

УДК332.12

ПЛАНИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ НА ПРИМЕРЕ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН И ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

А.В. Виленский
Институт экономики РАН

В статье проанализированы процессы создания и деятельность в регионах России особых экономических зон и территорий опережающего развития, эффективность выполнения ими функций точек экономического роста и центров инновационного развития. Поставлен вопрос о необходимости полномасштабного включения ОЭЗ и ТОР в систему регионального планирования социально-экономического развития. Определен порядок и этапы такого процесса.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *регион, институты развития, особые экономические режимы и территории, управление и планирование, экономический и инновационный рост.*

PLANNING OF REGIONAL DEVELOPMENT INSTITUTIONS ON THE EXAMPLE OF SPECIAL ECONOMIC ZONES AND TERRITORIES OF ADVANCED SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT

A.V. VILENSKY
FEDERAL STATE BUDGETARY INSTITUTION OF
SCIENCE INSTITUTE OF ECONOMICS OF RAS

The article analyzes the processes of creation and activity in the regions of Russia of special economic zones and territories of advanced development, the effectiveness of their performance as points of economic growth and centers of innovative development. The question was raised about the need to fully integrate the SEZ and TOCER into the system of regional planning for socio-economic development. The order and stages of such a process are defined.

KEY WORDS: *region, development institutions, special economic regimes and territories, management and planning, economic and innovative growth.*

DOI : 10.52531/1682-1696-2021-21-2-48-51

ВВЕДЕНИЕ

В России продолжается процесс создания новых и реорганизации ранее созданных институтов развития, в том числе особых экономических зон (ОЭЗ) и Территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР). Но остро актуальным остается вопрос о сочетании плановости и стохастичности (случайности) во внедрении, переносе этих зарубежных институтов на российскую почву.

МЕТОДЫ

В работе использованы концептуальные положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных и зарубежных ученых в области пространственной экономики, государственного и муниципального управления, планирования и менеджмента сложных социально-экономических систем.

ОСНОВНАЯ ЧАСТЬ

Правительством РФ намечено, что в Омской области и Красноярском крае появятся еще две особые

экономические зоны для промышленного производства. В Омске откроют особую экономическую зону «Авангард». На ее территории планируют разместить нефтехимические предприятия. Власти рассчитывают, что к 2030 году, благодаря этому, получится создать свыше 700 рабочих мест и привлечь в область около 23 млрд рублей инвестиций. В Красноярском крае запустят «Красноярскую технологическую долину». Уже заключено шесть соглашений с потенциальными резидентами. Там будут размещены производители промышленного оборудования и продукции из алюминия для авиа- и машиностроения. К 2030 году на базе особой экономической зоны планируется создать около 1300 рабочих мест и получить свыше 16 млрд рублей инвестиций [13].

В список вновь формируемых ТОРов вошли «Решетиха» и «Володарск» (Нижегородская область), «Глазов» (Удмуртия), «Чапаевск» (Самарская область), «Менделеевск» (Татарстан), «Северск» (Томская область), «Новоуральск» и «Лесной» (Свердловская область), «Нефтекамск», «Белорецк»,

«Благовещенск» (Башкирия), «Костомукша» (Карелия), «Катайск» (Курганская область), «Ясный» (Оренбургская область) [8]. В 2021 году Правительством принято решение о расширении границ ТОР «Камчатка» [7].

Федеральный закон об Особых экономических зонах РФ был принят в 2005 году. В нем были прописаны цели создания особых экономических зон (ОЭЗ): развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализации их результатов, производство новых видов продукции [12].

Законодательно закреплено четыре типа особых экономических зон, которые могут создаваться в Российской Федерации: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые.

Резиденты ОЭЗ разных типов получают свои, частично отличные друг от друга наборы льгот и преференций. Правда и эти наборы являются «рамочными».

Очевидно, что при формировании законодательных основ особых экономических зон основной упор был сделан на кластерном подходе. Группы однородных предприятий, локализованные на определенной территории, должны были получить импульс ускоренного развития при помощи льгот и государственной поддержки, в первую очередь, создания и развития инфраструктуры, а также за счет привлечения иностранных инвесторов, активизации внешнеторговой деятельности.

