

Александр ШВЕЦОВ

ИНСТРУМЕНТЫ ПОЛИТИКИ ПОЛЯРИЗОВАННОГО
ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ

Новейшая практика государственного содействия территориальному развитию основана на использовании инструментов точечного экономического оживления территорий, импульсы которого, согласно концепции диффузии инноваций, должны распространяться широко за пределы создаваемых «очагов роста». В ряду таких инструментов поляризованного развития особое место заняли особые правовые режимы ведения на отдельных территориях предпринимательской и иной экономической деятельности. В статье анализируется практика использования особых правовых режимов для привлечения частных инвестиций и новых технологий в экономику страны и ее регионов. Раскрываются характерные особенности и оцениваются результативность и эффективность таких инструментов, как особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего развития. Характеризуются ключевые проблемы и рекомендуются меры по совершенствованию механизмов территориального развития на основе особых правовых режимов. Показано, что чрезмерное увлечение особыми режимами, ставшими «мэйнстримом» государственной региональной политики, породило завышенные ожидания, между тем как практические результаты оказались очень далеки от них. Увеличивающееся количество разнообразных зональных образований с льготными режимами, создаваемых в разных частях страны, приводит к росту конкуренции между ними за государственные ресурсы, за частные инвестиции, за кадры. Нужны координация и согласованность принятия соответствующих государственных решений в масштабах всей страны.

Ключевые слова: территориальное развитие, государственная региональная политика, особые правовые режимы, эффективность

JEL: R10, R11, R50, O18

В ряду механизмов пространственного развития решающее значение имеют меры государственного содействия. Они существенно дополняют и даже чаще замещают усилия по саморазвитию территорий [1]. Такое содействие осуществляется федеральными органами власти разнообразными приемами. Диапазон решаемых при этом задач простирается от преодоления депрессивных и кризисных состояний до стимулирования

опережающего развития и модернизации территорий. Под стать такому разнообразию задач и перечень способов прямого и косвенного государственного воздействия на пространственно опосредованные социально-экономические процессы, ситуации и явления. В состав используемых для этого инструментов входят:

- выражающий суть российских федеративных отношений и непрерывно совершенствуемый механизм финансовых *трансфертов* регионам, в необычайно широком ассортименте представленных в федеральном бюджете;
- утрачивающие свое некогда существенное значение для регионов *федеральные целевые программы*;
- так и не ставшие панацеей для регионов *институты развития* (прежде всего Инвестиционный фонд);
- активно выдвигаемые на роль нового драйвера пространственного развития *особые правовые режимы* ведения на отдельных территориях предпринимательской и иной экономической деятельности.

Это далеко не полный перечень инструментов. В рамках одной статьи нет возможности обозреть весь их набор, а потому обратимся лишь к некоторым новациям в этой области, касающимся инструментов государственного стимулирования территориального развития в рамках концепции *поляризованного развития*¹.

Территориальные преференции предпринимательской деятельности

Ключевой вопрос территориального развития — как обеспечить привлечение в российские города и регионы частных инвестиций и современных технологий, которые вполне обоснованно считаются залогом модернизации и инновационного развития территорий? Для решения этой актуальной и сложной задачи Правительство отдало предпочтение *особым правовым режимам* ведения предпринимательской деятельности в границах *локальных территориальных образований*. Смысл таких нововведений 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 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 общий предпринимательский интерес и широкое привлечение конкретных инвесторов (предпочтительно иностранных), обладающих новейшими технологиями и ищущих места наиболее выгодного вложения своих капиталов.

¹ Краткий обзор пионерных работ, посвященных поляризованному экономическому развитию, см. в [2]. В статье рассмотрены концепции, а также методологические установки таких ученых, как Ф. Перру, Г. Мюрдаль и А.О. Хиршман.

Под местными условиями специально выбранной территории понимается комплекс таких ее особенностей, как месторасположение и инфраструктурное обустройство, а также временно вводимые государством в ее пределах режимы налогообложения и землепользования, таможенные, регистрационные и иные бюрократические процедуры регулирования предпринимательства. При этом, говоря о степени привлекательности местных условий, их следует оценивать не только и не столько на экономико-правовом фоне ведения бизнеса во внутрисоссийском масштабе, сколько непременно, и даже в первую очередь, в международном (глобальном) контексте.

Российским законодательством допускается применение нескольких механизмов, использующих указанный принцип территориально сфокусированного преференциального стимулирования предпринимательской активности. В уже довольно представительном, но все еще продолжающем удлиняться ряду таких инструментов — особые экономические зоны (нескольких типов), индустриальные и промышленные парки, технопарки, зоны территориального развития, инновационные кластеры, промышленные округа, территории опережающего развития, свободные порты². Наряду с увеличивающимся предметно-объектным разнообразием особых правовых режимов, расширяется и масштаб их распространения по территории страны.

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*. Их начали внедрять намного раньше других разновидностей преференциальных режимов. 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.) [3. С. 3].

