

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРЕФЕРЕНЦИИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ\*

© 2018 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: tzeldner@gmail.com

Рассматриваются проблемные вопросы экономического механизма привлечения инвестиций в ТОЭСР. Анализируется состояние и даются предложения по привлечению бюджетных источников, а также частных отечественных и иностранных инвестиций.

*Ключевые слова:* экономический механизм, инвестиции, кредиты, налоги, иностранные инвестиции, инфраструктура.

### Введение

Дальний Восток в сложившейся геополитической ситуации — один из наиболее перспективных регионов, способных за счет развития интеграционных связей с азиатскими странами обеспечить технологический и инновационный прорыв. Но для этого необходимо учитывать опыт развитых стран, включая Китай, обеспечивший привлечение частных инвестиций и новейших технологий за счет опережающего развития государством инфраструктуры, использования механизма ГЧП и системы льгот как для инвесторов, так и для привлекаемых профессиональных кадров и их семей.

Проблема привлечения профессионально подготовленных кадров в ДФО связана не только с уровнем заработной платы, но и с состоянием социальной инфраструктуры. По данным Министерства по развитию Дальнего Востока, в Федеральной адресной инвестиционной программе подушевое финансирование здравоохранения, образования и коммунального строительства в регионе в разы меньше чем в среднем по России (Российская газета 16.06.2015).

Сложности в ДФО имеются и с такими инфраструктурными объектами, как газификация и электроэнергетика. Уровень газификации Дальнего Востока составляет 13% (в целом по России — 67%). Проблемы возникают и в электроэнергетике. Износ генерирующих мощностей в электроэнергетике от 60 до 80%, а возраст некоторых станций более 80 лет. Как следствие, растет число аварий. Необходима комплексная программа развития электроэнергетики

Дальнего Востока по типу Восточной газовой программы Газпрома. Следует при этом учитывать, что энергосистема Дальнего Востока не интегрирована в единую энергосистему России, а в регионе из-за больших расстояний функционируют только обособленные подсистемы. Такая ситуация сохранится, и в обозримом периоде необходима программа строительства автономных энергообъектов. И здесь необходимо целевое бюджетное финансирование строительства энергообъектов с привлечением частных инвесторов на основе механизма ГЧП. При этом возникает проблема привлечения частных инвесторов. Дело в том, что в других регионах страны имеется оптовый рынок электроэнергии, что позволяет частным инвесторам возмещать свои затраты и получать определенную прибыль за счет договоров на поставку мощности. На Дальнем Востоке из-за изолированности объектов нет оптового рынка, и возврат частных инвестиций находится в зоне риска, необходимы госгарантии и спецусловия для привлечения частного капитала.

### Финансирование инфраструктуры территорий опережающего социально-экономического развития (ТОЭСР)

В статье 5 Федерального закона № 473-ФЗ о ТОЭСР, пункт 3 подчеркивается, что финансирование строительства и реконструкции объектов инфраструктуры ТОЭСР осуществляется за счет средств всех видов бюджета (федерального, регионального, муниципального, а также внебюджетных источников). Федеральный

\* Статья написана при поддержке РФФИ (РГНФ), грант 16-02-00141

бюджет прямое финансирование осуществляет за счет вноса в уставную компанию ста процентов акций предприятий, формирующих инфраструктуру. Предоставляются также субсидии на возмещение процентной ставки по кредитам, привлеченным инвестором на строительство инфраструктуры, в размере 100% от ставки рефинансирования. Что касается субъектов федерации, то они вносят денежные средства в уставной капитал дочернего общества управляющей компании, а также путем передачи в собственность движимого и недвижимого имущества, находящегося в региональной или муниципальной собственности\*.

Реальной основой обеспечения экономического роста и развития России, включая и территории опережающего социально-экономического развития выступает необходимость наращивания инвестиций. Академик РАН Аганбегян считает, что рост «ВВП России на 3% в 2020 г. возможен при условии, что ежегодно на 10% будут увеличиваться инвестиции в основные фонды...» (Российская газета 24.03.2017). Если в фактически действующих ценах инвестиции в основной капитал в России растут, то в сопоставимых ценах, начиная с 2013 г. они устойчиво снижаются, а в процентах к 1990 г. в 2016 г. они составили 66,9% [1].

