распространения таких территорий будет оказывать возрастающее негативное влияние на потенциальную эффективность этого инструментария. Поэтому, по-видимому, было бы целесообразно обеспечить в этом процессе некую координацию и согласованность принятия соответствующих государственных решений в масштабах всей страны.

При всех различиях новых инструментов их объединяет общее предназначение — государственное содействие повышению инвестиционной привлекательности регионов. В условиях нехватки у регионов собственных ресурсов для решения этой задачи делается ставка на механизмы вложения средств федерального бюджета. Однако размах развернувшейся по поводу этих механизмов пропагандистской кампании многократно превышает их реальное значение для активизации процессов социально-экономического развития регионов. Потребность в инновационных стимулах повсеместна и огромна, но реально воспользоваться предлагаемыми на федеральном уровне возможностями под силу лишь немногим избранным регионам, причем вовсе не самым нуждающимся в них отсталым, а более развитым регионам. Таким образом, рассматриваемые нововведения чреваты усилением межрегиональных и внутрирегиональных диспропорций. Но негативные последствия (риски) никто толком не оценивает и не интересуется ими. Политическая целесообразность, как обычно, берет верх над социально-экономической эффективностью, полноценная и корректная оценка которой подменяется с завидной легкостью раздаваемыми заинтересованными лицами безответственными обещаниями получения скорых и масштабных выгод. Не отрицая полностью идею государственной

²³ Галушка А. Первая тройка // Российская газета-Бизнес. 17 февраля 2015 г.

поддержки инвестиционных процессов в регионах, на наш взгляд, следует все же признать, что она не в состоянии произвести революцию в этом вопросе. Для этого необходимы активизация усилий самих регионов и налаживание их взаимодействия с бизнесом с использованием механизма государственно-частного партнерства²⁴, что, в свою очередь, требует глубокой децентрализации полномочий и главное — ресурсов.

Список используемых источников

1. *Галушка А.* Первая тройка // Российская газета-Бизнес. 17 февраля 2015 г.
2. *Дробышева И.* Бизнес с нуля. Дальний Восток готовится принять резидентов // Российская газета-Бизнес. 12 мая 2015 г.
3. *Зименков Р.И.* Свободные экономические зоны. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. 223 с.
4. *Кузнецова О.В.* Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 392 с.
5. *Лившиц В.Н., Швецов А.Н.* Каких ошибок следует избегать при оценке инвестиционных проектов с участием государства // Вопросы экономики. 2011. № 9.
6. *Мау В.* Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2.
7. *Набережнов Г., Старостина Н.* Герман Греф призвал не мотивировать людей ГУ-ЛАГом // <http://top.rbc.ru/finances/02/10/2014/542d0fe4cbb20fdf04cd5add/>.
8. Синергия пространства: региональные инновационные системы, кластеры и перетоки знания / отв. ред. А.Н. Пилясов. Смоленск: Ойкумена, 2012. 760 с.
9. *Швецов А.Н.* Пространственный кластер как инструмент активизации инновационного развития // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 4.
10. *Швецов А.Н.* Государственно-частное партнерство и инфраструктурные проекты регионального развития // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 3.

²⁴ *Швецов А.Н.* Государственно-частное партнерство и инфраструктурные проекты регионального развития // Проблемы теории и практики управления. 2014. № 3. С. 19–29.