Первые российские решения о создании 12 свободных (первоначально именно под этим названием) экономических зон были приняты еще в позднесоветский период — в 1990—1991 гг. Оформлялись они индивидуальными — по каждой зоне в отдельности — президентскими указами и правительственными постановлениями. К середине 1990-х гг. число таких прецедентных решений увеличилось до 20. Однако далеко не все из них были доведены до реализации. Лишь по некоторым велась

² Этот набор экономико-правовых механизмов территориальной организации предпринимательской деятельности еще более расширится, если дополнительно учесть аналогичные формы, возможности создавать которые используются региональным органом власти (в ряде случаев вопреки федеральным препонам).

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 зонах в Российской Федерации»³. Названный Закон 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. Для резидентов, осуществляющих технико-внедренческую деятельность, предусматривается также режим свободной таможенной зоны⁴. Кроме того, государство за счет бюджетных средств строит в особых экономических зонах инновационную, инженерную, транспортную и социальную инфраструктуру. В качестве мер административного содействия инвесторам в зонах практикуется предоставление федеральными и региональными органами исполнительной власти услуг в режиме одного окна.

За десятилетие на новой правовой базе в 30 регионах создано (точнее сказать, приняты правительственные решения о создании) уже 33 особые экономические зоны⁵, в т.ч.: 9 — промышленно-производственного типа, 6 — технико-внедренческого типа, 3 — портовые зоны и 15 — туристско-рекреационного типа. В них зарегистрировано (с момента создания зон) более 400 резидентов, включая 80 иностранных из 29 стран. Создано более 18 тыс. рабочих мест, привлечено 146 млрд руб. частных инвестиций. Резиденты ОЭЗ внесли в бюджетную систему страны 40 млрд руб. налоговых и таможенных платежей, получив из бюджетов всех уровней льгот всего на 24 млрд руб.

Однако эти валовые показатели, призванные поразить грандиозностью якобы несомненного успеха процесса зонирования российского экономического пространства, убеждают далеко не всех. В последнее время растет количество претензий к этому направлению государственной политики. Примечательно, что если долгое время критическим нападкам это нововведение подвергалось со стороны лишь части экспортного сообщества, то в последние год-два оно стало уже и предметом межведомственных противоречий — критические стрелы посыпались

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 Это значит, что иностранные товары размещаются и используются в ОЭЗ без уплаты таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость. А российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу в соответствии с таможенным режимом экспорта с уплатой акциза и без уплаты вывозных таможенных пошлин.

⁵ В настоящее время поданы еще полтора десятка заявок регионов на создание новых зон.

на него и со стороны бюрократических структур федерального уровня, прежде всего контрольных органов. Причем если ценность самой идеи особых экономических зон как таковой пока не подвергается сомнению, то ее практическое воплощение критикуется все сильнее. Происходит это, по-видимому, как в силу обычных политико-бюрократических причин (борьба и конфликты между ведомствами и отдельными фигурами, коррупционные скандалы и проч.), так и по ситуативным финансово-экономическим основаниям (обострение кризиса, затянувшаяся рецессия, рост дефицита бюджета и т.п.).

Неспроста на протяжении только последних лет это направление деятельности дважды становилось объектом пристального внимания со стороны Счетной палаты РФ. По данным обследования, проводившегося в 2013 г., лишь 11 (производственных и внедренческих) зон из 27 существовавших на тот момент аудиторы признали условно эффективными с точки зрения использования государственных средств, вложенных в их развитие. Аудиторы отмечали [4], что бюджетные деньги не используются по назначению, строительство инфраструктуры существенно отстает от плана. И виновниками такой ситуации оказываются вовсе не инвесторы, а власти. С одной стороны, власти регионов не смогли вовремя оформить землю и довести средства на инфраструктурное строительство, с другой — федеральные власти, которые запаздывали с выделением денег, затягивали с согласованием подрядчиков.

Проведенная уже через два года еще одна проверка Счетной палаты РФ показала [5], что по всем зонам не соблюдались сроки подготовки и принятия документов, предусмотренных соглашениями об их создании. На 1 января 2016 г. перспективные планы развития не были утверждены в половине (в 16 из 33) зон. Во всех ОЭЗ без исключения строительство объектов инфраструктуры осуществлялось медленно и неритмично, с нарушением сроков строительства.

Так, на 1 января 2016 г. из 758 запланированных к строительству объектов инфраструктуры введено в эксплуатацию только 526. Плановые показатели по вводу в эксплуатацию объектов ежегодно корректируются путем переноса сроков строительства объектов на более поздние периоды. Выяснилось к тому же, что регионы подают заявки с завышенными требованиями по площади отводимой земли, а затем не могут в согласованные сроки освоить слишком большую территорию — неиспользованными являются 40% земель (84,4 тыс. га из 214 тыс. га). По оценкам аудиторов, регионы недофинансировали строительство объектов инфраструктуры больше чем на 40% (на 45,7 млрд руб.). Глава контрольного ведомства особо подчеркнула, что вместо плановых 25 тыс. рабочих мест к 2016 г. было создано 18 тыс., а на создание одного рабочего места было потрачено 10,2 млн руб. средств (по ее словам, этого хватило бы, чтобы платить занимающим их работникам среднюю по РФ зарплату в течение 25 лет). Разумеется, мощный финансовый поток на создание ОЭЗ не мог не сопровождаться коррупцией. И удивительно, что в правоохранительных органах, по свидетельству контрольного управления Администрации Президента, находится всего пять уголовных дел, самым крупным из которых является хище-

ние 509 млн руб., предназначенных на развитие инфраструктуры ОЭЗ в Липецкой области.

