

ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ: СОСТОЯНИЕ И СТИМУЛЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ*

© 2016 Зельднер Алексей Григорьевич
доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник
Институт экономики Российской академии наук
117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32
E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматриваются проблемные вопросы стимулирования привлечения на территории опережающего экономического развития (ТОРы) инвестиционных ресурсов. Анализируется опыт особых экономических зон, насчитывающий десятилетие в части его использования при функционировании ТОРов.

Ключевые слова: территория опережающего развития, экономика, инвестиции, экономические рычаги и стимулы.

Сложная ситуация, в которой оказалась Россия на данном этапе развития, связана со стечением экономических и политических факторов, отрицательно воздействующих на всю социально-экономическую обстановку. Экономические факторы включают: резкое падение цен на сырьевые ресурсы, дефицит федерального и большинства региональных бюджетов и, как следствие, рост цен, тарифов, инфляции, в итоге снижение уровня жизни. К политическим факторам следует отнести введение против России санкций (из-за украинских событий) в плане кредитов, поставок нового оборудования, запчастей, существенное сокращение внешней торговли. К этому необходимо добавить введенные в России антисанкции, в основном на импорт продовольствия, что также отразилось на росте розничных цен. По сути, санкции исходят из Европейского союза, США и некоторых других стран. У России сохраняется благоприятное (в экономическом плане) направление развития - Дальний Восток - притягательный для иностранных инвесторов, где сосредоточены большие запасы полезных ископаемых, в достатке земельные и лесные ресурсы и где не хватает главного - инвестиций для развития этой азиатской части страны. Наши азиатские соседи - Китай, Япония, Южная Корея, Сингапур и другие финансово достаточные страны - согласны (в основном) сотрудничать с Россией. И Россия своевременно среагировала на возникшую ситуацию. В 2014 г. 29 декабря принимается Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического

* Статья написана при поддержке РГНФ. Грант № 16-02-00141.

кого развития в Российской Федерации»¹. Закон обеспечивает правовую базу для привлечения инвестиций и развития на этой основе сети специальных территорий опережающего социально-экономического развития с организацией несырьевых производств, ориентированных, в числе прочего, и на экспорт. Закон создает условия для привлечения частных инвестиций в развитие территорий опережающего развития (ТОРов). Президент России В.В. Путин назвал развитие Дальнего Востока, который будет покрыт сетью территорий опережающего развития, национальным приоритетом XXI в.

Госпрограмма развития сети ТОРов на Дальнем Востоке привлекает серьезное внимание инвесторов (отечественных и иностранных). На втором Восточном экономическом форуме (ВЭФ) в сентябре 2016 г. к 300 заключенным ранее инвестиционным контрактам добавились еще 214 соглашений на общую сумму 1,85 трлн руб.²

Освоение Дальнего Востока путем создания сети территорий опережающего развития - важный этап в структуризации и модернизации промышленности России, что требует и существенной реаллокации почти всех производственных факторов, включая и рабочую силу. Это означает пространственное перемещение производственных факторов в сферы и территории, обладающие новыми возможностями и социальной значимостью. Для России это чрезвычайно сложная проблема. Вопрос перемещения связан инвестициями, доходами, рабочими местами, жильем, социальной сферой, включая потребности семьи.

Как показывает опыт развития Сингапура, тридцатилетний опыт развития территориальных зон Китая (что позволило стране достичь высо-

кого уровня постиндустриального развития), успех обеспечивают: 1) формирование производственной и социальной инфраструктуры за счет бюджета и подключения частного капитала на базе механизма государственно-частного партнерства; 2) создание системы стимулирования, включающей экономические рычаги и стимулы, налоговые и таможенные льготы, гарантии иностранным инвесторам по возмещению затрат и свободному вывозу прибыли.

Специфика Дальнего Востока состоит в очень слабой инфраструктурной обустроенности (социальной, транспортной, дорожной, энергетической). В условиях кризиса, дефицита бюджета и санкций инвесторы, как иностранные, так и отечественные, не рискуют, им не хватает мотивации. Обследования, проведенные на Петербургском международном экономическом форуме в 2014 г., показали, что 68 % опрошенных назвали одним из основных препятствий для наращивания вложений недостаточные гарантии возврата инвестиций, 57 % - неконкурентные условия выбора исполнителей проектов, 54 % - отсутствие понятной стратегии развития инфраструктуры и, как следствие, понимания перспектив таких инвестиций. Развитию проектов мешает недостаточная прозрачность процесса принятия решений, посчитали 72 % участников исследования³.

