

Особенности и риски функционирования территорий опережающего социально-экономического развития в России

Е.С. Конищев^а, К.И. Неткачев^б^{а,б} Финансовый университет, Москва, Россия^а <https://orcid.org/0000-0001-9733-4821>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-2161-1850>

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается функционирование существующих территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) в российских регионах. Авторы выделяют комплекс проблем и вызовов, связанных с особенностями деятельности резидентов ТОСЭР и их влиянием на региональную экономику. Рассматриваются также действующая нормативно-правовая база и сопутствующие ей механизмы, направленные на создание благоприятного инвестиционного климата, а также финансовые, социальные и демографические риски, связанные с особым экономическим статусом ТОСЭР. Отмечается, что одной из главных угроз успешному функционированию ТОСЭР является проблема сбыта готовой продукции ввиду удаленности предприятий от экономических центров государства. Авторы отдельно выделяют демографический и политический риски, связанные с привлечением низкоквалифицированной рабочей силы, что может привести к снижению уровня жизни населения регионов, где есть территории опережающего социально-экономического развития. В работе акцентируется внимание на том, что ключевыми резидентами ТОСЭР являются представители российского малого и среднего бизнеса. По мнению авторов статьи, большинства рисков, угрожающих функционированию ТОСЭР, можно избежать благодаря грамотному стратегическому планированию при выборе места создания особой территории, а также за счет привлечения иностранных инвесторов, которые обеспечат технологическое развитие средств производства.

Ключевые слова: ТОСЭР; экономическая политика; экономический рост; резидент; инвестиции; региональная экономика; риски

Для цитирования: Конищев Е.С., Неткачев К.И. Особенности и риски функционирования территорий опережающего социально-экономического развития в России. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(2):112-117. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-112-117

ORIGINAL PAPER

Features and Risks of Functioning of TOSER in Russia

E.S. Konishchev^а, K.I. Netkachev^б^{а,б} Financial University, Moscow, Russia^а <https://orcid.org/0000-0001-9733-4821>; ^б <https://orcid.org/0000-0002-2161-1850>

ABSTRACT

The article considers the functioning of existing TOSER (territories of advanced socio-economic development) in the Russian regions. The authors identified a set of problems and challenges related to the peculiarities of the activities of residents of TOSER and their impact on the regional economy. The current legal framework and its accompanying mechanisms aimed at creating a favourable investment climate, as well as financial, social and demographic risks associated with the special economic status of TOSER are considered. We noted that one of the main threats to the successful functioning of TOSER is the problem of selling finished products due to the remoteness of enterprises from the economic centres of the state. The authors separately highlight the demographic and political risks associated with attracting low-skilled labour, which can lead to a decrease in the standard of living of the population of regions where there are territories of advanced socio-economic

development. The paper focuses on the fact that the key residents of TOSER are representatives of Russian small and medium-sized businesses. According to the authors, most of the risks threatening the functioning of areas of advancing socio-economic development can be avoided through careful strategic planning when choosing a place to create a special territory, and by attracting foreign investors that will ensure the technological development of the means of production.

Keywords: TOSER; economic policy, economic growth; resident; investment; regional economy; risks

For citation: Konishchev E.S., Netkachev K.I. Features and risks of functioning of TOSER in Russia. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finasovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(2):112-117. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-112-117

Одной из главных экономических проблем современной России является региональное развитие. Отсутствие необходимой инфраструктуры и свободных средств остро ставит вопрос о создании особых условий для ускоренного экономического развития ряда регионов, имеющих внушительный экономический потенциал, который усилиями только российского рынка инвестиций реализовать в полной мере в ближайшее время не представляется возможным [1]. Кроме того, существующий технологический разрыв в промышленном секторе, а также в большинстве других секторов экономики ставит Россию в невыгодное положение в связи с ее интеграцией в мировую производственную систему, где успех реализации продукции во многом определяется конкурентоспособным промышленным производством, а также международными коммуникациями. Эта интеграция проходит на фоне сложных политических разногласий с ведущими развитыми странами и жесткого режима санкций, ограничивающего российские компании. При этом важнейшим вопросом остается привлечение иностранных и внутренних инвестиций, позволяющих за счет внебюджетных средств серьезно ускорить развитие того или иного субъекта Российской Федерации.