Имеет место недооценка того факта, что результативная и эффективная организация зональной деятельности — очень сложный, 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 80–90-х гг. прошлого века. К настоящему времени в этих регионах на деньги федерального и региональных бюджетов и при исключительно настойчивых и последовательных действиях местных властей 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, причем составляемыми заинтересованными лицами и организациями, которые используют небезупречные методики и склонны, разумеется, к сугубо оптимистичным оценкам.

Практика зонирования изобилует коллизиями, являющимися следствием непродуманности 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, в которой 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 выглядели перспективы создания по выдвинутой еще 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.

Минэкономразвития России связывает главные проблемы в развитии ОЭЗ с высокими расходами на формирование зональной инфраструктуры, обусловленными 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, говоря об изъ-

янах 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, эта схема стала 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 усилий⁶. В связи с этим в июне 2014 г. было решено в порядке эксперимента федеральные полномочия по управлению зонами делегировать полностью субъектам Российской Федерации на условиях их финансовой ответственности за достижение конечных результатов. В качестве таковых устанавливаются показатели, характеризующие 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.

Среди причин фиаско с ОЭЗ следует обратить внимание на принципиальную ошибку властей, очень быстро решившихся на неоправданный шаг — отказ в 2009 г. от конкурентного принципа создания ОЭЗ, покалечивший 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)» [7. С. 16].

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 представители власти — нынешние или недавние. Трудно не обратить внимание на мнение, например, Г. Грефа — знаковой для российских

⁶ Так, по данным Счетной палаты РФ, объем бюджетных денег, не использованных управляющими компаниями по прямому назначению, оценивается в 24,8 млрд руб. В то же время за счет размещения свободных средств в 2006–2015 гг. в виде процентного дохода они получили 29,3 млрд руб.

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

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» [8]. 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]. Апофеозом потока критических высказываний стало резкое решение Президента страны, который в конце мая 2016 г. на фоне затягивающейся рецессии экономики и обострения бюджетного дефицита и по итогам неблагоприятных выводов проверок Счетной палаты и Генпрокуратуры поручил прекратить работу неэффективных и создание новых особых экономических зон в России. Правительство получило задание разработать единую стратегию работы ОЭЗ, обеспечить оптимизацию бюджетных инвестиций и механизмы их передачи под управление субъектам Российской Федерации. Комментаторы с удовлетворением отмечают прозорливость власти и своевременность ее мудрого решения. А ведь еще более десяти лет назад при обсуждении проекта закона об особых экономических зонах эксперты настаивали на том, что его принятие должно сопровождаться утверждением концепции и долгосрочной программы развертывания ОЭЗ в стране [10. С. 81]. Уже тогда существовало понимание необходимости проработки таких ключевых стратегических вопросов эффективного становления и развития ОЭЗ, как принципы отбора регионов локализации зон; механизмы обеспечения позитивного воздействия зон на хозяйственный комплекс регионов; способы привлечения в зоны субъектов малого и среднего предпринимательства и, наконец, методика оценки эффективности ОЭЗ. И вот по прошествии десятилетия власть наконец-то осознала важность решения этой актуальной задачи.

Президентское поручение будет выполняться силами двух основных заинтересованных ведомств — Минэкономразвития и Минфина, о намерениях которых по этому поводу можно судить еще до окончания этой работы.

Так, в Минэкономразвития считают, что зоны «стали востребованным и важным инструментом привлечения инвестиций в регионы» и действенным способом технологической модернизации. Парируя критические замечания, в ведомстве заявляют: «И в мировой истории ОЭЗ есть как очень успешные, так и неудачные примеры. Пока можно сказать, что наши ОЭЗ вполне конкурентоспособны, а сравнение с другими странами подтверждает значимость выбранных льгот и их достойный масштаб» [11]. Для того чтобы выйти на лучший мировой уровень, по мнению Минэкономразвития, необходима «зачистка» зон от неэффективных инвесторов, которых, по подсчетам АО «ОЭЗ» (компания, управляющей зонами), около 10% от общего количества резидентов.

дентов. 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 предлагается 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.

Минфин России, в свою очередь, полагает необходимым ужесточить условия, на которых следует выделять регионам деньги на компенсацию затрат по созданию инфраструктуры особых экономических зон, прежде всего промышленно-производственного типа [12]. Бюджетное ведомство полагает, что средства должны получать только успешные ОЭЗ, которыми предлагается считать зоны, удовлетворяющие ряду критериев.