К настоящему времени в России функционируют 38 ОЭЗ в 31 регионе (19 промышленно-производственных, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовые). По состоянию на 15 марта 2021 года в ОЭЗ всего зарегистрированы 856 резидентов, из которых 149 компаний с участием иностранного капитала из 41 страны. Общий объем осуществленных инвестиций резидентов составил порядка 497 млрд рублей. Резидентами ОЭЗ создано более 42 тысяч новых рабочих мест. Все площадки ОЭЗ обеспечены новой и современной инфраструктурой. ОЭЗ предлагают бизнесу ряд конкурентных преимуществ для реализации проектов, в том числе по локализации производства в России и выходе на евразийский рынок, в том числе: минимальные административные барьеры; налоговые льготы и таможенные преференции; сниженные цены на аренду и выкуп земли; помощь в реализации инвестиционного проекта на первой стадии его развития, а также его дальнейшее сопровождение со стороны управляющих компаний ОЭЗ. Важно то, что в ОЭЗ может применяться процедура свободной таможенной зоны [5].

Обращает на себя внимание то, что набор льгот ОЭЗ различается не только по группам, но и внутри групп. Так, находящаяся в группе Промышленно-производственных ОЭЗ – «Алабуга» обладает льготами: по налогу на имущество, транспортному, земельному налогу, налогу на прибыль, пониженными тарифами страховых взносов. А входящая в ту же группу ОЭЗ «Лотос» Наримановский район Астраханской области – только пониженными тарифами страховых взносов [6]. То есть набор льгот для российских ОЭЗ устанавливается индивидуально.

Территории опережающего социально-экономического развития (ТОР) были введены в российскую хозяйственную практику в конце 2014 года в качестве улучшенного варианта ОЭЗ. ТОРы были введены федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014. По определению Закона ТОРы – это часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации 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.

Судя по объявленной цели создания ТОРов, они должны быть одновременно и точками роста, ориентированными на внутренний рынок, и кластерами в широком понимании этого термина, и институтами развития. Но изначально было определено, что это специфические точки роста, институты развития, во всяком случае, на первых стадиях своего становления, играют роль инструмента подъема территорий, находящихся в плохом или даже просто депрессивном положении. Таких территорий в России чрезвычайно много. В самом законе прописано, что создание ТОРов, в первые годы действия этого закона о ТОРах, возможно только на Дальнем Востоке и в моногородах. По поводу последних в 2015 году было принято Постановление Правительства Российской Федерации «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». К 2021 г. ТОРы функционировали уже в 85 моногородах.

На доминирование стохастики над плановостью в создании ОЭЗ и ТОРов указывают многочисленные претензии к ним. Так, немало российских особых зон уже ликвидировано. Так, в 2016 г. Председатель Правительства РФ подписал Постановление о прекращении деятельности восьми неэффективно функ-

ционирующих ОЭЗ в Ставропольском, Хабаровском, Приморском и Краснодарском краях, Мурманской области, республиках Алтай, Адыгея и Северная Осетия-Алания. За три года с момента их создания не было заключено ни одного соглашения о ведении деятельности [11]. Высказывалась критика деятельности и других ОЭЗ. Их называли «черными дырами» для бюджетных средств, отмечалось массовое нецелевое использование бюджетных средств, льгот и т.п. Тогда же по поручению Президента РФ был введен мораторий на создание новых ОЭЗ. С 2006 г. на 33 ОЭЗ было потрачено 186 млрд рублей, 24 млрд рублей из них не были использованы, налоговые и таможенные платежи из самих зон за это время составили 40 млрд рублей. Создание одного рабочего места в ОЭЗ обошлось бюджету в 10 млн рублей – среднюю зарплату в РФ за 25 лет [1].

Проверка Счетной палаты РФ территории опережающего социально-экономического развития в закрытом городе Сарове Нижегородской области выявила риски для остальных аналогичных российских ТОРов. Из двух десятков заявленных резидентов аудиторы Счетной палаты нашли в Сарове одну «дочку», учрежденную управляющей компанией ТОРа, и непригодные для бизнеса площадки [2]. Счетной палатой же выявлены нарушения в работе территории опережающего развития «Большой Камень» в Приморском крае [9].

Очевидно существование большого количества проблем как у ОЭЗ, так и у ТОРов. Их обвиняют, прежде всего в том, что они так и не стали региональными локомотивами социально-экономического развития страны.

Основная критика ОЭЗ и ТОРов идет от Счетной палаты РФ и от структур Общероссийского Народного Фронта. Среди экспертов широко распространено мнение, в соответствии с которым немалые средства, выделяемые государством на развитие, в реальности расходуются на аппарат самих институтов развития.

