

Инструменты территориального развития

Попытки создания инструментов ускоренного развития отдельных территорий предпринимались с самого начала существования Российской Федерации в качестве независимого государства. За последние 20 лет образовалось множество инструментов регионального развития с различной эффективностью и близким функционалом. Назрела необходимость их четко упорядочить.

Разнообразие или хаос?

Первые инструменты территориального развития, функционирующие до настоящего времени, появились только в 1999 году, когда был принят закон о наукоградах и создана особая экономическая зона в Магаданской области. Более масштабно процесс формирования современных механизмов начался после принятия в 2005 году Федерального закона № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». Новый подход включал в себя весьма компактный характер льготной территории, оказание существенной инфраструктурной поддержки и довольно четкие требования к отбору и деятельности резидентов.

Постепенно в стране формировались новые виды инструментов поддержки. Это касалось и новых типов ОЭЗ, и принципиально других механизмов. Инструменты создавались как на федеральном

уровне, так и самостоятельно регионами. В ряде случаев главной, но неофициальной целью появления нового механизма было лишь перераспределение средств в пользу конкретного ведомства, «пробившего» соответствующую тему.

В результате только на федеральном уровне было зафиксировано 16 значимых инструментов территориального развития. Причем здесь еще не представлены индустриальные (промышленные) парки и технопарки (помимо технопарков в сфере высоких технологий – ТВТ), так как по ним нормативная база имеет более размытый характер. Также тут нет и относительно небольших инструментов (например, центров кластерного развития).

Количество реальных объектов, созданных с использованием различных инструментов, имеет очень большой разброс. Причем по отдельным

Хронология появления инструментов территориального развития в России



позициям можно дать лишь оценку, а не точное число. Но даже весьма консервативный подход к подсчету дает суммарно 380 объектов (территорий). Если бы все эти потенциальные точки роста достигали поставленных задач, то мы бы сейчас имели несравненно более позитивную картину развития экономики регионов.

Конечно, определенное разнообразие в инструментах поддержки необходимо. Они могут отличаться по целевому назначению (догоняющее или опережающее развитие регионов), ориентироваться на различные отраслевые группы, предназначаться для крупного или малого бизнеса. Но нынешний набор инструментов кажется

Число объектов (территорий) для различных инструментов

Индустриальные парки ¹	111
Туристские кластеры ²	56
Технопарки кроме ТВТ ³	53
ТОСЭР в моногородах	40
Особые экономические зоны	27
Инновационные территориальные кластеры	25
ТОР на Дальнем Востоке	18
Наукограды	13
Технопарки в сфере высоких технологий	12
Наноцентры	12
Промышленные кластеры	8
Свободный порт ⁴	5
Зоны территориального развития	0

¹ По оценке Ассоциации индустриальных парков

² В понимании ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации»

³ По данным ГИСИП (но существуют оценки до 200 технопарков, если ориентироваться на только название, а не реальный формат объекта)

⁴ Считается по числу регионов, в которых действует режим «Свободный порт Владивосток»

избыточным. Многие из них имеют сходные задачи и похожий льготный режим. А некоторые механизмы даже очень близки по своим названиям. Такая ситуация явно дезориентирует инвесторов.

Кроме того, постоянное появление новых механизмов создает излишнюю нестабильность. Часто запуск дополнительного инструмента означает заметное сокращение финансирования по ранее действующим, что нарушает планы как инвесторов, так и соответствующих регионов.

Поэтому желательны систематизация, упрощение и стабилизация системы инструментов территориального развития.

Основные инструменты

Сегодня в числе основных инструментов опережающего развития — ОЭЗ, ТОСЭР, зоны территориального развития, туристские кластеры, индустриальные парки, технопарки, наукограды, инновационные территориальные кластеры, промышленные кластеры, Свободный порт Владивосток.