Так, объем частных инвестиций с момента создания зоны должен в три раза превысить бюджетные затраты на зональную инфраструктуру. Кроме того, резиденты зоны, которых за десять лет ее работы должно оказаться не менее 15, на десятый год существования ОЭЗ должны получить совокупный доход не менее 30 млрд руб. и создать не менее 3 тыс. высокопроизводительных рабочих мест. И наконец, совокупная добавленная стоимость, полученная в ОЭЗ за десятый год ее работы, должна составлять не менее 3 млрд руб. Это весьма жесткие требования, которым на сегодня удовлетворяет только одна — самая успешная из трех десятков российских зон — созданная в 2005 г. ОЭЗ «Алабуга». В ней зарегистрированы 42 резидента, создано 5,5 тыс. рабочих мест. Объем частных вложений оценивается в 86,9 млрд руб., а бюджетных расходов — в 24,7 млрд руб.

Минфин считает необходимым внести изменения и в механизм бюджетного финансирования ОЭЗ. В частности, предлагается отказаться от порочного алгоритма, по которому предназначенные для создания зон средства федерального бюджета вначале направлялись в качестве взносов в уставный капитал АО «ОЭЗ»⁸, а затем подлежали распределению между уставными капиталами управляющих компаний конкретных зон — «дочек» этого АО. При таком порядке АО «ОЭЗ» и его «дочкам» было выгоднее размещать свободные средства на депозитах в банках, а не зарабатывать за счет выполнения своих прямых функций. О масштабах такой самостоятельности мы уже говорили выше.

Таким образом, речь идет о необходимости существенной и комплексной доработки всего механизма создания и развития особых экономических зон с особо пристальным вниманием к принципиальным вопросам целесообразности их создания, доходности, рентабельности и срокам окупаемости.

⁸ АО «Особые экономические зоны» — управляющая компания, в ведении которой находятся действующие и вновь создаваемые зоны. АО «ОЭЗ» создано в 2006 г., его единственным акционером является государство. До 2010 г. компания действовала как заказчик строительства инфраструктуры.

Зоны территориального развития: незамеченное нововведение

Неудачи с ОЭЗ несколько не охладили интерес к подобного рода инструментам. Идея введения на отдельных территориях особых льготных режимов деятельности, но уже под другими названиями не теряет привлекательности, свидетельством чего является удлиняющийся ряд соответствующих нововведений. В их числе такая новинка, как зона территориального развития (далее — ЗТР). В соответствии с федеральным законом 2011 г. под ЗТР 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 подают 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, Чеченская Республика, 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, лизинговых платежей 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 массированному 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, чтобы собственными усилиями организовать и стимулировать его реализацию. 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 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 руб. (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 еще об 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 ведения предпринимательской деятельности — территориях опережающего развития (далее — 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. А курирующий это направление заместитель председателя Правительства даже заявил о том, что Дальний Восток станет конкурентом Сингапуру, Китаю, Японии, Гонконгу и Кореи.

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.⁹ В феврале 2014 г. была сформулирована концепция механизма, а к концу 2014 г. уже был принят пакет законодательных актов, направленных на формирование ТОР:

- Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ» (подписан главой государства 29 декабря 2014 г.);
- поправки в Налоговый кодекс РФ (подписаны президентом 29 ноября 2014 г.);
- изменения в ряд других нормативных актов, в том числе в Гражданский и Земельный кодексы (подписаны 31 декабря 2014 г.).

⁹ В ежегодном послании Федеральному собранию 12 декабря 2013 г. глава государства предложил «создать на Дальнем Востоке и в Сибири сеть специальных территорий и зон опережающего экономического развития с особыми условиями для создания несырьевых производств, ориентированных, в том числе, и на экспорт» [13].

Параллельно 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, занявшегося беспримерной поддержкой его внедрения. На реализацию новой идеи были брошены специальное федеральное министерство (Минвостокразвития) и даже заместитель Председателя Правительства. И наконец, новшество стало высоковостребованным 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 инвесторам, намеревающимся хозяйствовать на специально отобранной территории. Но в отличие от других подобных режимов — и в первую очередь ОЭЗ — в данном случае *льготы обширнее* по составу и *весомее* по величине. В отличие от существующих ОЭЗ и зон территориального развития ТОРы предполагается создавать под конкретными крупными («якорными») инвесторами, заключившими с уполномоченным федеральным органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций и количество создаваемых рабочих мест. Территория опережающего развития создается на 70 лет, срок ее существования может быть продлен, что не предусмотрено в отношении особых экономических зон (создаются на 49 лет) и зон территориального развития (срок действия — 12 лет). Заявку на создание ТОР может подать руководство любого субъекта РФ, в отличие от зон территориального развития (перечень регионов, на которых они могут быть образованы, определяет Правительство РФ). На территориях опережающего развития разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары, что практически полностью запрещено в ОЭЗ (за исключением производства легковых автомобилей и мотоциклов) и частично — в зонах территориального развития (запрет на производство подакцизных товаров, за исключением легковых автомобилей и мотоциклов, добычу сырой нефти, природного газа, драгоценных металлов, драгоценных и полудрагоценных камней). В рамках ТОР должно быть обеспечено максимальное упрощение процедур реализации инвестиционных проектов, введение режима свободной таможенной зоны и предоставление беспрецедентных налоговых льгот. Так, резиденты ТОР получают следующие преимущества:

- освобождение на первые 5 лет от налогов на прибыль, на имущество и на землю;
- отмену ввозных и вывозных таможенных пошлин, а также НДС на импорт для переработки в первые 10 лет;
- пониженный (с 30 до 7,6%) размер страховых взносов;
- бесплатное получение земли и готовой инфраструктуры;
- ускоренный порядок возврата НДС экспортера.