Чтобы в данных условиях рассчитывать на привлекательность Дальнего Востока для инвесторов из Японии, Китая, Южной Кореи, Сингапура и других стран, государство должно активизировать свою деятельность по опережающему финансированию инфраструктурных проектов не только в производственной, но и в социальной сфере. Причем целесообразно активизировать для этих целей механизм ГЧП. Следует отметить, что наши азиатские соседи в условиях кризиса стремятся к участию в дальневосточных проектах. Так, в ТОРе «Приамурская» Амурской области китайскими инвесторами запускается современный завод по производству строительных материалов. Будет строиться современный нефтеперерабатывающий завод, а также ряд пищевых производств и др. Активны и японские инвесторы, ими уже в ТОРе «Хабаровск» построен высокотехнологичный тепличный комбинат.

Важнейшим для реализации национальной программы покрытия Дальнего Востока сетью территорий опережающего развития выступает их финансирование (табл. 1). В этом плане в За-

коне о ТОРах отмечается, что финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры осуществляется за счет средств федерального, регионального и местных бюджетов, а также за счет внебюджетных источников финансирования. Обязательства РФ могут исполняться за счет вноса в уставную компанию 100 % акций, принадлежащих РФ и направленных на создание объектов инфраструктуры. Возможно также предоставление субсидий на возмещение процентной ставки по кредитам, привлеченным инвестором на строительство инфраструктуры, в размере 100 % от ставки рефинансирования. Субъекты Федерации вносят денежные средства в уставный капитал дочернего общества управляющей компании, а также путем передачи в собственность движимого и недвижимого имущества, находящегося в региональной или муниципальной собственности.

К финансированию проектов на территории ТОРов привлекается и Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона (создан в 2011 г. как дочка ВЭБ). Вначале имелись ограничения - инвестиции только в подготовленные проекты с рыночной доходностью, с середины 2015 г. эти ограничения сняты. Механизм окупаемости инвестиций нацелен на получаемые налоги. Но дело в том, что окупаемость большинства проектов 5-10 лет, поэтому к их реализации привлекаются госкомпании и включается механизм государственно-частного партнерства (ГЧП)⁴.

По данным министра по развитию Дальнего Востока А. Галушка, на начало 2016 г. было подано 166 заявок на создание предприятий в зоне дальневосточных ТОРов. Кроме того, 6 проектов поддерживает Фонд развития Дальнего Востока. Общий объем планируемых инвестиций по всем направлениям - 945,8 млрд руб.⁵ Из них 877,5 млрд руб. (92 %) - частные инвестиции в создание предприятий. Получается, на один бюджетный рубль приходится 12,8 руб. частных инвестиций⁶.

Реализация инвестиционной программы по развитию Дальнего Востока позволит создать 50 тыс. новых рабочих мест.

При финансировании ТОРов следует учитывать необходимость обеспечения привлекательных условий и для населения. Дальний Восток характеризуется устойчивым оттоком населения из-за низкого уровня жизни (высокие цены и относительно низкие зарплаты⁷ и пенсии, слабые

Таблица 1

Структура привлечения инвестиций в развитие Дальнего Востока на 11 апреля 2016 г. (план)

Показатели	Ед. измерения	Всего инвестиций, млн руб.	В том числе:	
			государственных	частных
Территории опережающего развития (12 созданных ТОРов)	млн руб.	482,3	35,4	446,9
	%	100	17,3	92,7
Инфраструктурная поддержка инвестиционных проектов	млн руб.	237,7	23,4	214,3
	%	100	9,8	90,2
Фонд развития Дальнего Востока	млн руб.	9,5	9,5	-
	%	100	100	-
Свободный порт Владивосток	млн руб.	148,0	-	148,0
	%	100	-	100
Итого	млн руб.	877,5	68,3	809,2
	%	100	7,8	92,2

льготы при росте тарифов и цен на проезд и пролет. Поэтому привлечение профессиональных кадров потребует не только роста зарплат, но и обеспечения жильем, медицинским обслуживанием, школами, детсадами и т.п. Между тем, по данным министра по развитию Дальнего Востока А. Галушка, в Федеральной адресной инвестиционной программе подшеювое финансирование по направлению здравоохранения на Дальнем Востоке меньше, чем в среднем по России, в 4,9 раза⁸, в образовании - в 10,5 раза, в коммунальном строительстве - в 4,7 раза⁹.

