УДК 338.22

ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ: ВЫСОКИЕ РИСКИ И НЕОБХОДИМОСТЬ АКТИВНОЙ ОТРАСЛЕВОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ

М.А. СМИРНОВ,
кандидат географических наук, ведущий научный сотрудник
Центра отраслевой экономики
E-mail: smirnov@nifi.ru
Научно-исследовательский финансовый институт,
Москва, Российская Федерация

Предмет/тема. *Для оптимизации процесса становления нового института территориального развития России необходимо провести анализ рисков и возможностей создания территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).*

Цель/задачи. *Целью статьи является анализ рисков государства в создании ТОСЭР на Дальнем Востоке.*

Методология. *Исследование основывается на изучении нормативно-правовых актов, рабочей документации отдельных проектов, предполагающихся к реализации в ТОСЭР, а также на практике взаимодействия автора с участниками этого процесса (резидентами, представителями региональных и федеральных органов власти, экспертами).*

Результаты. *Создание ТОСЭР, по мнению автора, способно придать определенный импульс развитию экономики дальневосточных регионов. Основные выгоды для резидентов ТОСЭР — это существенные налоговые льготы, финансирование инфраструктуры за счет бюджетных средств, таможенные преференции, миграционные преференции, а также возможность тесного взаимодействия с государством через институт управляющей компании. Однако риски государства в ТОСЭР довольно высоки. В первую очередь они связаны с эффективностью расходов на инфраструктуру и регулированием деятельности управляющей компании ТОСЭР. Кроме того, ограниченные возможности федерального бюджета по возмещению выпадающих доходов региональных и муниципальных бюджетов. При этом вероятность реализации этих и иных рисков возрастает из-за чрезвычайного режима разработки и редакции нормативных актов, технико-экономических обоснований проектов.*

Выводы/значимость. *Чтобы минимизировать риски, автор полагает, что необходимо рассматривать ТОСЭР как специальную среду для реализации государственных задач, а не как самоцель. Соответственно, государственные задачи необходимо публично сформулировать в отраслевом контексте и разработать программу их решения с использованием как потенциала ТОСЭР, так и поддерживающих мероприятий, некоторые из которых были рассмотрены в статье.*

Ключевые слова: *территория опережающего развития, особая экономическая зона, зона территориального развития, отраслевая политика, инфраструктурный проект*

Территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) создается на семьдесят лет по решению Правительства Российской Федерации на основании предложения уполномоченного федерального органа, в качестве которого выступает Министерство развития Дальнего Востока.

Основные выгоды для резидентов ТОСЭР — это существенные налоговые льготы. Нулевая ставка предусмотрена по налогу на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет, сроком на 10 лет. Региональную часть налога разрешается устанавливать на уровне не выше 5%. Другая льгота за счет федерального бюджета — это сокращение страховых взносов до 7,6% от фонда оплаты труда (на прочих территориях — 30%). Также дальневосточный бизнес не будет платить региональные имущественный и земельный налоги.

Еще более привлекательным является финансирование со стороны государства инфраструктуры ТОСЭР. При этом федеральный закон инфраструктуру трактует достаточно широко — как совокупность земельных участков с находящимися на них зданиями, сооружениями, включая объекты транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, а также указанных объектов инфраструктур, расположенных вне такой территории, но обеспечивающих ее функционирование.

Помимо налоговых льгот и снижения расходов на подключение инфраструктуры резидентам ТОСЭР могут оказаться интересны таможенные преференции, миграционные преференции, а также возможности тесного взаимодействия с государством через институт управляющей компании.

Хотя остаются и отдельные «подводные камни». Например, регулирование тарифов на услуги монополий, вероятно, будет осуществляться на общих основаниях. Ведь именно тарифы вызывают в настоящее время наибольшее раздражение у дальневосточных бизнесменов. Предлагаемые льготы по налогу на прибыль в этом регионе вообще могут оказаться малодейственными, учитывая низкую рентабельность производства большинства предприятий (более высокие, чем в центре России, удельные затраты на транспортные и коммунальные услуги) [5]. И если налоговую нагрузку предприниматели так или иначе оптимизируют, то вот с производственными издержками это практически исключено.

Впрочем, риски государства в этом проекте намного выше.

Во-первых, не вполне очевидно, что расходование средств на инфраструктуру ТОСЭР будет эффективным. Согласно п. 1 ст. 4 Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования.

Каких-либо регулирующих документов для исполнения обязательств Российской Федерации, субъекта Российской Федерации и муниципальных образований в настоящее время не предусмотрено, что создает достаточно серьезные риски. Так, результаты проверки Счетной палатой Российской Федерации ценообразования в строительстве, при котором используются средства федерального бюджета, показали, что применяемые сметные нормативы в строительстве ведут к увеличению стоимости крупных государственных строек на 20–45%[1].

Крайне неоднозначные результаты получены при инвестировании в инфраструктуру инвестиционных площадок (индустриальные парки, технопарки и пр.). Исследование плановых расходов субъектов РФ в 2013–2014 гг., заявленных в Плане создания инвестиционных объектов и объектов инфраструктуры, показало, что в среднем субъект РФ тратит на эти цели ежегодно более 1 млрд руб., не учитывая косвенных расходов, отраженных в статьях по развитию смежной инженерной инфраструктуры. Однако, как показало исследование Научно-исследовательского финансового института, наполняемость большинства индустриальных парков (ИП) не превышает 50%, что не обеспечивает управляющей компании парка необходимой отдачи[2].