Снижение объемов инвестиционных средств привело к срыву введения на полную мощность объектов, предусмотренных Федеральной адресной инвестиционной программой на 2016 г. В целом по всем объектам процент выполнения составил 33,9%, в том числе в обрабатывающем производстве не введено ни одного объекта при плане 4, в сельском хозяйстве план выполнен на 33,3%, в строительстве соответственно на 23,1%, в образовании — на 24,4%, в здравоохранении — на 36,3% [1]. В целом недофинансирование инфраструктуры глава Российского фонда прямых инвестиций К. Дмитриев оценивает в 2 трлн. руб. в год. «Сейчас инвестиции в инфраструктуру 3%

ВВП, мы оцениваем потребность в 5% ВВП», — отметил он, добавив, что в Китае эта доля достигает 10% ВВП.

Что касается Дальневосточного федерального округа, то следует отметить, что намечается существенный разворот в сторону увеличения инвестиций в ДФО. Так, в 2017 г. в целом по региону прирост инвестиций составил 10,3%, в то время как по России — 4,2%. Но следует отметить, что этот прирост существенно дифференцирован по Дальнему Востоку. В Амурской области из 18 ТОСЭР работают 3 с объемом инвестиций 1,1 трлн. руб. — это 50% всего объема инвестиций по ТОСЭР\*\*.

Выступая в марте 2018 г. на итоговой коллегии Министерства РФ по развитию Дальнего Востока полномочный представитель Президента РФ в ДФО Ю. Трутнев, отметил существенное продвижение в деле развития Дальневосточного федерального округа. За четыре года инициировано 1200 проектов, «заявлено 3,7 трлн. руб. инвестиций, из которых 121 млрд. руб. уже проинвестированы (3,3%) в 100 построенных на Дальнем Востоке предприятия» [2]. В то же время следует отметить, что удельный вес реальных, (а незаявленных) частных инвестиций в 3,3%, говорит о существенных проблемах, тормозящих приток частных инвестиций. Отсюда следует, что без реального, (а не планового), выделения средств за счет федерального бюджета для ДФО под строительство инфраструктуры, без усиления стимулирующего воздействия экономических рычагов и более полного использования механизма ГЧП, а также без жесткого контроля, по типу осуществляемого за реализацией создания инфраструктуры для Олимпийских игр в Сочи и при подготовке Чемпионата мира по футболу, задача по созданию ТОСЭР может затянуться на неопределенное время.

Серьезная работа в ДФО проводится по стимулированию притока инвестиций, помимо снижения цены на электроэнергию до уровня

\* К финансированию проектов ТОСЭРов 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 ГЧП. Зельднер А. Г. Национальная модель социально-рыночного развития России на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства. М. Анкил. 2017. С. 58.

\*\* Речь идет об участии в ТОСЭР таких крупных предприятий как строящийся в ТОСЭР «Свободный» газораспределительный завод (инвестиции первого этапа — 1 трлн. руб., крупные вложения связаны с активизацией «Сибура».

среднероссийского, и в отраслях региональной специализации. Так, для увеличения вложений в рыбный комплекс заработал механизм инвестиционных квот. Для их получения необходимо строить рыбоперерабатывающий завод или получать построенные в России рыболовецкие суда.

Для привлечения инвестиций в лесопереработку инвесторы смогут получать лес без участия в аукционах. Кроме того, «экспортная пошлина для тех, кто не занимается переработкой, увеличивается с 25% до 80% в 2021 г. Для тех, кто осуществляет глубокую переработку древесины, она снижается с 80% до 6,5%» [2].

Существенный резерв в увеличении инвестиционных возможностей ДФО заложены в госпрограммах. На заседании Госсовета во Владивостоке на третьем Восточном экономическом форуме с повесткой, посвященной комплексному развитию Дальнего Востока, Президент России подчеркнул, что «в ключевых госпрограммах должны быть, так называемые, дальневосточные разделы» [3]. Этот существенный в социально-экономическом плане аспект для ДФО четко прописан в Указе об основах государственной региональной политике до 2025 г. Правительством утвержден перечень из 29 программ, в которых должны быть разделы, связанные с Дальневосточным федеральным округом. По данным председателя комитета Госдумы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока Н. Харитоновой, «в настоящее время на финансовое обеспечение дальневосточных разделов предусмотрено только 3,3% от общего объема финансирования» [2].