Для резидентов предусмотрено ограничение по количеству и продолжительности проверок их деятельности. Минвостокразвития России

наделено правом выдавать разрешение на строительство инфраструктурных объектов в ТОРах, а в качестве застройщика будет выступать управляющая компания «Корпорация развития Дальнего Востока».

Ни в одной ОЭЗ подобных преференций не имеется¹⁰. Станет ли это обстоятельство решающим конкурентным преимуществом и залогом счастливой судьбы нового инструмента или же он разделит печальную участь ОЭЗ, которые «не пошли» на Дальнем Востоке¹¹, и о нем через несколько лет будут вспоминать как об очередной неудачной инициативе?

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. чел. [14]. В марте 2016 г. Правительство констатировало создание 12 территорий опережающего развития, в которых было зарегистрировано 110 резидентов, а общая сумма заявленных инвестиций составила 442 млрд руб. К концу 2017 г. было намечено создать 18 ТОР с заявленными объемами частных инвестиций 1,1 трлн руб.

Впрочем, в радужные планы Правительства запустить масштабный процесс опережающего развития дальневосточных территорий властно вмешался кризис. Вслед за десятипроцентным сокращением бюджетных расходов в 2015 г. в следующие два года произошел еще больший

¹⁰ За конкуренцией, возникающей между этими двумя типами особых территорий на ниве предоставляемых их резидентам льгот, не без оснований усматривают межведомственное соперничество между Минэкономразвития, курирующим ОЭЗ, и Минвостокразвития, продвигающим ТОР.

¹¹ 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 как невостребованную. Но такое очевидное фиаско вовсе не обескуражило губернатора Приморского края, который заявил, что остров Русский станет в таком случае первой в Приморском крае территорией опережающего развития, а одно из направлений развития острова будет вновь связано с рекреационной деятельностью.

секвестр. Расходы федерального бюджета на финансирование госпрограмм в 2016 г. сокращались в среднем более чем на 16%, а вот больше всех — свыше 70% (!) от запланированных ассигнований¹² — теряла как раз объявленная приоритетной госпрограмма развития Дальнего Востока. А это значит, что кардинально ухудшалось финансовое обеспечение инфраструктурного обустройства территорий опережающего социально-экономического развития. И вместо планов по расширению в феврале 2018 г. Правительство вынуждено было обсуждать уже *закрытие* до 15–20% площадок [15].

Поэтому необходим *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.

Но суровая реальность вовсе не помеха намерениям Правительства по продвижению своего любимого детища. Имеются замыслы предоставить возможности создания территорий опережающего развития во всех субъектах РФ, а не только на Дальнем Востоке, как планировалось первоначально. Например, в Правительстве рассматривается возможность создания такой территории в Калининградской области, когда резиденты действующей здесь ОЭЗ утратят право на освобождение от уплаты вывозных пошлин. Соответствующие поправки в закон о ТОР, разрешающий их создание только на Дальнем Востоке, подготовило Минэкономразвития. 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 в рамках моногородов, чтобы помочь вывести их из депрессивного состояния. Затем мы хотели бы распространить их полностью на территорию РФ» [16]. В начале 2016 г. были подписаны правительственные постановления о создании территорий опережающего развития в трех моногородах. Две ТОР появятся в моногородах Набережные Челны (градообразующее предприятие — КамАЗ) и Гуково (угледобывающие шахты), еще одна — в г. Большой Камень Приморского края (моногородом не является, но там расположен крупный судостроительный завод «Звезда»). Одновременно Правительство

¹² 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.

поддержало специальный законопроект о создании территорий опережающего развития в моногородах. Законопроектом предусматривается создание территорий опережающего развития в моногородах с наиболее сложным социально-экономическим положением и тех, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения.

Но насколько обоснованы такие скоропалительные и непроработанные попытки использовать механизм ТОР на все случаи жизни? Годится ли этот инструмент, предназначенный для освоения новых территорий, для решения специфических задач староосвоенных и депрессивных территорий моногородов. К тому же для моногородов уже выбран принципиальный подход государственного содействия решению их проблем и используется особый механизм поддержки их развития из специального фонда. Но шлюзы открыты — в Правительстве уже около 40 заявок от регионов на такие территории в моногородах.

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 вкуче с 13 муниципальными образованиями Приморья еще одной разновидности территории с особым правовым режимом — свободного порта. Такой 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. Предусмотрена и прямая господдержка на строительство инфраструктуры (субсидии или взнос в уставный капитал).

И все это новые льготы, на которые потребуются дополнительные государственные ассигнования. А спад экономики продолжается, и бюджетные трудности нарастают.