Подобные результаты неудивительны — в большинстве случаев создание ИП рассматривается инвестором исключительно как девелоперский проект, целью которого являются застройка территории универсальными быстровозводимыми сооружениями из металлоконструкций и подведение доступных на текущий момент коммуникаций. Однако подобные условия могут быть интересны лишь для самых простых видов производств — фасовка и сборка. Для остальных производств неспе-

[1] URL: http://www.gazeta.ru/realty/2015/02/09_a_6403045.shtml.

[2] URL: http://www.nifi.ru/ru/rss/422-obzor-2810.html.

цифицированная территория либо не обеспечивает необходимого сочетания инфраструктуры, либо не отвечает проектным требованиям, либо стоимость аренды оказывается слишком высокой (из-за низкой наполняемости, из-за нерационально спланированных коммуникаций и т.п.). Да и крупные сборочные производства локализовались лишь там, где были разработаны и реализованы индивидуальные проекты, согласованные с будущими резидентами.

К сожалению, инвестиции в инфраструктуру ТОСЭР может ждать та же судьба. Речь идет о сотнях миллиардов рублей на ближайшие 10 лет, но до сих пор не сформулировано, для каких целей будет создаваться инфраструктура. Ведь от этого зависит, сколько и каких видов инфраструктуры необходимо обеспечить на ТОСЭР.

Безусловно, государство может отказаться извлекать прибыль из этих проектов, тем не менее они должны иметь и экономический смысл. Если на инфраструктуру стоимостью 10 млрд руб. «сядет» предприятие, которое будет создавать продукции на 100 млн руб., то, возможно, это не самая лучшая инвестиция. Однако таких требований к ТОСЭР пока не сформулировано. А без этого крайне высоки риски того, что средства будут потрачены впустую.

Во-вторых, возможности федерального бюджета по возмещению выпадающих доходов региональных и муниципальных бюджетов не безграничны. А в том, что выпадающие доходы будут, сомневаться не приходится. Критика будущих ТОСЭР отмечалась еще в ходе обсуждения соответствующих законопроектов в Государственной Думе РФ, однако большинство замечаний учтено не было[3].

Речь может идти о серьезном перераспределении экономической активности в пользу ТОСЭР. Локализуя на ТОСЭР большую или меньшую часть своего бизнеса, предприниматели получают легальную возможность налоговой оптимизации, оправдывающей и инвестиции в создание новых производств на выделенной площадке.

Наиболее вероятно, что создаваемые производства будут масштабировать существующий бизнес за счет концентрации на ТОСЭР отдельных разрозненных проектов (так могут действовать логистические компании) либо «переезда» со старой площадки, которая не могла обеспечить возможностей для расширения производства. В отдельных случаях это могут быть производства, которые помогают предпринимателям обеспечивать вертикальную интеграцию в отрасли за счет создания на ТОСЭР «завершающих» производств (например, сборочных), на которые и будет перераспределена налоговая нагрузка.

Отрицательным последствием подобной миграции экономической активности станет искажение условий конкуренции, так как предприятия, не попавшие на ТОСЭР, оказываются в заведомо проигрышной ситуации. Учитывая, что большинство ТОСЭР планируется создавать не на новых территориях, а на уже достаточно освоенных, то антиконкурентные риски очень велики.

В-третьих, существуют определенные риски волюнтаристкого поведения со стороны управляющей компании ТОСЭР, наделенной широким набором функций. При этом управляющая компания сможет оказывать влияние не только на резидентов территории, но и на муниципальные образования, которые попадут в зону ТОСЭР. Управляющая компания будет следить и за размещением на ТОСЭР подразделений федеральных органов исполнительной власти. Излишнее административное дублирование их функций предложено ограничить в тексте закона в виде «совместных проверок», которые не могут продолжаться более 15 дней. Формально управляющая компания подконтрольна Минвостокразвития России, однако механизмы контроля за ее деятельностью еще только предстоит выработать.

В-четвертых, необходимость разработки и редакции нормативных актов в чрезвычайном режиме может привести к стратегическим просчетам и реализации как перечисленных, так и иных рисков. Слабая технико-экономическая проработка проектов ТОСЭР и бизнес-планов конкретных резидентов (так как у заявителей не хватает ресурсов для организации этой работы) может привести к невыполнению контрольных индикаторов эффективности проектов, проблемам с финансовыми институтами и ухудшению имиджа этого инструмента территориального развития (как это случилось с ОЭЗ).

Поэтому предлагаются к рассмотрению следующие решения:

1) формализация федеральных и региональных задач, стоящих перед ТОСЭР;

2) проведение более активной отраслевой государственной политики в целях формирования на ТОСЭР не разрозненных производств, а производственных цепочек (или их частей), интегрирующих

[3] См., например: URL: http://dnevniki.ykt.ru/ivanshamaev/711133.