В 2017 г. в рамках 20 госпрограмм, а также программ развития компаний с госучастием, было заявлено о 642 млрд. руб., предусмотренных в них до 2030 г. для опережающего развития Дальнего Востока. Но этой суммы достаточно только на поддержание нынешнего, достаточно низкого уровня развития инфраструктуры, минимальная потребность для развития региона почти 1 трлн. руб. к 2025 г. [4]. При этом надо учитывать, что выделяемые в программах суммы на дальневосточную инфраструктуру носят в основном рекомендательный характер, а требуются реальные действия. Пока же наблюдается снижение инвестиционной базы формирования инфраструктуры ТОСЭР. Это заметно и по принятому Федеральному закону «О федеральном бюджете на 2018 г. и на плановый период

2019 и 2020 гг.» (от 05.12.2017 № 362-ФЗ). В статье 21 этого закона на финансовое обеспечение мероприятий по развитию Дальневосточного федерального округа, включая оказание финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, в рамках государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» бюджетные ассигнования на 2018 г. установлены в объеме 33,7 млрд. руб., на 2019 г. — 17,7 млрд. руб. и на 2020 г. — 16,9 млрд. руб. Таким образом, бюджетное финансирование за три года сокращается почти в два раза.

В последние несколько лет отмечается существенный рост цен на нефть, в то же время в соответствии с ФЗ-362 с 2018 г. все дополнительные нефтегазовые доходы выше цены отсечения направляются не на развитие, а в резервы. По оценке Минфина, дополнительные доходы в текущем году увеличатся с 527,6 млрд. руб. до 2,74 трлн. руб. (Эксперт. № 22. 2018. С. 15). Необходимо вносить коррективы в закон, ограничивающий рост инвестиций, особенно с позиции ДФО, имеющего реальные условия для технологически инновационного прорыва при соответствующей инвестиционной поддержке.

Устойчивое финансирование создания инфраструктуры ТОСЭР и в целом Дальнего Востока, учитывая его геополитическое и экономическое значения для России требует наращивания финансирования как за счет федерального, так и регионального бюджета. Но по факту происходит изъятие средств из региональных бюджетов в федеральный. Так в 2018 г. «в федеральный бюджет стали перечисляться 75% от налога на прибыль с нефтегазовых СРП-проектов «Сахалин-1» и «Сахалин-2», а регион сохранил за собой только 25%. Раньше ситуация была противоположной». На эти деньги федеральный центр, якобы, собирается докапитализировать Фонд развития Дальнего Востока (ФРДВ). (Коммерсант. 5.06.2018).

Целесообразно распространить на инвесторов, участвующих в создании инфраструктуры в ДФО, а также на тех, кто участвует в системе ТОСЭР и производстве инновационной продукции, возможность получения субсидий в размере 5% капитальных затрат инвесторов по контрактам. (Такие изменения готовятся для внесения в правила заключения инвестицион-

ных контрактов). Субсидии могут выдаваться из фонда развития, о создании которого А. Силуанов объявил в конце мая. Предельный размер фонда — 3,5 трлн. рублей. В число отраслей, где их можно применять, входят строительство, добыча полезных ископаемых, обрабатывающие производства, сельское хозяйство [5]

### **Налоговые стимулы привлечения инвестиций в ТОСЭР**

Мировой опыт, в том числе опыт нашего соседа Китая показывает, что успех в привлечении частных инвестиций в формирование особых зон помимо активной роли бюджета в создании инфраструктуры приносят налоговые и таможенные стимулы. Как отмечалось на Восточном экономическом форуме для привлечения инвестиций и резидентов на Дальний Восток вводится система стимулирования, включающая неизменность правовых условий на определенный период времени. В этой связи следует отметить, что налоговая система для ТОСЭР в основном скопирована с Федерального закона № 116 от 22.07.2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» с некоторыми исключениями, на которых мы остановимся ниже. Здесь же отметим, что более чем десятилетний опыт работы позволил выявить и определенные недостатки этой системы.