ОЭЗ создаются для стимулирования производства высокотехнологической продукции и развития услуг с высокой добавленной стоимостью. Имеется четыре типа особых экономических зон: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые. Однако постепенно различия между ними уменьшаются, так как идет взаимопроникновение разрешенных видов деятельности. Преимущество ОЭЗ — сочетание значительных налоговых и таможенных льгот с возможностью создания инфраструктуры за счет бюджета. Соответственно, в качестве претензии к эффективности работы этого механизма чаще всего называется медленная окупаемость бюджетных инвестиций, хотя в этом смысле российские ОЭЗ не плохо смотрятся на фоне зарубежных аналогов. Так, промышленно-производственные «Алабуга» и «Липецк» неоднократно признавались победителями в различных номинациях авторитетного рейтинга Global Free Zones of the Year. Хорошие показатели демонстрирует и большинство технико-внедренческих зон. С другой стороны, в 2016 году из-за неэффективности было закрыто восемь туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ. Как показала практика, для успеха особой экономической зоны предельно важны достаточные инвестиции в инфраструктуру и активная работа региональных властей. Особый формат имеют ОЭЗ в Магаданской и Калининградской областях, где льготный режим касается не локализованных участков, а всего региона. В некотором смысле они даже ближе к механизму Свободного порта.

Территории опережающего социально-экономического развития имеют две различные формы, которые часто путают: ТОР на Дальнем Востоке и ТОСЭР в моногородах. Первый формат имеет комплексный характер и по смыслу близок к ОЭЗ, а второй формат представляет собой набор налоговых льгот для моногородских территорий без прямой финансовой поддержки и специальных административных процедур. Закон допускает создание ТОР за пределами

Дальнего Востока с 1 января 2018 года, но пока такая практика отсутствует. Льготный механизм ТОР прежде всего ориентирован на обеспечение конкурентоспособности с аналогичными зонами в странах АТР. Здесь не предполагается столь жестких ограничений на виды деятельности и размер инвестиций, как в ОЭЗ. Кроме того, значительное внимание уделяется созданию сопутствующей социальной инфраструктуры. В настоящее время идет активная работа по привлечению инвесторов и строительству инфраструктуры, поэтому объективную оценку эффективности этого инструмента можно будет дать примерно через пять лет. Но уже сейчас каждая ТОР имеет зарегистрированных резидентов. Причем в их числе есть как мегапроекты на сотни миллиардов рублей, так и МСП. Сейчас по числу резидентов лидирует ТОР «Камчатка», а по объему заявленных инвестиций — ТОР «Свободный» (Амурская область). Что касается ТОСЭР в моногородах, то большинство из них создано в течение последнего года, поэтому пока они, скорее, аванс, предоставленный регионам. Зоны территориального развития предполагают поддержку отстающих регионов, но на практике так и не были запущены.

Туристские кластеры как инструмент опережающего развития должны стать центрами кристаллизации профильных МСП в регионах, позволяющими оказывать отдыхающим целый комплекс современных услуг согласно ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации». Но реально далеко не все одобренные проекты носят такой характер. Многие представляют собой отдельные объекты. Большинство туристских кластеров в настоящее время в процессе активного строительства, в том числе создается инфраструктура за счет бюджета. Но целый ряд проектов приостановлен или даже отменен из-за слабой проработки или отсутствия инвесторов. Например, по кластерам «Всплеск» (Ростовская область) и «Никола-Ленивец» (Калужская область) выделенные федеральные средства были возвращены в бюджет, так как частные инвесторы отказались от реализации своих планов.

Тема индустриальных (промышленных) парков возникла довольно спонтанно на региональном уровне и уже затем была поддержана рядом федеральных инструментов. Механизм подразумевает формирование и инфраструктурное обустройство greenfield- или brownfield-площадки для размещения различных производств.

Сейчас такие территории имеются почти во всех регионах, но сильно отличаются по размерам, отраслевой направленности и эффективности. По данным Ассоциации индустриальных парков, их средняя заполненность в 2017 году составила 53,4%. При этом имеются как очень успешные, так и крайне проблемные проекты. Например, в Ставропольском крае помимо весьма удачного индустриального парка «Невинномысск» существовал и региональный парк «Фармацевтика», который за шесть лет не смог привлечь ни одного инвестора и недавно был закрыт, несмотря на инвестиции в инфраструктуру в размере более 600 млн рублей. Основные факторы успеха — правильная концепция и энергичная управляющая компания.