резидентов друг с другом и (или) с внешними производствами в России;

3) упорядочение работы с резидентами, включая организацию экспертизы расчетов инвестиций для создания инфраструктуры ТОСЭР и реализации проектов резидентов;

4) одновременная разработка (коррекция) региональных программ развития для интеграции и координации с проектами ТОСЭР для мультипликации государственных инвестиций в последних;

5) дополнительная методическая, организационная и нормативно-правовая поддержка регионов, инициирующих проекты ТОСЭР, со стороны федерального центра.

Идеология создания ТОСЭР находится в русле политики невмешательства государства в экономику, при которой задачей государства определено лишь формирование условий (среды) для ведения бизнеса. Аналогичные задачи до этого возлагались на особые экономические зоны (ОЭЗ) и зоны территориального развития (ЗТР), которые, увы, не дали результата.

Эффективность освоения выделенных средств, а также деятельности резидентов остается низкой, застройка свободных площадей идет медленно, прирост числа резидентов заметно отстает от намеченных планов [20]. Поэтому часть созданных ОЭЗ были закрыты, а правом создать ЗТР не воспользовался ни один регион, хотя было подготовлено несколько заявок.

Создание нового вида территорий с особым режимом предпринимательской деятельности (наряду с ОЭЗ, ЗТР и планируемыми в будущем региональными ОЭЗ) должно было сопровождаться дополнительным анализом для выработки мер по подходам к позиционированию каждого из них, чтобы избежать ситуации подобной той, что сложилась с институтами инновационного развития, деятельность которых дублируется, но при этом остаются «белые пятна» с инициированием и сопровождением проектов.

На это же указывает Е.М. Бухвальд, говоря об отсутствии на общегосударственном уровне единой, нормативно закрепленной стратегии или хотя бы концепции государственной политики регионального развития [5]. По мнению иссследователя, следует четко разделить практику создания институтов развития и их нормативно-правового регулирования на два уровня — федеральные и региональные. При этом ключевой момент состоит в том, чтобы первые имели гарантированные формы федеральной поддержки. Региональные институты развития должны создаваться вне разрешительных процедур федерального уровня, под ответственность и на средства самих субъектов РФ.

Представительный анализ причин неудач в создании ОЭЗ, наследниками которых выступают ТОСЭР, отсутствует. Исследователи затрагивают лишь отдельные проблемы создания и функционирования ОЭЗ [4, 5] либо отдельные регионы [7]. В частности, среди причин проблемного развития зон называют изменения законодательства, в том числе формирование новых нормативных актов в процессе становления ОЭЗ.

Указывается и на наличие значительных юридических проблем регулирования деятельности ОЭЗ и их резидентов [8, 13]. Так, Ю.В. Волокитина приходит к выводу, что договор о создании ОЭЗ не предусматривает условий ответственности сторон за выполнение обязанностей по договору, а типовая форма договора о передаче полномочий по управлению ОЭЗ органу исполнительной власти субъекта РФ не предусматривает ответственности субъекта РФ, на территории которого создана ОЭЗ, перед государством за эффективность осуществления делегированных Минэкономразвития России полномочий [6].

Немаловажно отсутствие эффективной системы планирования и управления зонами. Отмечается, что льготы для резидентов, предоставляемые в России, не такие значительные, как, например, в Индии или Китае, при этом задаются жесткие рамки функционирования резидентов (например, разрешается исследовательская деятельность, но запрещается производство инновационного продукта) [12].

В то же время К.Р. Шаймиева полагает, что региональные власти не всегда могут оперативно реагировать на потребности рынка и потенциальных инвесторов-резидентов, поэтому многие инвестиционные зоны воспринимаются пока в качестве территорий для аренды помещений с низкой ставкой [21].

К сожалению, нет сводного и публичного исследования, которое подвело бы промежуточные итоги функционирования ОЭЗ, поэтому при создании ТОСЭР отмечаются те же самые проблемы.

Не формализован вопрос о размере и локализации площадок для ТОСЭР, но де факто большинство из них тяготеет к уже освоенным территориям (например, старым промзонам или окраинам крупных

городов). Такой выбор может быть рациональным для экономии ресурсов на развитие инфраструктуры (аналогичная ситуация была и с ОЭЗ), однако отсутствие формализации создает предпосылки для спекуляций о создании новых производств в «чистом поле» и раздувании инфраструктурных расходов, что отмечалось ранее.

Академик РАН П.Я. Бакланов указывает, что слишком большие территории, вплоть до субъекта РФ, которые планировались под ОЭЗ, создавали проблему недостаточности ресурсов для обеспечения желательного роста [4]. Аналогичная ситуация с ЗТР, которые теоретически могут объединять и несколько муниципалитетов, и даже территории соседних субъектов РФ. Формальные критерии для ТОСЭР не сформулированы, хотя большинство проектов занимает сравнительно небольшие площади (десятки и первые сотни гектар).

Следующий вопрос — это для кого создан новый инструмент. С одной стороны, компактные ТОСЭР являются подходящим инструментом экономической политики для региональных властей. Однако явного указания на то, что этот инструмент разрабатывался для региональных властей (в отличие от предполагаемых региональных особых экономических зон, законопроект о создании которых находится в Государственной Думе РФ), нет.

Более того, по всем признакам это инструмент федерального воздействия на развитие субъектов РФ, так как контроль за созданием и развитием ТОСЭР закреплен за федеральным министерством, которое выступает учредителем управляющих компаний ТОСЭР и Фонда развития Дальнего Востока, из средств которого предполагается финансирование развития инфраструктуры, а полномочия региональных и муниципальных администраций в ТОСЭР, наоборот, ограничены.