Одним из решений данного комплекса проблем представляется создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). ТОСЭР, согласно соответствующему Федеральному закону «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее — закон № 473-ФЗ), — «часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим

осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения»¹.

Стоит отметить, что ТОСЭР, в отличие от ОЭЗ (особой экономической зоны), не имеет направленности на продвижение исключительно российского производителя, а наоборот, обеспечивает иностранным компаниям упрощенный доступ на российский рынок. На территории опережающего развития основным актором является резидент — индивидуальный предприниматель или юридическое лицо, осуществляющее свою деятельность только на ней.

В Российской Федерации ТОСЭР существуют на базе трех различных экономических субъектов: в регионах Дальневосточного федерального округа (ДФО), в моногородах и в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). В Правительстве Российской Федерации обсуждаются варианты создания ТОСЭР в Арктической зоне страны, на территории Крыма, а также в республиках Северного Кавказа. По состоянию на ноябрь 2019 г. в России насчитывается 100 ТОСЭР.

Дальневосточные ТОСЭР выделяются на фоне остальных своим особым положением в порядке формирования. В отличие от большинства иных территорий опережающего развития, ТОСЭР в ДФО имеют широкий профиль и довольно высокую мобильность. Так, например, в ТОР (Территория опережающего развития) «Южная» на юге Сахалина — большое количество развиваемых отраслей. В их числе — сельское хозяйство, добыча полезных ископаемых, научно-иссле-

¹ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 27.12.2018). СПС КонсультантПлюс.

довательская деятельность, металлургическое и горнодобывающее производство, работы по очистке и распределению воды и ряд других видов деятельности, не укладывающихся в привычный для обычных ТОСЭР довольно узкий профиль проводимых работ.

ТОСЭР на базе моногородов являются наиболее распространенным видом территорий опережающего развития. Согласно соответствующему Федеральному закону № 473-ФЗ², такие экономические субъекты создаются на базе монопрофильных муниципальных образований, осуществляющих определенную экономическую деятельность.

В большинстве ТОСЭР резиденты практически не контактируют с государственными органами при регистрации — все административные функции в данном случае переданы управляющим компаниям, которые заключают с резидентом договор об осуществлении деятельности на ТОСЭР³, а потом сами предоставляют административной власти необходимую информацию. При этом предоставление участков и прочих ресурсов территории осуществляется согласно договору, форма которого прописана в статье 14⁴ закона № 473-ФЗ, и производится от имени управляющей компании, а не от лица государственных органов.

Главной целью территорий опережающего развития является попытка «разгрузить» бюджет путем привлечения иностранных инвестиций для отдельных территориальных образований. Согласно содержанию принимаемых актов, а также целям проводимых реформ, для инвестора должны создаваться наиболее комфортные условия путем упрощения налоговой и таможенной политики. Данные требования начинают реализовываться: об этом можно судить по активности иностранных инвесторов. К примеру, китайские инвестиции в дальневосточные ТОСЭР уже в 2017 г. превысили сумму 130 млрд руб.

Условия налоговой политики также отличаются от тех, которые предоставляются на остальной территории России. Для более динамичного развития предприятий территории предпри-

нимаются меры по облегчению налогового режима. Так, на примере ТОСЭР «Надвоицы» в Карелии видно, что налог на прибыль внутри ТОСЭР составит 0%, а отчисления в Пенсионный фонд — 6%, что дает преимущества резидентам по сравнению с предпринимателями, ведущими деятельность без льгот.

Такие условия могут серьезно повлиять на ход развития региона и вектор его экономического роста. Направленность на иностранные инвестиции, режим упрощенной торговли и производства — все это ставит более слабого российского производителя под угрозу поглощения сильными зарубежными игроками [2]. Отсюда исходит основная волна недоверия со стороны отечественных производителей и отраслевых конгломератов к политике создания ТОСЭР. Поэтому в первую очередь необходимо обозначить риски для резидентов ТОСЭР и регионов, на базе которых они создаются [3].

