

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИНСТРУМЕНТОВ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Специальность: Экономика и управление народным хозяйством

Направление: Региональная экономика

Авторы: В.В. КООКУЕВА, к.э.н., доцент, доцент кафедры финансового менеджмента РЭУ им. Г.В. Плеханова,

Ю.С. ЦЕРЦЕИЛ, к.э.н., доцент кафедры финансового менеджмента РЭУ им. Г.В. Плеханова

В статье анализируются инструменты региональной политики: особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего развития. Проведен сравнительный анализ правовых основ, основ организации и функционирования инструментов, преимущества и недостатки каждого из них, меры налогового стимулирования и государственной поддержки.

The article analyzes the tools of regional policy: special economic zones, zones of territorial development, and territories of priority development. A comparative analysis of the legal framework, the fundamentals of the organization and functioning of the tools, the advantages and disadvantages of each of them, tax incentives and government support was carried out.

Ключевые слова: особые экономические зоны, зоны территориального развития, территории опережающего развития, региональное развитие.

Keywords: special economic zones, zones of territorial development, territories of priority development, regional development.

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-010-00428 а.

В условиях необходимости развития стратегического планирования важным направлением государственной экономической политики является инновационная и промышленная политика, основанная на принципах кластеризации и оптимизации пространственного развития. В настоящее время существует различные инструменты территориального развития в результате действия которых должна повышаться конкурентоспособность территорий, повышаться уровень инвестиционной привлекательности и социально-экономического развития.

Научные дискуссии порождают многообразие этих инструментов, частичное пересечение целей и задач, спорность эффективности функционирования и другие проблемы.

Если говорить об инструментах развития территорий, поддержки компаний и развития инвестиций, то можно отметить, что данное направление в России существует с начала 90-х годов, когда были приняты как на федеральном, так и на региональном уровнях законы, представляющие различные льготы для организаций, осуществляющих инвестиции в экономику соответствующего региона, в частности в виде капитальных вложений.

Во второй половине 90-х годов в России были созданы особые экономические зоны (далее ОЭЗ). Количество этих зон периодически изменяется, что обусловлено созданием одних и ликвидацией других. Так дискуссионным является вопрос об эффективности их функционирования. Однако на сегодняшний день они продолжают функционировать в 4-х направлениях: промышленно-производственное, технико-внедренческое, туристско-рекреационное и портовое.

Следующим инструментом были зоны территориального развития, что были утверждены федеральным законом от 03.12.2011 N 392-ФЗ [1]. Однако несмотря на то, что принят был акт в конце 2011 года перечень регионов в которых могли быть созданы эти зоны, был постановлен лишь в конце 2016 года.

В декабре 2014 года был принят закон, согласно которому появился еще один инструмент – территории опережающего развития (ТОР) или территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) [3]. Уже в июне 2015 года были созданы первые ТОР.

Проведем сравнительную характеристику указанных инструментов регионального развития. В целом, описанная выше история создания особых зон и территорий показывает этапы их создания (табл. 1).

Несмотря на то, что ЗТР могли бы быть созданными гораздо ранее ТОР, которые были разрешены лишь с 2015 году, впервые были утверждены лишь в 2016 году, когда Правительство на основе показателей определило 20 субъектов, где разрешены были зоны территориального развития. Надо отметить, что эти 20 регионов действительно отстают в социально-экономическом развитии. Сюда вошли большая часть регионов Северного Кавказа, отдельные регионы Дальнего Востока. Если провести некоторую параллель, то в первое время зонами опережающего роста были объявлены территории Дальнего Востока, Байкальского региона. В настоящее время список ТОР расширяется и задействованы почти все субъекты России.

Таблица 1 – Сравнение ТОР, ЗТР и ОЭЗ по цели создания и территории функционирования [1,2,3]

Территории опережающего развития	Зоны территориального развития	Особые экономические зоны
Нормативно-правовая основа создания		
Федеральный закон от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»	Федеральный закон "О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 03.12.2011 N 392-ФЗ	Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" от 22.07.2005 N 116-ФЗ
Цели создания		
Для развития экономики, привлечения инвестиций, комфортного проживания людей. Создаются под крупных инвесторов	Для ускорения социально-экономического развития субъекта путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику. Выравнивание территорий в уровне социально-экономического развития	Для развития отдельных отраслей экономики и привлечения инвестиций
Территория функционирования		
Часть территории субъекта РФ, включая ЗАТО, но исключая ЗТР и ОЭЗ, где действует особый режим для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного развития и создания комфортных условий населения. Дальний Восток и Байкальский регион, моногорода	Часть территории субъекта РФ, где действуют благоприятные условия для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны. 20 регионов	На территории, определяемой Правительством РФ, исходя из критериев. Всего 25 ОЭЗ