Что касается технопарков, их основное отличие от индустриального парка — ориентация на инновационные предприятия, а не на традиционную промышленность. При этом технопарки предоставляют резидентам помещения и оборудование общего пользования, а промпарки чаще акцентируются на выделении инвесторам земельных участков. Отдельный класс — это технопарки в сфере высоких технологий, по которым существует специальная программа федеральной поддержки. Именно среди них можно выделить наиболее успешные примеры — «Академпарк» в Новосибирске и «ИТ-парк» в Казани. С другой стороны, многие проекты по этой программе были закрыты: например, технопарки в Черноголовке и Дмитрове, не получившие достаточной поддержки от региональных властей и не сумевшие привлечь профильные компании. Проблема многих региональных технопарков в том, что, не сумев привлечь инновационные компании и создать сервисы общего пользования, они превратились в обычные бизнес-центры с льготной арендой.

Механизм «наукограды» ориентирован на сохранение советского задела и его адаптацию к современной ситуации. Важный элемент — федеральные субсидии для городского хозяйства, ориентированные на создание условий для привлечения и удержания кадров. 9 из 13 наукоградов расположены в Московской области.

Цель инновационных территориальных кластеров — увеличение выпуска инновационной продукции и экспорта, в том числе за счет развития кооперационных связей и реализации



Важно критично разобраться в институтах, определить, являются они мыльными пузырями или действуют реально. Я за экономически целесообразное многообразие. Надо отдать должное губернаторам, которые ищут решения для регионов. Это более правильный и трудоемкий процесс, нежели поиск путей к президенту или премьеру под маркой придуманных юбилеев для получения финансирования. Сегодня регионы соревнуются в привлечении инвестиций. Безусловно, конкуренция — основа развития экономики, и острая необходимость инвестиций заставит всех в стране действовать по-новому. Необходимо повернуться лицом к инвестору. Предоставить то, в чем он нуждается: современную инженерную инфраструктуру и необходимые технические условия. Для этого не обязательно иметь ОЭЗ в каждом регионе. Наш регион гордится своей ОЭЗ «Липецк», которая окупилась инвестициями налоговыми отчислениями. А в Белгороде ОЭЗ нет, но регион успешен. Чем больше успешных регионов, тем успешнее страна. Но эта успешность должна иметь под собой прочный экономический фундамент.

Иван Кошелев,
генеральный директор АО «ОЭЗ ППТ «Липецк»

внутрикластерных проектов. Реализация проекта осложняется тем, что реальное федеральное финансирование оказалось существенно ниже запланированного. Этот факт в совокупности с большим разбросом в эффективности работы по развитию кластеров привел к тому, что реальная централизованная поддержка сейчас оказывается менее чем половине из них. Но при этом несколько проектов демонстрируют хорошую динамику, например, кластеры в Татарстане, Самарской и Калужской областях.

Отличие промышленных кластеров от предыдущего инструмента — меньший акцент на инновации, больший — на развитие производственных цепочек и импортозамещение. Инструмент относительно новый, поэтому

пока невозможно оценить его эффективность. Но в качестве недостатков можно выделить отсутствие отраслевых приоритетов при отборе кластеров и акцентов в широком перечне возможных направлений субсидирования.

Свободный порт Владивосток помимо налоговых льгот предполагает значительное упрощение таможенных и визовых процедур, так как одна из его важнейших целей — развитие международной торговли и туризма. Механизм уже получил позитивную оценку от бизнеса в Приморье, а в отношении других четырех регионов пока рано делать какие-либо выводы.

В целом инструменты территориального развития имеют для инвестора два основных типа предпочтений: бюджетное финансирование и льготы (налоговые, таможенные и прочие). В некоторых случаях наблюдаются упрощение процедур и административная поддержка, но это менее значимо.

Инструменты можно также распределить по группам в зависимости от масштаба охваченной территории. Первые относятся к региону или муниципалитету целиком (ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях, Свободный порт Владивосток, наукограды, зоны территориального развития). Это могут быть выделенные участки или объекты (ТОР/ТОСЭР, основные типы ОЭЗ, индустриальные парки, технопарки, туристские кластеры и наноцентры), а также распределенные группы организаций (инновационные территориальные кластеры и промышленные кластеры).