Во-первых, по каждому из основных налогов имеются обременения, не позволяющие полностью использовать все льготы, предоставляемые по ним. Это, в конечном счете, приводит к существенному недобору суммы льгот. Как показал анализ налоговой деятельности ОЭЗ, объем уплаченных резидентами налоговых и таможенных платежей на 1.01.2017 г. составил 38,8 млрд. руб., а сумма налоговых и таможенных льгот всего 28,0 млрд. руб. [6]. Это 72,2% от уплаченных налогов. По сути, за каждый рубль налоговых льгот зоны отдают в бюджет 1,38 рубля. Такое соотношение не способствует ни притоку инвесторов, ни ускорению развития технологических и инновационных разработок. Начисленные к уплате налоги, как в особых зонах, так и в ТОСЭР, целесообразно было бы оставлять там же для целевого инвестирования, технологического обновления и инновационного развития.

Во-вторых, в процессе функционирования ОЭЗ выяснилось, что была нарушена статья 38 ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», дающая гарантию резиден-

там ОЭЗ от неблагоприятных изменений законодательства РФ о налогах и сборах. Несмотря на запись в Законе № 116-ФЗ от 2005 г. о неизменности нормативных актов о налогах для ОЭЗ на период срока их действия (а это 49 лет), с 1.01.2017 г. при сохранении общей ставки налога на прибыль в 20% ставка отчислений в федеральный бюджет увеличилась с 2 до 3%, в том числе и для резидентов ОЭЗ. Такая ситуация еще больше увеличит разрыв между льготами по налогам и реальными выплатами по ним. В целом это снижает стимулы привлечения резидентов и соответственно инвестиций в проекты ГЧП.

Для привлечения иностранных инвесторов в ТОСЭР введены понижающие ставки налога на прибыль. Они не перечисляют ее в федеральный бюджет в течение пяти лет после получения прибыли. Зато в региональный бюджет они платят налог на прибыль по ставке не выше 5% на протяжении пяти лет с момента получения первой прибыли, в течение следующей пятилетки налог на прибыль в региональный бюджет увеличивается до 10% [7]. Установлен также понижающий коэффициент к ставке по налогу на добычу полезных ископаемых (от 0 до 0,8% шагом 0,2% каждые два года). Такие льготы не создадут проблем для бюджета, ибо речь идет о создаваемых предприятиях, а не работающих. Имеется и небольшое дополнение для проектов свыше 100 млрд. руб., в этом случае льготы по налогу на прибыль продлеваются с 10 до 19 лет.

Что касается налогов на имущество и землю, то резиденты ТОСЭР освобождены от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога (ст. 17 Федерального закона № 473-ФЗ в редакции от 03.07.2016 № 252-ФЗ). Резиденты ТОСЭР освобождены от уплаты налога на имущество с момента постановки на учет на 5 лет. Срок может быть продлен законом субъекта РФ. По этому закону также имеется обременение. Дело в том, что льгота предоставляется (ст. 381 НК РФ), только если имущество создано или приобретено в целях ведения деятельности в границах зоны и учитывается на балансе резидента.

Систему стимулов для привлечения инвесторов в ТОСЭР дополняют и такие льготы, как бесплатное получение земли, льготные арендные ставки (0,4% от базовой ставки) и пользование имеющейся инфраструктурой; устанавливается также ускоренный порядок возврата НДС экспортера и устанавливается нулевой процент НДС на импорт продукции для переработки;

и вводится ускоренное разрешение на строительство, прохождение таможи, «одно окно» для инвестора, проверки только с согласия Минвостокразвития, экономическая экспертиза за 45 дней и др.

Существенные льготы для ТОСЭР введены по страховым платежам. Резиденты ТОСЭР отчисляют страховые взносы в размере 7,6% (в ОЭЗ — 14%, в среднем по России — 30%), такой размер страховых платежей устанавливается на первые 10 лет и только для тех резидентов, которые зарегистрированы в ТОСЭР [8]. Система пониженных страховых взносов касается физических лиц, занятых на новых рабочих местах, и не касается резидентов, включенных в реестр до вступления документа в силу, (что достаточно проблематично). «Для применения пониженных тарифов устанавливается минимальный объем инвестиций для резидентов ТОСЭР — 500 млн. рублей». (Российская газета 16.05.2018).