Территории с особыми правовыми режимами: общая оценка и некоторые рекомендации

Таким образом, использование особых правовых режимов экономической и предпринимательской деятельности стало *приоритетным направлением государственной политики пространственного развития*. Повышенный и некритический (кампанейский, по нашему российскому обыкновению) интерес сыграл с этими инструментами злую шутку. Чрезмерное увлечение ими, отношение к ним как к панацее породило завышенные ожидания. Те, кто продвигал эти новации, и те, кто поддавался искушению ими, рассчитывали (искренне или с корыстью) на быстрые и существенные успехи от использования этих инструментов при минимальных усилиях и затратах. Между тем практические результаты оказались очень далеки от этих ожиданий. Ни одна из названных форм не показала достойной на фоне известных международных достижений результативности и эффективности, может быть, за буквально двумя-тремя относительными исключениями, о которых надо говорить особо. Эксперты категоричны: «Сегодня приходится признать, что у России плохо получается встраиваться в глобальные инвестиционные и фи-

нансовые связи. Свободные экономические зоны, ставшие мощнейшим двигателем экономики от Китая до ОАЭ, от Малайзии до Мексики, у нас практически не прижились» [17].

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 новинку. 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 речь идет всего лишь об одном из ряда средств, которые надо рассматривать, оценивать и выбирать *в системе инструментов*.

Особо надо сказать о чрезмерно широком распространении особых правовых режимов. Это касается и предоставления права на их использование всем регионам, и весьма сомнительных намерений применять эти инструменты для вовсе неподходящих для этого пространственных объектов (например, ТОР — для моногородов, ОЭЗ — для субъектов РФ).

Запуск механизма функционирования территорий с особыми режимами — это длительный, дорогостоящий и сложный процесс. Это всегда штучный продукт, и нелепо рассчитывать на массовый характер создания подобных территорий. Между тем, например, на Дальнем Востоке подходят к делу с размахом и стремятся поставить процесс зонообразования на поток.

Так, для территорий опережающего развития, например, уже отобрано около полусотни площадок, а на трети из них, как рапортует Минвостокразвития, уже готовы принимать инвесторов¹³. 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 вначале. 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 время 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.

¹³ Процесс «массового производства» территорий опережающего развития столкнулся с нехваткой для них достаточного количества инвесторов и инвестиционных проектов. Для выполнения «плана по валу» федеральные кураторы этого новшества прибегают по сути дела к рейдерской практике — заставляют регионы передавать уже подготовленные и реализуемые ими инвестпроекты в эти зоны. При этом регионы несут реальные финансовые потери из-за прекращения поступлений в региональные бюджеты налоговых платежей от инвестиционных проектов, поскольку с переходом их под юрисдикцию ТОРов они получают налоговые льготы.

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, по нашему мнению, принципиально важно рассматривать такое *нововведение* как *инвестиционный проект*, обязательную *оценку эффективности* которого надо осуществлять *до принятия решения* о начале его реализации. 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 (ее нестационарности, многовалютной инфляции, повышенных рисков) [18]. Сейчас такие решения принимаются по весьма упрощенной схеме, не имеющей ничего общего с полноценной оценкой эффективности. 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 территорий опережающего развития министр по развитию Дальнего Востока заявил: «Заявки отбирались по двум ключевым параметрам. Во-первых, 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» [18]. Но этого совершенно недостаточно. Нельзя не согласиться с главой Счетной палаты, считающей, что «оценка эффективности должна быть направлена не только на сравнение установленных и фактически достигнутых показателей и затраченных средств, но и на анализ полноты и качества социально-экономических эффектов и степени удовлетворенности предоставляемых услуг» [20].

Согласно концептуальному замыслу, рассмотренные виды особых территорий *должны играть роль «точек роста» в пространственном развитии*. Но для страны и ее регионов такие 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 избранных локальных территорий. Однако до сих пор опыт создания территорий с особыми режимами не предъявляет убедительных свидетельств фактического эффекта диффузии инноваций. Напротив, такие зоны на деле становятся бизнес-анклавами, выключенными из кооперационных связей с окружающим экономическим пространством

и оказывающими на соседние территории не стимулирующий, а скорее опустошительный эффект: они как «черные дыры» втягивают в себя из окружающего пространства ресурсы, в первую очередь трудовые (причем наиболее квалифицированные). Поэтому вопрос о том, как обеспечить распространение благотворных импульсов от деятельности особых территорий за их пределами, требует специального внимания.

Для обеспечения диффузии инноваций нужны не только генерирующие их «точки роста», но и благоприятный, т.е. способствующий активному восприятию, усвоению этих инновационных импульсов, климат за пределами особых территорий. Но если таких внешних условий не имеется, то нет никакого смысла и в зонах. Ведь зоны важны не сами по себе, а как *инновационный полигон*, работающий не в локальных, а в общегосударственных и даже в глобальных интересах. Сегодня условий для такой диффузии нет, потому и потребности в зонах нет, и отдачи от них никакой. Все шире внедряя этот инструмент, власти тем самым подменяют развитие общественных институтов и инфраструктуры, создание нормальных условий для функционирования бизнеса в масштабах всей страны директивами, обеспечивающими точечную заботу об инвесторах (в основном иностранных) в «точках роста».