Важнейшим стимулом для привлечения инвесторов выступают экономические рычаги и стимулы, среди которых и налоговые преференции. Обозначим часть из них:

1) установление нулевых ставок на первые 5 лет по налогу на прибыль (последующие 5 лет до 5 % и далее - от 10 %), на землю и на имущество, а также на ввозные и вывозные таможенные пошлины;

2) бесплатное получение земли, льготные арендные ставки (0,4 % от базовой ставки) и пользование имеющейся инфраструктурой;

3) на первые 10 лет установление страховых взносов в размере 7,6 % вместо 30 %, далее применяется коэффициент 1;

4) установление ускоренного порядка возврата НДС экспортера и нулевого процента НДС на импорт продукции для переработки;

5) ускоренное разрешение на строительство, прохождение таможи, "одно окно" для инвестора, проверки только с согласия Минвостокразвития, экономическая экспертиза за 45 дней;

6) необходимость для получения статуса резидента ТОР инвестиционного проекта, мини-

мального объема инвестиций не менее 0,5 млн руб. Компания должна быть зарегистрирована на Дальнем Востоке и не иметь филиалов вне ТОР. Для попадания в резиденты Свободного порта Владивосток критерии включают: новый проект и обязательства компании инвестировать в течение трех лет 5 млн руб.

В границах ТОРов, соответственно, не могут создаваться особые экономические зоны (ОЭЗ), но на территории ТОРов могут создаваться объекты, образующие индустриальные (промышленные) парки. В соответствии с Федеральным законом № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах Российской Федерации" промышленный (индустриальный) парк - комплекс объектов недвижимости, предназначенный для территориальной интеграции промышленных производств и логистических центров. По сути, открывается возможность для формирования промышленных кластеров, что позволит сформировать корпоративные связи регионов Дальнего Востока.

Существенную роль в привлечении инвестиций в ТОРы играет налоговая система, построенная по схеме налогообложения особых экономических зон и имеющая те же обременения (табл. 2).

В части, подлежащей зачислению в бюджет субъектов Федерации по налогу на прибыль, действует ставка 18 %. Для резидентов ОЭЗ она может быть существенно уменьшена, но не ниже 13,5 %. В части прибыли, зачисляемой в федеральный бюджет (2 %), сделано исключение для резидентов ТВЗ - ставка налога 0 % на срок с 1 января 2012 г. до 1 января 2018 г. (ст. 284 Налогового кодекса РФ, п. 1.2). Для резидентов ППЗ действует стандартная схема распределения при-

Таблица 2
Сравнительные усредненные показатели налоговых преференций в ОЭЗ России

Показатели	ТОР	ОЭЗ	Россия
Налог на прибыль*, %	0-5	0-13,5	20
Налог на имущество, %	0	0	2,2
Налог на землю, %	0	0	1,5
Страховые взносы, %	7,6	14**	30

* В зависимости от ОЭЗ.

** Применяется к резидентам, осуществляющим технико-внедренческую деятельность и резидентам туристического кластера.

были (2 % в федеральный бюджет и 18 % в региональный). Следует отметить: предоставленная льгота по налогу на прибыль имеет обременение, связанное с тем, что данная прибыль должна быть получена резидентами только на территории ОЭЗ. А это означает, что резидентам как ТОРов, так и ОЭЗ необходимо вести отдельный учет. Такое обременение не только снижает стимулирующее воздействие льгот по налогу на прибыль, но и накладывает определенные ограничения на стимулирование спроса конечной продукции и формирование кластеров. Следовало бы также ввести налоговый вычет из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль в размере, как минимум, платежей по кредиту и стимулировать приобретение новой техники, одновременно вернуться к существовавшим ранее льготам по налогу на прибыль. Как известно, до 2012 г. часть прибыли (до 50 %) освобождалась от налогообложения, если предприятия использовали эти средства на капитальные вложения.