Четко разделить инструменты на механизмы опережающего и догоняющего (выравнивающего) характера невозможно. Почти все они декларативно ориентируются на опережение, но в реальности применение многих из них в проблемных регионах играет выравнивающую роль.

Очень неравномерно рассматриваемый инструментарий используется в различных регионах. Если лидеры применяют более половины возможного перечня, то некоторые субъекты Федерации ограничиваются одним-двумя механизмами. Причем количество используемых инструментов не сильно зависит от размера региона. Это объясняется не только активностью региональных властей, но и консерватизмом

федеральных структур, которым при запуске новых инструментов проще организовать работу с передовыми территориями.

Очень большой разброс имеется и по ведомствам, курирующим инструменты развития. При этом часто сходные инструменты курируются различными министерствами. Это подтверждает версию, что ряд механизмов создавался скорее под ведомство, а не под задачу.

Как повысить эффективность?

Число используемых инструментов территориального развития желательно сократить, а систему — упорядочить. При этом вряд ли нужно пытаться привести их к единственному механизму с набором различных опций. Это сохранило бы слишком сложную систему, придав ей еще и «зонтичную» надстройку.

Более эффективным представляется объединение наиболее близких по смыслу инструментов. Например, консолидировать все инструменты, вводящие льготный режим на территории целого региона или муниципалитета, за исключением наукоградов, имеющих большую специфику. Аналогично можно было бы сделать единый инструмент для локализованных территорий, в том числе различных форм парков, а еще один — для распределенной сети региональных предприятий.

Естественно, каждый такой инструмент мог бы иметь несколько опций, обеспечивающих его разделение на виды. Такими опциями могли бы быть распределение на федеральный и региональный уровни, отраслевая ориентация, территориальный аспект. Это придало бы системе гораздо более структурированный и понятный характер.

При подобном объединении могут возникнуть сложности ввиду различия министерств, курирующих сходные инструменты. Для части из них будет возможна передача всех близких механизмов в ведение единого ответственного ведомства, а где-то распределение функций может сохраниться и в долгосрочном периоде.

В ходе структуризации и унификации важно не допускать нарушения прав уже работающих инвесторов и не создавать избыточные сложности с переоформлением соглашений.

Вторым важным изменением должна стать корректировка процедуры отбора новых объектов для применения инструментов территориального развития. Тут желательно вернуться к конкурсному механизму, когда заявки регионов рассматриваются на основе прозрачной системы критериев. Отдельной проблемой при этом будет распространение инструментов территориального развития на относительно слабые регионы. Для них целесообразно будет либо проводить отдельные конкурсы, либо вводить специальные коэффициенты в систему оценки заявок.

Кроме того, при решении о новом объекте применения того или иного инструмента необходимо учитывать, какие инструменты уже действуют в регионе. Создаст ли новый инструмент синергию с ними или же целесообразнее сосредоточить усилия на действующих механизмах?

Таким образом можно постепенно снизить избыточную концентрацию инструментов в весьма ограниченном числе российских регионов.

Немаловажно обеспечить более стабильное финансирование уже работающих инструментов, без этого сложно говорить об их эффективности. При этом значимым элементом, снижающим нагрузку на бюджет, могло бы стать более активное использование государственно-частного партнерства для строительства инфраструктуры. А для улучшения информированности потенциальных инвесторов желательно создать централизованный ресурс, где в структурированном виде будут представлены основные инструменты территориального развития, что позволит бизнесу делать обоснованный выбор с учетом индивидуальных предпочтений.

Федеральные ведомства, курирующие отдельные инструменты

	Минэкономразвития	Минпромторг	Минобрнауки	Минвостокразвития	Минсвязи	Минкавказ	Ростуризм
ОЭЗ	●					●	
ТОР/ТОСЭР	●			●			
Зона территориального развития	●						
Туристские кластеры							●
Индустриальные парки	●	●					
Технопарки	●	●			●		
Инновационные территориальные кластеры	●						
Промышленные кластеры		●					
Наукограды			●				
Свободный порт				●			