Первостепенные риски затрагивают финансовые категории: предоставляемые резидентам ТОСЭР преференции в виде льгот по налогу на прибыль и на имущественные налоги составляют сумму доходов, которая «выпадает» из бюджета. Этот эффект типичен для любого инвестиционного проекта, он возникает исключительно в перспективе и не может быть безотлагательным, поэтому необходимо создать эффективный механизм для компенсации выпадающих доходов из регионального бюджета [3]. На данный момент единственным компенсационным механизмом потери доходов бюджета может стать увеличение поступлений от НДФЛ, но для работы механизма необходимы устойчивые темпы роста занятости и доходов населения.

Ко второй группе рисков относятся проблемы реализации готовой продукции в условиях развития бизнеса резидентов, которые порождают необходимость экспортной ориентации в силу слабого платежеспособного спроса потребителя и насыщения местного рынка продукцией за счет роста объема производства.

Третьей категорией рисков является возможное отсутствие роста в секторе малого и среднего бизнеса. Для большинства случаев условия «входа» в ТОСЭР, например для Северного морского пути, за пределами [2]. Это касается в первую очередь требования ежегодного (в течение 10 лет) инвестирования в объеме 5 млн руб., что не представляется возможным для большинства предприятий малого и среднего бизнеса.

² О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ (ред. от 27.12.2018). СПС КонсультантПлюс. С. 2.

³ Там же.

⁴ Там же.

Также существует риск, связанный с проблемами обеспечения оптимальных условий и гарантий для населения. Основной задачей сегодня наряду с привлечением инвестиций считается именно обеспечение населения работой [4]. При этом следует понимать, что большинство ТОСЭР предполагают свободное использование низкоквалифицированных и низкооплачиваемых работников из-за рубежа. Это актуально для территорий опережающего развития на Дальнем Востоке и негативно сказывается на миграционной обстановке, в перспективе угрожая сохранению территориальной целостности Российской Федерации [5].

Помимо экономических рисков, следует выделить и социально-политические угрозы. Создание ТОСЭР предполагает необходимость привлечения инвестиций для развития инфраструктуры, — районы, в которых расположены ТОСЭР, не отличаются густонаселенностью [6]. Исходя из текущей демографической политики, привлечение большого количества низкоквалифицированной рабочей силы из-за рубежа может серьезно ударить по общему уровню жизни региона, что приведет к снижению рождаемости. Также стоит отметить политический аспект: ТОСЭР нередко расположены в местах добычи экономически важных ресурсов, что порождает проблему контроля за деятельностью иностранных компаний [7]. Это особенно актуально для ТОСЭР, расположенных в закрытых административно-территориальных образованиях, где функционируют промышленные предприятия, работающие в особом режиме безопасности и охраны государственной тайны.

Для выявления степени практической угрозы, связанной с представленными выше рисками, стоит провести анализ деятельности функционирующих на данный момент ТОСЭР. Большинство территорий опережающего социально-экономического развития созданы в ДФО, регионы которого считаются депрессивными [8]. С 2015 г. Правительство РФ одобрило создание ТОСЭР в Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре, а также Надеждинской ТОСЭР в Приморском крае. Развитие экономических зон с 2016 г. продолжилось уже на Сахалине — «Южное» (производство продуктов питания) и «Горный воздух» (туризм). Особенностью ТОСЭР на Дальнем Востоке является то, что ключевыми иностранными инвесторами выступают китайские и японские

корпорации. Одна из крупнейших ТОСЭР находится в Благовещенске и Суйфэньхэ (Китай) для развития торговли на этом участке российско-китайской приграничной зоны.

Курильская ТОСЭР базируется на развитии рыбной промышленности. Другие отрасли промышленности на Курилах — это строительство горно-перерабатывающих комбинатов на острове Уруп [9]. Третья отрасль — туризм: развитие бальнеологических курортов на Кунашире и Итуруп.

В моногородах первые ТОСЭР были образованы в Юрге и Анжеро-Судженске в Кемеровской области. С географической точки зрения на выбор этого места оказали влияние компактность расположения городов, близость к Новосибирску и Томску, а также к военному полигону (крупнейшему в Западной Сибири потенциальному потребителю товаров и услуг, произведенных в Юргинской ТОСЭР).