Сравнивая правовой режим ТОСЭР, инновационного центра «Сколково» и ЗАТО, С.В. Праскова приходит к выводу о том, что в первом случае все-таки недостаточно признаков федеральной территориальной единицы [16]. Однако полагаем, что ТОСЭР справедливо рассматривать именно в ряду этих инструментов, позволяющих реализовывать федеральную политику в субъектах РФ, минуя (или, может быть, правильнее сказать, дополняя) региональный уровень власти. В ТОСЭР, как и в ОЭЗ, и в ЗТР требуется участие федерального центра при согласовании и в управлении территорией (хотя в ЗТР инициатива создания все-таки передана на уровень субъектов РФ). В таком случае тем более необходима формализация федеральных задач, стоящих перед ТОСЭР.

Для успешной реализации проекта ТОСЭР необходимо проведение более активной отраслевой государственной политики для формирования на ТОСЭР не разрозненных производств, а производственных цепочек, интегрирующих резидентов друг с другом и (или) с внешними производствами в России. Соответственно, приоритет должен отдаваться производствам, имеющим максимальный межотраслевой и межрегиональный интеграционный потенциал.

Например, создание крупного регионального оптово-распределительного центра способно стимулировать на региональном уровне увеличение местного сельскохозяйственного производства, активизацию оптовой и розничной торговли продовольствием, первичной и глубокой переработки сельскохозяйственной продукции, производства готовых рационов питания, на национальном уровне (при создании сети таких объектов в нескольких субъектах РФ) — увеличение производства машин и оборудования для пищевой и перерабатывающей промышленности, химической и биотехнологической продукции и т.д. [18].

Вопрос о возможности реализации более активной отраслевой государственной политики вызывает немалые дискуссии. Например, А.Н. Пилясов полагает, что в основе новых промышленных районов будет не экономия на масштабах производства и сырьевых ресурсов (как это было до сих пор), а масштабы концентрации компетенции и трудовых ресурсов. Развивая эту мысль, А.Н. Пилясов приходит к выводу о том, что необязательно создавать смежные подотрасли, пытаясь выстроить цепочку поставок, и приводит примеры, как несочетаемые отрасли давали синергетический эффект и появление новых производств, например, серия фармацевтических производств в Бийске [10].

Однако спонтанное появление новых производств не является управляемым процессом и, соответственно, не может быть целью и результатом государственной политики. Именно сочетаемость производств и четкий вектор развития гарантируют наиболее устойчивое существование региональной производственной системы. Частные инвесторы, осознавая направление государственной политики, также будут учитывать его в бизнес-планировании, и тем самым мультипликация от государственных инвестиций будет весьма заметна.

Поэтому для реализации проектов с большим синергетическим потенциалом уже недостаточно участия только Минвостокразвития России, а требуется участие и отраслевых министерств (Минпромторг России, Минсельхоз России, Минтранс России), которые, пользуясь возможностями ТОСЭР, могут в ускоренном режиме достигать целей развития подведомственных отраслей в регионе. К сожалению, уровень межведомственной координации до сих пор был крайне низок.

Даже в рамках полномочий отраслевых ведомств наблюдаются крайне неэффективные попытки реализации государственной политики. Федеральное министерство, по сути, не может обеспечить выполнения поставленной федеральной задачи, так как оно лишь формирует общую стратегию и обеспечивает распределение ресурсов на решение задачи между субъектами РФ. Однако регионы могут либо сознательно нарушать условия сотрудничества, подменяя цели мероприятий, индикаторы их исполнения и т.п., либо саботировать решение поставленных задач, не обеспечивая квалифицированной подготовки инвестиционных проектов и заявок.

Чтобы преломить эти тенденции, возможно, потребуется кардинально изменить систему государственного управления в экономике, поменяв региональный подход, ориентированный на формирование условий (среды) для организации производства товаров и услуг, на отраслевой (производственный), целью которого будет являться создание самих производств.

Эти предположения вполне актуальны и укладываются в цикл чередования отраслевого и регионального подходов. Второй преобладал в последнюю четверть века и базировался преимущественно на зарубежных теоретических разработках. Отраслевой подход применялся в советский период, и имел хорошую отечественную теоретическую базу. Попытки интеграции зарубежного «средового» и советского «производственного» подходов предпринимались [1]. Характерной является дискуссия П.Я. Бакланова и А.Н. Пилясова [2, 3, 14, 15], показывающая весьма ограниченные возможности для такой интеграции.

Описывая развитие инструментов промышленной политики в Западной Европе (см. рисунок), В. Княгинин и П. Щедровицкий среди инструментов либеральной промышленной политики называют косвенное (институциональное) управление, приватизацию, либерализацию рынков и демонополизацию [11].