Счетная палата неоднократно указывала на то, что декларируемые цели ОЭЗ и ТОРов оказываются не достигнутыми, причем на фоне крупных, во многие десятки миллиардов рублей государственных вложений в эти институты развития.

В немалой мере критика деятельности созданных институтов развития, включая ОЭЗ и ТОРы, обусловлена материалами проверок, проведенных Счетной Палатой РФ. Последний критический документ Счетной Палаты РФ о этих институтах развития был опубликован в 2020 г. [10].

Реальное повышение роли плановости во внедрении этих институтов следует начать с кардинального совершенствования методик создания и оценки результатов их функционирования. Работа над ними ведется уже давно.

Несколько лет назад была определена методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности ТОРов, за исключением ТОРов, созданных в моногородах [4]. В документе определены показатели, которые должны использоваться для оценки и мониторинга, а также критерии, при выполнении которых ТОР будет признаваться эффективной. Так, эффективность оценивается с учетом соотношения частных и бюджетных инвестиций, стоимости для федерального бюджета создания одного нового рабочего места, степени выполнения обязательств по заключенным соглашениям между управляющими компаниями и резидентами ТОР (в процентном выражении), объема добавленной стоимости, создаваемой резидентами ТОР, на один рубль бюджетных инвестиций. ТОР будет признаваться эффективной, если одновременно будут выполнены любые три из установленных критериев. [3] Ведется работа по унификации методик для ТОРов, включая моногорода, и ОЭЗ. Но все же она еще далека от завершения.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Считаем, что деятельность ОЭЗ и ТОРов должна входить в программы социально-экономического развития российских регионов. Это включение позволит преодолеть такую их очевидную проблему, как то, что они так и не стали региональными локомотивами социально-экономического развития страны.

Именно взаимосвязь планирования развития этих институтов с планированием социально-экономического развития территорий позволит решить и такие проблемы, как недостаточно четкая постановка целей и задач создания и развития таких институтов в интересах страны и конкретной территории; потребность в подготовительном периоде в несколько лет для отбора инвестиционных проектов, а также для создания технической инфраструктуры будущей ОЭЗ и ТОРов; как слабое привлечение в ОЭЗ иностранных резидентов с их финансами и новыми технологиями.

Планирование позволит преодолеть недостаточность сотрудничества этих институтов с учебными заведениями, ведущую к явно недостаточной подготовке собственных кадров для них. Пока же местные жители не получают в должной мере рабочие места в ТОРах и, особенно, в ОЭЗ. В оторванных же от регионального планирования проектах ОЭЗ и ТОРов замечен слабый учет региональной специфики, особенно ее социальных моментов типа уровень доходов местного населения, его профессиональной ориентации и т.п.

Решение этих проблем требует заблаговременного комплексного планирования, механизмы которого следует обосновать и прописать в новых методиках создания и оценки результативности деятельности ОЭЗ и ТОРов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бизнесонлайн (электронный ресурс) URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/389396>
2. Земля необработанная. Коммерсант, (электронный ресурс) URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4019522>
3. Консультант (электронный ресурс) URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_334390/
4. **КУЗНЕЦОВА О.В.** Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. №4. С. 129–152.
5. Особые экономические зоны | Министерство экономического развития Российской Федерации, URL: economy.gov.ru
6. Перечень особых экономических зон и территорий опережающего развития 2019, (электронный ресурс) URL: <https://buhguru.com/spravka-info/perechen-oez.html>
7. Правительство РФ, новости, URL: <http://government.ru/news/41337/>
8. Российская Газета, URL: <https://rg.ru/2019/02/15/v-rossii-poiaviatsia-14-novyh-territorij-operezhaiushchego-razvitiia.html>
9. Счетная Палата РФ, (электронный ресурс) URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34801
10. Счетная палата не увидела прорывного эффекта от особых экономических зон. 09.04.2020, РБК, URL: <https://www.rbc.ru/economics/09/04/2020/5e8eb2679a79477a36b61c5f>
11. ТАСС (электронный ресурс) URL: <https://tass.ru/ekonomika/4213130>
12. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ.
13. Audit-it.ru , URL: <https://www.audit-it.ru/news/account/1026692.html>

Виленский Александр Викторович,
д.э.н., профессор, г.н.с., зав. сектором региональной экономики и местного самоуправления, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики РАН

☎ 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32
32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218
тел.: +7 (903) 510-59-93, e-mail: avilenski@mail.ru