С демографической точки зрения Юрга была выбрана в связи с положительным приростом населения в последние годы, а наличие более 15 высших учебных заведений различной направленности дает возможность готовить кадры для строящихся предприятий [10]. Основные секторы инвестиций — деревообрабатывающая промышленность и целлюлозно-бумажное производство.

В начале февраля 2019 г. ТОСЭР в Набережных Челнах первой в России выполнила план по привлечению резидентов. Это крупный город с населением более 520 тыс. человек. Набережночелнинская ТОСЭР должна диверсифицировать экономику моногорода почти на 19% (<http://i-regions.org/images/files/presentations/Tatarstan.pdf>). За 3 года работы территории было привлечено 15 млрд руб. (инвестиции) и создано 3400 рабочих мест (<https://www.tatar-inform.ru/news/2019/02/07/641629>). Всего на данной ТОСЭР создано 44 предприятия, из которых 18 начали работать в 2018 г. Это свидетельствует о бурном развитии ТОСЭР в Набережных Челнах. Основными работодателями стали российские филиалы китайской компании «Хайер». Также следует отметить развитие Набережночелнинского трубного завода и АО «Изоляционный трубный завод».

Деятельность ТОСЭР в России оценивается положительно: по данным Минвостокразвития, в ДФО было запущено более 236 проектов (общая сумма инвестиций в которые составила

440 млрд руб.), создавших около 30 тыс. рабочих мест, несмотря на множество рисков, связанных с образованием таких экономических зон. Территории опережающего развития значительно продвигают модернизацию региональной инфраструктуры, создают рабочие места и привлекают иностранные инвестиции, необходимые российской экономике, что делает их ценным инструментом современной экономической политики.

Из всего вышесказанного следует, что на данный момент ТОСЭР успешно выполняют свою основную функцию — привлечение инвестиций и развитие региональной инфраструктуры. В настоящий момент перечисленные риски являются лишь потенциальными, но требуют к себе постоянного внимания и дальнейшего изучения. Несмотря на серьезную угрозу преобладания иностранных компаний на таких территориях, именно российские производители на данный момент представляют большую часть резидентов.

Территории опережающего социально-экономического развития на сегодняшний день продемонстрировали свою высокую эффективность как средство привлечения внебюджетных средств для развития отдельных регионов. Такой

формат позволяет активнее интегрировать российскую экономику во всемирную экономическую систему за счет привлечения инвестиций и технологий из-за рубежа.

Также ТОСЭР можно рассматривать как платформу для разработки государственной политики по развитию малого и среднего бизнеса на региональном уровне и площадку для апробирования новых налоговых систем и экономических изменений. А применение системного подхода к деятельности малого бизнеса в рамках ТОСЭР ускорит его развитие.

Территории опережающего развития как административно-экономические единицы имеют широкие перспективы. Система привлечения инвестиций и оптимизация за их счет региональной инфраструктуры работают, но весь потенциал полностью не раскрыт, на что следует обратить внимание и активизировать работу по повышению эффективности работы ТОСЭР, не забывая про риски, которые в настоящий момент не проявляются в той мере, в которой могли бы негативно повлиять на социально-экономическую ситуацию в регионах, однако по мере роста и развития ТОСЭР могут стать настоящей проблемой как для отдельных субъектов Федерации, так и для всей страны.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Андриченко О.В., Старкова Ю.А. Государственно-частное партнерство как инструмент создания территорий опережающего социально-экономического развития. Государственное и муниципальное управление. *Ученые записки СКАГС*. 2019;(1):253–258.
2. Степанов К.И., Орлов С.Л. Новая парадигма в национальной системе управления: формирование территорий опережающего развития в Дальневосточном федеральном округе. *Проблемы современной экономики*. 2015;1(53):203–204.
3. Арзуманян М.А., Ларина О.И., Морыженкова Н.В. Типология рисков территорий опережающего развития. *Управление*. 2018;2(20):14–18.
4. Ананичева Е.П., Киевская Е.С. Территория опережающего развития как фактор инвестиционной привлекательности и ускоренного развития экономики для улучшения жизни населения. *Международный сельскохозяйственный журнал*. 2019;(4):7–8.
5. Ковальчук О.В. Проблемы и перспективы реализации новой модели социально-экономического развития макрорегиона на территории российского Дальнего Востока. *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2019;2(27):165–169.
6. Мякишева Е.А., Руденко М.Н. Об организационно-экономическом содержании категории «территория опережающего социально-экономического развития». М.: Научное обозрение; 2015.
7. Евсеев В.О., Корнилович В.А., Казанов Е.В. Территории опережающего развития как объект государственного планирования. *Уровень жизни населения регионов России*. 2016;2(200):70–82.
8. Строев П.В., Власюк Л.И. Долговая нагрузка регионов и региональная политика. *Финансы: теория и практика*. 2017;5(101):90–99.
9. Фаттахов Р.В., Строев П.В. Пространственное развитие России: вызовы современности и формирование точек экономического роста. В сб.: В поисках утраченного роста. Сб. научн. статей II Международного форума Финансового университета. М.: Финансовый университет; 2016.