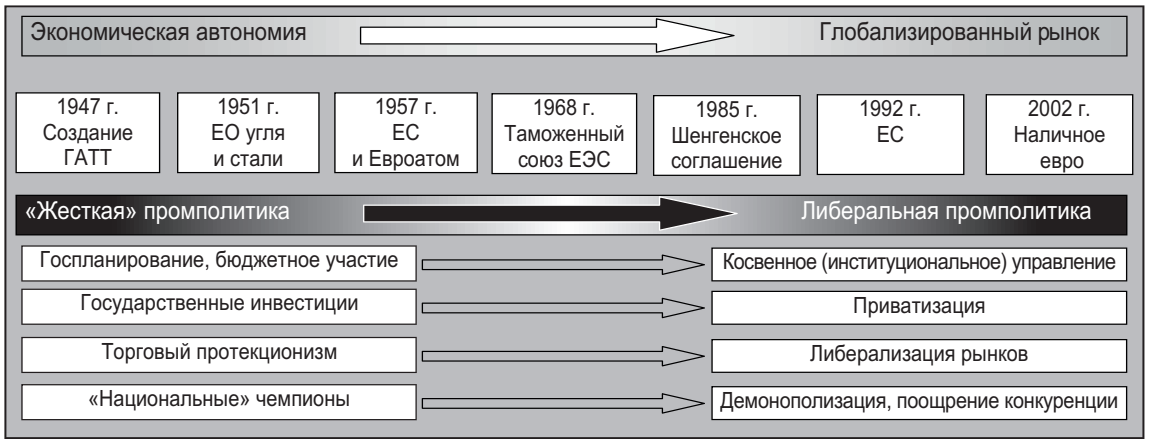
В России при общем переходе от жесткой промполитики к либеральной по-прежнему видное место занимают государственные инвестиции и государственное планирование. Таким образом, наблюдается попытка совместить несовместимое, т.е.:

— активно расширяется государственное планирование, но сохраняется условно косвенное управление (нет ответственности за результаты);

— размеры госинвестиций увеличиваются, прибыли от проекта приватизируются, а убытки национализируются;

— не получатся либерализовать рынки, однако никто не берет на себя смелости и в открытом протекционизме (например, половинчатое продуктовое эмбарго);

— антимонопольная деятельность находится в зачаточном состоянии, процветают монополии, однако процветают подпольно, не превращаясь в национальных чемпионов.



Развитие инструментов промышленной политики в Западной Европе

В условиях агрессивной внешнеэкономической интервенции затянувшийся цикл регионального управления привел к тому, что хозяйственная связанность российских регионов невероятно сократилась. Отдельные регионы имеют больший объем экономических связей либо с Москвой, либо с зарубежными странами, но не со своими соседями.

Характерный пример — инвестиционные стратегии регионов, которые разрабатывались в 2013–2014 гг. Они показывают, что регионы строят независимые друг от друга планы, не учитывая ни конкуренцию с соседями за ресурсы, ни возможности сотрудничества.

Например, Вологодская и Костромская области предполагают развивать деревообрабатывающие производства, но нигде не ставится вопрос о том, а каков будет выпуск у соседей, сможем ли мы сбыть свою продукцию, хватит ли нам ресурсов. Хотя, например, в стратегии Вологодской области все-таки стоит один вопрос — где взять кадры? Разработчики стратегии нашли простой ответ — привлекать из соседних областей, в том числе из Костромской. А что на этот счет думают в Костромской области?

Минпромторг России наконец-то поднял вопрос о необходимости федеральной промышленной политики. Необходимость эта в некотором роде сформулирована в соответствующем федеральном законе. Закон требует сделать ставку не на расщепление экономического пространства страны, что неотвратимо при региональном подходе к управлению территорией, а наоборот, на конвергенцию территорий, кооперацию для реализации серьезных и долгосрочных экономических проектов.

Если следовать изложенной идеологии, вполне логичным было бы упорядочивание работы с резидентами, чтобы двигаться от потребностей конкретных инвестиционных проектов (снизу), а не от разработки неких универсальных условий ведения бизнеса (сверху), которые якобы способны привлечь инвестиции. Поэтому в отсутствие четких государственных задач не представляется эффективным и привлечение к управлению ТОСЭР неких профессиональных международных операторов, как о том заявляет Минвостокразвития России[4].

С одной стороны, необходимо сформировать совещательный орган из представителей потенциальных резидентов при управляющей компании, тем более что большинство резидентов уже подписало предварительные соглашения об участии в проекте и являются, по сути, фактическими резидентами.

Основные задачи совещательного органа — регулярное (но не чаще одного раза в квартал) обсуждение планов развития ТОСЭР, новых форм документов и т.д. С учетом мнений резидентов могут вноситься правки в документы, регулирующие деятельность ТОСЭР, а плановый характер взаимодействия позволит резидентам более взвешенно проработать собственные документы (ТЭО, бизнес-планы, формы, заполняемые по запросу Минвостокразвития России и региональной администрации).

С другой стороны, на базе упомянутого министерства при участии независимых научных и бизнес-консультантов должна быть организована экспертиза расчетов инвестиций для создания инфраструктуры ТОСЭР и реализации проектов резидентов. Основные задачи экспертизы:

а) выявление высокорискованных и необеспеченных ресурсами проектов;

б) выработка рекомендаций по повышению качества предоставленных документов, включая вопросы:

— строительства инфраструктурных и производственных объектов;

— технологического оснащения;

— экономического обоснования и т.д.;

в) экономия государственных средств при инвестициях в инфраструктуру и т.д.