Действующее законодательство не только игнорирует эту важнейшую проблему, но и дополнительно обостряет ее, препятствуя резидентам зон установлению кооперационных отношений с экономическими субъектами за пределами особых территорий. Так, федеральный закон о территориях опережающего развития (ст. 12) запрещает их резидентам иметь филиалы и представительства вне этих территорий. В случае создания ТОР в моногородах (ст. 34), закон обязывает ее резидентов вести всю хозяйственную деятельность в пределах соответствующего муниципального образования [10. С. 78]. Это путь не к диффузии инноваций, а к созданию процветающих за колючей проволокой отдельных бизнес-резерваций, паразитирующих за счет других территорий.

На наш взгляд, влияние ОЭЗ, ЗТР, ТОР и иных аналогичных инструментов 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 использование таких инструментов приведет к возникновению в регионах точек бурного экономического роста, которые будут оказывать исключительно положительное влияние на окружающее пространство. При этом совсем упускаются из виду *риски неблагоприятного развития ситуаций*. Например, возникновения в этих регионах конфликтных ситуаций на почве недовольства среди муниципалитетов (прежде всего соседних с зонами) 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 этой связи нельзя исключать того, что зона может

послужить вовсе не локомотивом регионального развития, а *причиной углубления межмуниципального неравенства*.

Скажем больше, стимулируемая государством гонка регионов за федеральными налоговыми льготами и преференциями не имеет ничего общего с современным региональным саморазвитием в федеративном государстве и на пользу стране она не идет. Все эти особые режимы не способствуют сглаживанию пространственного социально-экономического неравенства, а лишь *стимулируют обострение проблемы чрезмерной дифференциации* в территориальном развитии. Широкое распространение особых территорий усиливает *фрагментацию освоенного социально-экономического пространства*, которую саму по себе следует признать и объективной, и неизбежной, но только если она является следствием естественного хода развития. Здесь же мы имеем дело с сознательным *вмешательством государства* в этот процесс, причем это принудительное деформирующее воздействие на организацию пространства трудно признать обоснованным и деликатным. Предпринимаемые государством (точнее говоря, всего лишь одной из его подсистем — Правительством) действия, даже если они и достигают локальных эффектов, гарантированно повышают *общесистемные риски нарушения единства, целостности и однородности социально-экономического пространства*. Критерием оценки должна служить выгода не для отдельных субъектов рынка и локальных территорий (что в реальности вполне возможно), а для экономики и пространственного развития государства в целом. Таким образом, создание государством анклавов «опережающего развития» внутри нашей страны с ее традициями трепетного отношения к социальной справедливости и снижению неравенства *аморально, неэффективно и рискованно*.

В России в качестве основного вида пространственных объектов стимулирующего воздействия предпочтение отдано локальным территориям *нового освоения*. На этих территориях до этого, как правило, не велось длительной активной и масштабной жизнедеятельности, здесь еще только предстоит в рамках намечаемых инвестиционных проектов (нового строительства) создание производственно-технологического базиса будущих «точек роста». Но такой выбор вовсе не безальтернативен. Ему противостоит опыт ряда развитых стран, использующих *механизмы экономического оживления роста уже освоенных территорий*, с уже сложившимся производственно-технологическим, экономическим и социальным потенциалом. Речь идет о выделяемых в целях увеличения занятости в частном секторе *зонах предпринимательства*, где вводятся пониженные ставки налогообложения, упрощаются система регулирования и правила ведения бизнеса. Особое внимание при этом уделяется поддержке малого и среднего бизнеса путем снижения ставок и упрощения порядка взимания налога на доходы соответствующих предприятий, введения вычетов из налогооблагаемого дохода до 100% понесенных расходов на НИОКР. Такой подход не нов, но он по-прежнему активно применяется, в том числе и для преодоления кризисных явлений нынешнего периода [21. С. 36–37].

Увеличивающееся количество разнообразных зональных образований с льготными режимами, создаваемых в разных частях страны, не может не приводить к росту конкуренции регионов 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, видимо, было бы целесообразно обеспечить *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. 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 поддержки инвестиционных процессов в регионах, на наш взгляд, следует все же признать, что она не в состоянии произвести революцию в экономическом оживлении территориального развития. Для этого *необходимы активизация усилий самих регионов и налаживание их взаимодействия с бизнесом* с использованием механизма государственно-частного партнерства, что в свою очередь требует глубокой децентрализации полномочий и главное — ресурсов.

Пока же у регионов по-прежнему вся надежда на дополнительные бюджетные вливания из центра, с одним лишь новшеством: если в 1990-е гг. для этой цели регионами использовались федеральные целевые программы (счет которым шел на многие десятки), то теперь их важнейшая забота — добиться от центра установления на своих территориях разного рода *особых правовых режимов* (в таких же, если не больших пространственных масштабах), гарантирующих регионам федеральные бюджетные вливания, но уже иным способом — за счет льгот и преференций (налоговых, таможенных, страховых и проч.)¹⁴.