10. Чернышева Т.К. Реализация концепции e-Government в условиях перехода к цифровой экономике в Российской Федерации. *Научные записки молодых исследователей*. 2018;(2);70–76.

REFERENCES

1. Andrichenko O.V., Starkova Yu.A. Public-private partnership as a tool for creating territories of advanced socio-economic development. State and municipal administration. *Uchenye zapiski SKAGS*. 2019;(1):253–258. (In Russ.).
2. Stepanov K.I., Orlov S.L. A new paradigm in the national management system: the formation of territories of advanced development in the far Eastern Federal district. *Problemy sovremennoi ekonomiki*. 2015;1(53):203–204. (In Russ.).
3. Arzumanyan M.A., Larina O.I., Moryzhenkova N.V. Types of risks of the priority development areas. *Upravlenie*. 2018;2(20):14–18. (In Russ.).
4. Ananicheva E.P., Kievskaya E.S. Territory of advanced development as a factor of investment attractiveness and accelerated economic development for improving the life of the population. *Mezhdunarodnyi sel'skokhozyaistvennyi zhurnal*. 2019;(4):7–8. (In Russ.).
5. Kovalchuk O.V. Problems and prospects of implementing a new model of socio-economic development of the macroregion on the territory of the Russian Far East. *Azimut nauchnykh issledovaniy: ekonomika i upravlenie*. 2019;2(27):165–169. (In Russ.).
6. Myakisheva E.A., Rudenko M.N. On the organizational and economic content of the category “territory of advanced socio-economic development”. Moscow: Nauchnoe obozrenie; 2015. (In Russ.).
7. Evseev V.O., Kornilovich V.A., Kazanov E.V. Territories of advanced development as an object of state planning. *Uroven zhizni naseleniya regionov Rossii*. 2016;2(200):70–82. (In Russ.).
8. Stroeve P.V., Vlasyuk L.I. Debt burden of regions and regional policy. *Finansy: teoriya i praktika*. 2017;5(101):90–99. (In Russ.).
9. Fattakhov R.V., Stroeve P.V. Spatial development of Russia: challenges of modernity and formation of points of economic growth. In: In search of lost growth. Proceedings of the II International Forum of the Financial University. Moscow: Financial University; 2016. (In Russ.).
10. Chernysheva T.K. Implementation of the e-Government concept in the conditions of transition to the digital economy in the Russian Federation. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei*. 2018;(2);70–76. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Евгений Сергеевич Конищев — студент 4-го курса факультета социологии и политологии, Финансовый университет, Москва, Россия
starinatarrick@gmail.com

Кирилл Иванович Неткачев — студент 4-го курса факультета социологии и политологии, Финансовый университет, Москва, Россия
belkir1998@icloud.com

ABOUT THE AUTHORS

Eugeny S. Konishchev — 4-year student, Faculty of Sociology and Political Sciences, Financial University, Moscow, Russia
starinatarrick@gmail.com

Kirill I. Netkachev — 4-year student, Faculty of Sociology and Political Sciences, Financial University, Moscow, Russia
belkir1998@icloud.com

Статья поступила 10.01.2020; принята к публикации 10.02.2020.

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

The article received on 10.01.2020; accepted for publication on 10.02.2020.

The authors read and approved the final version of the manuscript.