Роль экспертного совета может заключаться и в разработке программы развития ТОСЭР с учетом бизнес-планов отдельных резидентов, ресурсных возможностей и приоритетов государственной политики. При этом необходимо использовать проектный подход к разработке мероприятий программы, чтобы они были ориентированы не только на создание, но и на эксплуатацию объектов [19].

Одновременно необходимо провести работу по разработке (коррекции) федеральных и региональных программ развития для интеграции и координации с проектами ТОСЭР в целях мультипликации государственных инвестиций в последних. Так, трансформация государственной программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона» в рамках изменений от 15.04.2014 привела к смещению ряда целевых задач государственной политики финансирования бюджетных расходов на развитие Дальнего Востока.

[4] URL: http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=3032.

По сути, остались только те из них, которые направлены на развитие транспортной инфраструктуры, что сказалось и на сокращении спектра целевых индикаторов [17].

Например, для создания и эффективного развития регионального оптово-распределительного центра необходимо наличие качественных региональных программ, ориентированных на интенсификацию местного сельскохозяйственного производства с учетом специфических климатических условий (включая производство в малых формах хозяйствования), а также новых федеральных программ по субсидированию для российских сельскохозяйственных производителей услуг центра.

Кроме того, по мнению автора, востребованной будет дополнительная методическая, организационная и нормативно-правовая поддержка со стороны федерального центра регионов, инициирующих проекты ТОСЭР. Речь идет именно о нефинансовых мерах.

В частности, целесообразно рассмотреть возможность перехода с контроля за применяемыми механизмами бюджетной политики на контроль за достижением конечного результата, а именно расширить полномочия органов публичной власти в области установления налоговых ставок, а также учета объектов налогообложения. Установить более жесткие нормы бюджетного законодательства не в отношении формально более дотационных регионов, а в отношении регионов, бюджетная политика которых привела к опережающему росту государственного долга и существенному ухудшению параметров сбалансированности соответствующего бюджета. Перейти к предоставлению блочных широкоцелевых грантов, в отношении которых акцент при контроле должен делаться не на целевом характере их использования, а на достижении поставленных содержательных целей, и т.д. [9].

В заключение необходимо подчеркнуть, что создание территорий опережающего социально-экономического развития способно придать определенный импульс развитию дальневосточных регионов. Однако необходимо рассматривать ТОСЭР как специальную среду для реализации государственных задач, а не как самоцель. Соответственно, государственные задачи необходимо публично сформулировать и разработать программу их решения с использованием как потенциала ТОСЭР, так и поддерживающих мероприятий.

Список литературы

1. *Анимица Е.Г., Анимица П.Е., Денисова О.Ю.* Эволюция научных взглядов на теорию размещения производительных сил // Экономика региона. 2014. № 2. С. 21–32.

2. *Бакланов П.Я.* Заметки по поводу статьи А.Н. Пилясова «Новая экономическая география (НЭГ) и ее потенциал для изучения размещения производительных сил России» // Региональные исследования. 2012. № 2. С. 166–172.

3. *Бакланов П.Я.* Продолжаем дискуссию (по ответу А.Н. Пилясова на заметки П.Я. Бакланова по поводу статьи А.Н. Пилясова о работах П. Кругмана) // Региональные исследования. 2012. № 4. С. 148–151.

4. *Бакланов П.Я.* Территории опережающего развития: понятие, структура, подходы к выделению // Региональные исследования. 2014. № 3. С. 12–19.

5. *Бухвальд Е.М.* Институты развития и новые приоритеты региональной политики в России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 108–114.

6. *Волокитина Ю.В.* Повышение инвестиционной привлекательности ОЭЗ путем совершенствования правового взаимодействия субъектов ОЭЗ // Пробелы в российском законодательстве. 2011. № 5. С. 279–281.

7. *Гареев Т.Р.* Экономическое зонирование: классические и институциональные аспекты развития (на примере ОЭЗ в Калининградской области) // Terra Economicus. 2009. Т. 7. № 3. С. 70–90.

8. *Громова Е.А.* О признании недействительными некоторых сделок резидента особой экономической зоны // Юрист. 2014. № 11. С. 27–30.

9. *Дерюгин А.Н., Назаров В.С., Мамедов А.А.* Формирование консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в среднесрочной перспективе: проблемы и решения // Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 5–19.

10. *Замятина Н.Ю., Пилясов А.Н.* Россия, которую мы обрели: исследуя пространство на микроуровне. М.: Новый хронограф, 2013. 548 с.

11. *Княгинин В., Щедровицкий П.* Промышленная политика России. Кто оплатит издержки глобализации. М.: Европа, 2005. 160 с.

12. *Лычагина М.С.* Проблемы фирмы как резидента ОЭЗ ТВТ (ТВЗ). URL: http://www.lib.tpu.ru/fulltext/c/2013/C20/235.pdf.

13. *Нилов К.Н.* Проблемы повышения эффективности правового режима особой экономической

зоны в Калининградской области. URL: http://journals.kantiana.ru/vestnik/1843/5389.

14. *Пилясов А.Н.* Ответ на заметки П.Я. Бакланова по поводу статьи А.Н. Пилясова «Новая экономическая география (НЭГ) и ее потенциал для изучения размещения производительных сил России» // Региональные исследования. 2012. № 3. С. 146–150.

15. *Пилясов А.Н.* По гамбургскому счету (ответ на статью П.Я. Бакланова «Продолжаем дискуссию») // Региональные исследования. 2013. № 2. С. 125–134.