¹⁴ И регионам есть за что побороться. Так, в правительственной пояснительной записке к проекту федерального закона (2015 г.) о территориях опережающего развития указывалось, что бюджетные ассигнования из федерального бюджета на это новшество составят за три первых года 42,0 млрд руб. Примечательно, что в том же 2015 г. Минфин одновременно выступил за сокращение количества ЗАТО и прекращение обязательной федеральной поддержки наукоградов.

Список литературы

1. Швецов А.Н. Государственный патернализм или региональная свобода? // Федерализм. 2016. № 2. С. 109–122.
2. Украинский В.Н. Теория поляризованного развития: первые шаги // Регионалистика. 2017. Т. 4. № 5. С. 92–99. DOI: 10.14530/reg.2017.5.
3. Зименков Р.И. Свободные экономические зоны. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. — 223 с.
4. Лютова М. Развитие ОЭЗ отдадут регионам // Ведомости. 2015. 10 июня.
5. За 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/26369
6. Совещание с вице-премьерами 20 апреля 2015. URL: <http://government.ru/news/17737/>
7. Мау В. Экономическая политика 2010 года: в поисках инноваций // Вопросы экономики. 2011. № 2. С. 4–22.
8. Набережнов Г., Старостина Н. Герман Греф призвал не мотивировать людей ГУЛАГом. URL: <http://top.rbc.ru/finances/02/10/2014/542d0fe4cbb20fdf04cd5add>
9. Видеоблог Председателя Правительства. URL: <http://government.ru/news/17737/>
10. Бухвальд Е.М., Валентик О.Н. Территории опережающего развития: падение или иллюзия? // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2015. № 2. С. 78–81.
11. Окунь С., Скоробогатко Д. Особые зоны по специальным ценам. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3008286>
12. Крючкова Е. Губернаторы ответят за зоны. URL: http://www.kommersant.ru/doc/2957316?utm_source=kommersant&utm_medium=doc&utm_campaign=vrez
13. Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию 12 декабря 2013 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/
14. Дробышева И. Бизнес с нуля. Дальний Восток готовится принять резидентов // Российская газета-Бизнес. 2015. 12 мая.
15. Подобедова Л., Гатинский А. Правительство обсудит закрытие до 20% площадок в ТОР Дальнего Востока. URL: <https://www.rbc.ru/economics/01/02/2018/5a72ed049a79471380495278?from=main>
16. Едовина Т. ТОР на всю страну // Коммерсант. 2015. 02 июня. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2739688>
17. Иноземцев В. По-соседски: почему финансовый центр нужно создавать в Казахстане. URL: <http://www.rbc.ru/opinions/finances/27/10/2015/562f37369a79471a151510cb>
18. Лившиц В.Н., Швецов А.Н. Каких ошибок следует избегать при оценке инвестиционных проектов с участием государства // Вопросы экономики. 2011. № 9. С. 80–92.
19. Галушка А. Первая тройка // Российская газета-Бизнес. 2015. 17 февраля.
20. Соловьева О. Дума критикует подготовку к секвестру // Независимая газета. 2015. 24 июня.
21. Волков А., Гутник А, Квашнин Ю., Оленченко В., Щедрин А. Преодоление кризисных явлений в некоторых странах ЕС // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 3. С. 35–47.

THE INSTRUMENTS OF POLARIZED SPATIAL DEVELOPMENT POLICY

The latest practice of state promoting of territorial development is based on using the instruments of acupuncture economic reviving of the territories. Its impulses, according to the concept of innovations diffusion, should spread widely beyond the bounds of the created “centers of growth”. Among such instruments a special place belongs to special legal regimes of conducting business and other economic activity on separate territories. The article analyzes the practice of using special legal regimes for the attraction of private investments and new technologies to the economy of the country and its regions. The paper reveals distinctive features of such instruments as special economic zones, zones of territorial development, territories of advanced development and estimates their productiveness and efficiency. The author characterizes key problems and recommends measures, aimed at improving the mechanisms of territorial development on the base of special legal regimes. It is shown that excessive enthusiasm for special regimes, which had become “the mainstream” of state regional policy, caused overestimated expectations, meanwhile practical results turned out to be very far from them. The growing number of various “zonal” formations with preferential regimes, created in different parts of the country, leads to the growing competition among them for state resources, for private investments and personnel. There is a necessity of coordination and congruousness in the adoption appropriate state solutions in the scale of the whole country.

Keywords: territorial development, state regional policy, specific legal regimes, efficiency

JEL: R10, R11, R50, O18

Дата поступления — 26.02.2018 г.

ШВЕЦОВ Александр Николаевич

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора;
Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление»
Российской академии наук / 119333, Москва, Вавилова, д. 44, корп. 2.
e-mail: san@isa.ru

SHVETSOV Alexandr N.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, deputy director;
Federal research center «Informatics and management», RAS / building 2,
44 Vavilova st., Moscow, 119333.
e-mail: san@isa.ru

Для цитирования

Швецов А. Инструменты политики поляризованного пространственного развития // Федерализм. 2018. № 1. С. 82–103.