В соответствии с Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 380-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса РФ в связи с принятием ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ»» установлены условия, при которых резиденты ТОРов могут применять налоговые льготы, если доходы от деятельности на территории ТОРов составляют не менее 90 % всех доходов, учитываемых при определении налоговой базы. Кроме того, законом установлено, что размер налоговой ставки налога, подлежащего зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, не может превышать 5 % в течение пяти налоговых периодов, начиная с налогового периода, в котором в соответствии с данными налогового учета была получена первая прибыль от деятельности, производимой при исполнении со-

глашений об осуществлении деятельности на территории опережающего социально-экономического развития, и не может быть менее 10 % в течение следующих 5 налоговых периодов.

Что касается налога на имущество, то резиденты ТОРов освобождены от его уплаты с момента постановки на учет на 5 лет, а резиденты ОЭЗ - на 10 лет. Срок может быть продлен законом субъекта РФ. По этому закону также имеется обременение. Дело в том, что льгота предоставляется (ст. 381 Налогового кодекса РФ) только, если имущество создано или приобретено в целях ведения деятельности в границах зоны и учитывается на балансе резидента ОЭЗ.

Существенны различия между ТОРами и ОЭЗ в установленных тарифах по страховым платежам. Резиденты ТОРов выплачивают пониженные тарифы страховых взносов в размере 7,6 %, из них 6 % - в Пенсионный фонд РФ, 1,5% - в Фонд социального страхования и 0,1 % - в Федеральный фонд обязательного медицинского страхования. Льготы действуют 10 лет с месяца, следующего за месяцем получения статуса резидента. Но воспользоваться пониженными тарифами могут только те страхователи, которые зарегистрировались в ТОРе¹⁰.

Для резидентов ОЭЗ, заключивших соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности и производящих выплаты физическим лицам, установлены льготы - страховые тарифы в размере 14 % (при общем объеме взносов по Налоговому кодексу РФ 30 %). Такие же льготные страховые тарифы установлены для резидентов ОЭЗ туркластера и, как исключение, только для тех резидентов, которые осуществляют технико-внедренческую деятельность в промышленно-производственных зонах.

Существующие тарифы страховых взносов в 14 % будут сохраняться до 2017 г. включитель-

но, а затем начнется плавный рост по всем страховым фондам. Уже в 2018 г. для резидентов технико-внедренческих зон они составят 21 %, что, естественно, сокращает их стимулы к наращиванию численности работающих и фонда заработной платы, а к 2019 г. достигнут 28 %¹¹.

Принятая для ТОРов система налоговых льгот имеет свою специфику. С одной стороны, такой режим позволяет увеличить конкурентоспособность новых предприятий за счет снижения затрат, с другой стороны, снижаются возможности для формирования кластеров, так как продукция, реализуемая вне ТОРов, подпадает под полное налогообложение¹². Это с позиции производства, но имеется и аспект, связанный с работниками.

Государство вкладывает в ТОРы десятки миллиардов рублей. Через определенный промежуток времени заработают промышленные и аграрные предприятия, обеспечивая достойный уровень заработной платы работникам. Но, как известно, для ТОРов предусмотрены пониженные страховые выплаты, в частности в Пенсионный фонд, Фонд медицинского страхования. При новой системе начисление пенсий балльное, их размер зависит от страхового вклада и сумм, перечисляемых за работника. В соответствии с законом госбюджет будет компенсировать фондам недоимки. Но не установлен критерий, и, как следствие, при пониженных взносах (или даже средних по региону) хорошо зарабатывающие труженики в итоге могут получить пониженную пенсию. Не приведет ли такая ситуация к проблеме привлечения отечественной квалифицированной рабочей силы? Тем более, что согласно закону о ТОРах привлекаемая иностранная рабочая сила не квотируется.

На настроении населения может сказаться и упрощенный порядок отъема земель, их перераспределение при строительстве ТОРов: стоимость имущества определяется оценочной компанией по заказу уполномоченных федеральных органов - это нарушение гражданско-процессуального законодательства. Оценка должна проводиться в рамках судебного разбирательства по ходатайству любой из сторон.

Важное условие эффективного функционирования ТОРов - обеспечение устойчивого спроса на производимую продукцию. Без решения данной проблемы эффективность всего проекта может быть существенно снижена. В силу этого

чрезвычайно важно формировать межрегиональные связи, продумать систему кластеров, госзаказов, госрезервов и учесть имеющийся опыт по организации офсетных контрактов.