16. *Праскова С.В.* Российская модель территориальной организации: к вопросу о наличии федеральных территориальных единиц // Академический юридический журнал. 2014. № 4. С. 13–25.

17. *Рыкова И.Н., Кораблев Д.В*. Приоритизация государственной политики развития Дальнего Востока // Финансовый журнал. 2014. № 3. С. 76–88.

18. *Рыкова И.Н., Смирнов М.А*. Проблемы и перспективы развития в России оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2014. № 34. С. 2–11.

19. *Соколов И.А.* Доклад «Методологические подходы к оценке эффективности бюджетных расходов, в том числе государственных программ» // Финансовый журнал. 2014. № 2. С. 7–10.

20. *Фатихова Л.Э.* Промежуточные итоги и перспективы развития в рамках ВТО промышленно-производственных ОЭЗ России // Теория и практика общественного развития. 2014. № 6. С. 137–139.

21. *Шаймиева К.Р.* Технопарки и ОЭЗ в Республике Татарстан: характеристики и перспективы развития // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2014. № 3. URL: http://www.uecs.ru/regionalnaya-ekonomika/item/2834-2014-03-31-11-15-34.

Financial Analytics: Science and Experience *Economic Policy*
ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

ADVANCED DEVELOPMENT TERRITORIES: HIGH RISKS AND THE NEED FOR AN ACTIVE SECTORAL POLICY OF THE STATE

Mikhail A. SMIRNOV

Abstract

Importance To optimize the evolving process of Russia's territorial development, it is necessary to analyze risks and opportunities of creating territories of advanced social and economic development.

Objectives The objective of the research is to analyze risks the State is exposed to when establishing the territories of advanced social and economic development in the Far East.

Methods The research involves examining regulatory and legislative documents, working documentation of certain projects to be implemented in the territories of advanced social and economic development. The research draws on my communication and interaction with parties involved in the process (residents, representatives of regional and federal authorities, experts).

Results In my opinion, if territories of advanced social and economic development are organized, it will give certain impetus to the economic development of the Far Eastern regions. Residents of the advanced development territories will enjoy the following benefits: substantial tax benefits, State finance of infrastructure, tax preferences, migration preferences, and opportunities for close cooperation with the State through a managing company. However, the State is exposed to rather high risks in embarking on the process. First, the risks are associated with effective spending on infrastructure and regulation of the managing company's activities. Second, the Federal budget is limited in relation to reimbursement of income regional and municipal budgets lose. Furthermore, these and other risks become more probable due to expedited drafting and editing of regulatory documents, and performance of feasibility studies of projects.

Conclusions and Relevance To mitigate the risks, I assume it is necessary to consider the territories of advanced social and economic development as a special environment for achieving governmental objectives, rather than a 'goal in itself'. Therefore, governmental

objectives should be publicly formulated in the sectoral context, and a program for achieving them should be set forth using capabilities of the advanced development territories and supporting activities, with some of them described in the article.

Keywords: advanced development territory, special economic zone, zone, territorial development, sectoral policy, infrastructure project

References

1. Animitsa E.G., Animitsa P.E., Denisova O.Yu. Evolyutsiya nauchnykh vzglyadov na teoriyu razmeshcheniya proizvoditel'nykh sil [Evolution of knowledge about distribution of productive forces]. *Ekonomika regiona = The Region's Economy*, 2014, no. 2, pp. 21–32.

2. Baklanov P.Ya. Zametki po povodu stat'i A.N. Pilyasova 'Novaya ekonomicheskaya geografiya (NEG) i ee potentsial dlya izucheniya razmeshcheniya proizvoditel'nykh sil Rossii' [Notes on the article by A.N. Pilyasov 'The New Economic Geography and its Potential for the Studying of the productive forces of Russia']. *Regional'nye issledovaniya = Regional Researches*, 2012, no. 2, pp. 166–172.

3. Baklanov P.Ya. Prodolzhaem diskussiyu (po otvetu A.N. Pilyasova na zametki P.Ya. Baklanova po povodu stat'i A.N. Pilyasova o rabotakh P. Krugmana) [We continue to debate (in response to A.N. Pilyasov's reply to the notes of P.Ya. Baklanov on A.N. Pilyasov's article about P. Krugman's papers)]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Researches*, 2012, no. 4, pp. 148–151.

4. Baklanov P.Ya. Territorii operezhayushchego razvitiya: ponyatie, struktura, podkhody k vydeleniyu [Territories of advanced development: concept, structure, approaches to their allocation]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Researches*, 2014, no. 3, pp. 12–19.

5. Bukhval'd E.M. Instituty razvitiya i novye prioritety regional'noi politiki v Rossii [Development institutions and new priorities of the regional policy in Russia]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*, 2014, no. 6, pp. 108–114.

6. Volokitina Yu.V. Povyshenie investitsionnoi privlekatel'nosti OEZ putem sovershenstvovaniya pravovogo vzaimodeistviya sub"ektov OEZ [Improving the investment attractiveness of Special Economic Zones by enhancing legal interaction among residents of Special Economic Zones]. *Probely v rossiiskom zakonodatel'stve = Gaps in Russian Legislation*, 2011, no. 5, pp. 279–281.