Регионы заинтересованы в развитии ТОСЭР и пытаются в максимальной степени стимулировать привлечение частных средств за счет налоговых льгот, получения возможности для кредитования по низким ставкам, важнейшим моментом выступает и соглашение по гарантированному спросу и др. Так, в Ярославской области (только за последний год) с целью создания дополнительных возможностей для развития экономики создано три ТОСЭР. При этом установлен минимальный объем капитальных вложений резидента в 10 млн. руб., в том чис-

ле — 2,5 млн. руб. в первый год. Кроме того, установлено минимальное количество новых рабочих мест, создаваемых резидентом в первый год в количестве 10 [9]. В регионе также принят специальный закон о предоставлении земельных участков без торгов для реализации значимых инвестпроектов по ставке 0,063% кадастровой стоимости, что в 25 раз меньше ставки земельного налога.

В целом следует отметить, что необходимо усилить стимулирующие функции для ТОСЭР. Как известно, организации с действующим бизнесом, становившиеся резидентами, сохраняют обычный режим налогообложения, а вся продукция (товары), создаваемая уже в статусе резидента, будет попадать под льготный режим налогообложения. Здесь следовало бы внести поправки в действующее законодательство, введя льготы по налогу на всю прибыль, при условии ее использования на развитие бизнеса резидента ТОСЭР.

Складывающийся механизм стимулирования развития территорий опережающего социально-экономического развития необходимо дополнить стимулами для резидентов и их семей. Важное значение имеет социальный инфраструктурный блок, включая бытовые условия. Работающие в ТОСЭР должны быть обеспечены жильем и системой сферы услуг, что позволит привлечь и закрепить профессиональные кадры. Налаженная бытовая сфера должна быть дополнена материальными стимулами.

### Библиографический список

1. Инвестиции в России 2017. М. Росстат. 2017. С. 38.
2. Стенограмма Итоговой коллегии Минвостокразвития России 10.03.2018. <https://minvr.ru/press-center/news/13581>
3. Ульянов Н. Не доводить до предела. Эксперт. 2017. № 37. С. 43
4. Оценка аналитического подразделения инвестиционной компании Infra ONE. Аналитический обзор «Инвестиции в инфраструктуру, Азия». М. 2017. С. 67.
5. <https://lenta.ru/news/2018/06/22/investor/> Дайджест вкладчика № 109/704 от 22.06.2018.
6. [http://audit.gov.ru/press\\_center/news/29969](http://audit.gov.ru/press_center/news/29969)
7. Николаев Я. Инвесторам снижают налоги. Российская газета. 2.03.2015.
8. О применении понижающих тарифов страховых взносов резидентами территорий опережающего социально-экономического развития (Письмо Министерства труда и социальной защиты от 10.06.2016 № 17-3/В-244).
9. ТОР: особые условия и готовые решения. Корпорации развития Ярославской области. Эксперт. № 21.05.2018. С. 79–80
10. Бухвальд Е. Институты развития и новые приоритеты региональной политики в России. Ж. //Теория и практика общественного развития. 2014. № 6.
11. Зельднер А., Сильвестров С. Условия привлечения переселенцев для освоения дальневосточного гектара // Федерализм. 2018. № 1.

12. *Зельднер А.Г.* Национальная модель социально-рыночного развития России на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства. Москва. 2017.
13. *Кашина Н.* Территории опережающего развития: новый инструмент привлечения инвестиций на Дальний Восток России // Экономика региона. Т. 12. Вып. 2. 2016.
14. *Кутукова Е.С., Осипов В.С., Рагулина Ю.В.* Критерии для отнесения участков к территориям опережающего развития // Государственный аудит. Право. Экономика. 2016. № 3.
15. *Олейник Е., Еремин А.* Экономический рост и проблемы реализации проектов территорий опережающего развития на Дальнем Востоке России // Экономические науки. 2016. № 7.
16. *Осипов В.С.* Стратегическое значение территорий опережающего развития для экономики страны // Вестник Московского университета им. С.Ю. Витте. Серия 1: Экономика и управление. 2016. № 4 (19).
17. Корпорации развития Ярославской области. TOP: особые условия и готовые решения. // Эксперт. № 21.05.2018.

*Поступила в редакцию 15.06.2018 г*