При решении проблемы спроса следует внимательно отнестись к опыту Индии, которая с целью развития авиакосмической отрасли использовала политику офсетных контрактов. «Иностранные производители самолетов, такие как Boeing и Airbus, могли продать продукцию Индии только при условии размещения на индийских предприятиях встречных заказов на сумму, составляющую не менее 30 % от каждого оборонного контракта. Таким образом, для национальных производителей был обеспечен рынок объемом более 30 млрд долларов в течение десяти лет»¹³.

Расчеты, проведенные В.О. Евсеевым в РЭУ имени Г.В. Плеханова, показали, что при сложившихся условиях финансирования, затратах на строительство жилья и на транспорт «срок окупаемости инвестиций в ТОРы составит около 38 лет»¹⁴ при сроке экономической деятельности 70 лет. Такой срок окупаемости в 38 лет требует пересмотра и активизации бюджетной политики федерального центра, чтобы реально создать в России территории опережающего социально-экономического развития.

¹ В целом Закон о территориях опережающего развития (ТОРах) определяет: 1) правовой режим территорий опережающего социально-экономического развития; 2) меры господдержки и 3) порядок осуществления деятельности. ТОРы создаются на 70 лет в границах одного субъекта на территории муниципального образования или нескольких муниципальных образований (заключается соглашение). В состав ТОРов не может входить ОЭЗ или зона опережающего развития. ТОРы не могут создаваться в этих же границах, но на территории ТОРов могут создаваться объекты, образующие индустриальные (промышленные) парки.

² По данным ИА REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2182762.html>.

³ Российская газета. Экономика. 2014. 18 сент.

⁴ Фонд уже одобрил выделение инвестиций в первые три проекта, общая стоимость которых превышает 23 млрд руб. На подходе еще семь проектов.

⁵ В апреле 2016 г. премьер-министр России Д. Медведев заявил, что суммарные инвестиции в проекты Дальнего Востока составят 1 трлн руб.

В проекте Федерального закона «О федеральном бюджете на 2015 г. и на планируемый период 2016 и 2017 г.» на развитие ТОРов выделялись суммы 42 млрд

руб., т.е. в 2015 г. - 7 млрд руб., в 2016 г. - 15 млрд руб., в 2017 г. - 20 млрд руб.

⁶ Российская газета. 2016. 18 апр.

⁷ Среднемесячная начисленная заработная плата в целом по России в 2014 г. составляла 32,6 тыс. руб. в месяц. На Дальнем Востоке примерно на 8 тыс. больше, что несущественно из-за более высоких розничных цен и тарифов (Россия в цифрах. 2015 / Росстат. Москва, 2015. С. 128).

⁸ По данным лидера ЛДПР В. Жириновского, финансирование госпрограмм по Дальнему Востоку ниже, чем в среднем по России. "Так, на образование - в 4,2 раза ниже, культуру - в 1,7, связь - в 3,7, а на здравоохранение - ниже в 5,4 раза. Похоже, Дальний Восток воспринимается многими как дальняя провинция. Но ведь сегодня это для нас важнейший регион!" (Аргументы и факты. 2016. № 31).

⁹ Российская газета. 2015. 16 июня.

¹⁰ О применении пониженных тарифов страховых взносов резидентами территорий опережающего со-

циально-экономического развития : письмо Министерства труда и социальной защиты от 10 июня 2016 г. № 17-3/В-244.

¹¹ О страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, федеральный Фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования : федер. закон № 272-ФЗ от 16 окт. 2010 г.

¹² Под полное налогообложение подпадает и бизнес, который уже функционирует и претендует на место резидента с целью развития своего бизнеса. Здесь необходим компромисс, ибо в ТОРы тянутся бизнесмены, которые уже на ходу, имеют опыт и средства.

¹³ Чекунов А. Возможна ли промышленность в тайге? // Эксперт. 2015. № 36. С. 41.

¹⁴ Промышленная политика России: политэкономические и региональные аспекты / Осипов В.С. [и др.]. Москва, 2016. С. 99-100, 114.

Поступила в редакцию 06.05.2016 г.