7. Gareev T.R. Ekonomicheskoe zonirovanie: klassicheskie i institutsional'nye aspekty razvitiya (na primere OEZ v Kaliningradskoi oblasti) [Economic zoning: classic and institutional aspects of development (a case of the Special Economic Zone in the Kaliningrad region)]. *Terra Economicus*, 2009, vol. 7, no. 3, pp. 70–90.

8. Gromova E.A. O priznanii nedeistvitel'nymi nekotorykh sdelok rezidenta osoboi ekonomicheskoi zony [On deeming to be invalid of some transactions of the resident of a special economic zone]. *Yurist = Jurist*, 2014, no. 11, pp. 27–30.

9. Deryugin A.N., Nazarov V.S., Mamedov A.A. Formirovanie konsolidirovannykh byudzhetov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v srednesrochnoi perspektive: problemy i resheniya [Development of Consolidated Budgets of Russian Regions in the Medium Term: Problems and Solutions]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 3, pp. 5–19.

10. Zamyatina N.Yu., Pilyasov A.N. *Rossiya, kotoruyu my obreli: issleduya prostranstvo na mikrourovne* [Russia that we got: exploring the area at the microlevel]. Moscow, Novyi khronograf Publ., 2013, 548 p.

11. Knyaginin V., Shchedrovitskii P. *Promyshlennaya politika Rossii. Kto oplatit izderzhki globalizatsii* [The industrial policy of Russia. Who will pay globalization cost?]. Moscow, Evropa Publ., 2005, 160 p.

12. Lychagina M.S. *Problemy firmy kak rezidenta OEZ TVT (TVZ)* [The firm's problems as a resident of a Special Economic Zone for Technology Implementation]. Available at: http://www.lib.tpu.ru/fulltext/c/2013/C20/235.pdf. (In Russ.)

13. Nilov K.N. Problemy povysheniya effektivnosti pravovogo rezhima osoboi ekonomicheskoi zony v Kaliningradskoi oblasti [Problems of increasing the efficiency of the special economic zone legal regime in the Kaliningrad region]. *Vestnik IKBFU = Vestnik of Imannuel Kant Baltic Federal University*, 2014, no. 9, pp.44–48. Available at: http://journals.kantiana.ru/vestnik/1843/5389. (In Russ.)

14. Pilyasov A.N. Otvet na zametki P.Ya. Baklanova po povodu stat'i A.N. Pilyasova 'Novaya ekonomicheskaya geografiya (NEG) i ee potentsial dlya izucheniya razmeshcheniya proizvoditel'nykh sil Rossii' [Response to the notes by P.Ya. Baklanov on the article by A.N. Pilyasov 'The New Economic Geography and its potential for the study of the productive forces

of Russia']. *Regional'nye issledovaniya = Regional Researches*, 2012, no. 3, pp. 146–150.

15. Pilyasov A.N. Po gamburgskomu schetu (otvet na stat'yu P.Ya. Baklanova 'Prodolzhaem diskussiyu') [The Hamburg account (response to the article by P.Ya. Baklanov 'We continue to debate')]. *Regional'nye issledovaniya = Regional Researches*, 2013, no. 2, pp. 125–134.

16. Praskova S.V. Rossiiskaya model' territorial'noi organizatsii: k voprosu o nalichii federal'nykh territorial'nykh edinits [The Russian model of a territorial framework: on the question of presence of the federal territorial units]. *Akademicheskii yuridicheskii zhurnal = Academic Law Journal*, 2014, no. 4, pp. 13–25.

17. Rykova I.N., Korablev D.V. Prioritizatsiya gosudarstvennoi politiki razvitiya Dal'nego Vostoka [State Policy Prioritizing of the Far East Region]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 3, pp. 76–88.

18. Rykova I.N., Smirnov M.A. Problemy i perspektivy razvitiya v Rossii optovo-raspredelitel'nykh tsentrov dlya sbyta sel'skokhozyaistvennoi produktsii [Problems and prospects of development in Russia of wholesale distribution centers for selling agricultural products]. *Finansovaya analitika: problemy i resheniya = Financial Analytics: Science and Experience*, 2014, no. 34, pp. 2–11.

19. Sokolov I.A. Doklad 'Metodologicheskie podkhody k otsenke effektivnosti byudzhetnykh raskhodov, v tom chisle gosudarstvennykh program' [Report on Methodological approaches to evaluating the effectiveness of budget expenditures, including public programs]. *Finansovyi zhurnal = Financial Journal*, 2014, no. 2, pp. 7–10.

20. Fatikhova L.E. Promezhutochnye itogi i perspektivy razvitiya v ramkakh VTO promyshlenno-proizvodstvennykh OEZ Rossii [Intermediate performance results and prospects of the future development of industrial special economic zones of Russia in terms of accession to the WTO]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya = Theory and Practice of Social Development*, 2014, no. 6, pp. 137–139.

21. Shaimieva K.R. [Technology parks and specific economic zones in the Republic of Tatarstan: characteristics and perspectives of development]. *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal*, 2014, no. 3. (In Russ.) Available at: http://www.uecs.ru/regionalnaya-ekonomika/item/2834-2014-03-31-11-15-34.

Mikhail A. SMIRNOV
Research Institute of Finance,
Moscow, Russian Federation
smirnov@nifi.ru