Общим для всех этих территорий можно назвать то, что все они созданы для развития экономики, отраслей, привлечения инвестиций. Можно выделить ЗТР, которые должны быть созданы для выравнивания развития регионов, поддержки регионов с низким уровнем жизни и экономики. По сроку функционирования ЗТР самые непродолжительные – 12 лет, а вот зоны опережающего развития могут быть созданы на период до 70 лет. Решения по созданию ОЭЗ и ЗТР принимает Правительство России, а для получения статуса ТОР на своей территории инициативу подает руководство любого региона. Для выполнения функций

администрирования для ТОР и ОЭЗ создаются управляющие компании, для ЗТР эти функции выполняет администрация зоны (табл. 2).

Таблица 2 – Сравнение ТОР, ЗТР и ОЭЗ по механизму управления, сроку и ограничениям в деятельности

Территории опережающего развития	Зоны территориального развития	Особые экономические зоны
Срок функционирования		
70	12	49
Инициатор создания		
Руководство любого региона	Решает правительство	Решает правительство
Управляющие компании, администрирование		
ОАО "Корпорация развития Дальнего Востока"	Администрация зоны территориального развития	АО «ОЭЗ»
Резиденты		
Индивидуальные предприниматели и юридические лица, заключившие с управляющей компанией соглашение	Юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, включенные в реестр резидентов зоны территориального развития	ИП, коммерческая организация, за исключением унитарного предприятия, зарегистрированные на территории зоны и заключившее соглашение с УК
Ограничения на виды деятельности		
Разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары	Запрещено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары (за исключением производства легковых автомобилей и мотоциклов), торговлю, ремонт транспортных средств, бытовых изделий, финансовую деятельность.	Запрет на производство подакцизных товаров, за исключением легковых автомобилей и мотоциклов, разработку месторождений полезных ископаемых, кроме минеральных вод и других природных лечебных ресурсов;

Сравнение этих инструментов по составу резидентов показывает общее для ОЭЗ и ТОР то, что резиденты должны заключить соглашение с управляющей компанией, при этом в ОЭЗ не могут быть резидентами унитарные предприятия. Резидентами ЗТР являются ИП и юридические лица, кроме субъектов естественных монополий, ГУП и МУП, а также организации, принадлежащих государству, имеющие инвестиционный проект. Кроме того, отдельно выделяют резидентов ЗТР, которые включены в заявку, т.к. для них предусмотрены дополнительные меры поддержки.

Что касается видов деятельности, то самые лояльные условия на территории ТОР. Нельзя заниматься добычей полезных ископаемых и производить подакцизную продукцию, за исключением автомобилей и мотоциклов, в ОЭЗ и ЗТР. Кроме того, в ЗТР резиденты не должны заниматься торговлей, финансовой деятельностью.

Рассмотрим меры государственной поддержки для резидентов этих территорий и сравним их. В соответствии с федеральным законом резидентам ЗТР могут быть предоставлены бюджетные ассигнования для реализации инвестиционных проектов, для создания объектов строительства в области энергетики, транспорта, также может быть предоставлена в аренду земля, налоговые льготы и инвестиционный налоговый кредит, иные. Если резидент включен в заявку могут быть предоставлены гарантии по кредитам, выделены средства федерального бюджета в виде субсидий бюджетам субъектов. Органы власти субъектов могут предоставлять налоговые льготы по региональным налогам или федеральным, в части зачисляемой в их бюджеты. Однако в созданных зонах данные льготы не были использованы, и в результате их неэффективности упразднены с 2018 года, и как следствие, и сами ЗТР.

Статус территорий опережающего развития дает множество преимуществ, в частности льготное налогообложение, аренда, таможенные послабления, порядок использования земли, возможность использования иностранной рабочей силы, возможности использования инфраструктуры.

Одним из важных преимуществ ТОР является возможность применения налоговых льгот (табл. 3).

Таблица 3 – Налоговые льготы для резидентов ТОР

Налог на прибыль (федеральный бюджет)	0% в первые 5 лет после получения прибыли
Налог на прибыль (бюджет субъекта РФ)	В первые 5 лет 5%, последующие 10%
Налог на имущество организаций	Определяет субъект РФ. 0% в первые 5 лет.
НДС	Заявительный порядок возврата НДС
НДС	0% если товары помещены под таможенную процедуру свободной таможенной зоны с 1 января 2019
Страховые взносы	7,6% в течение первых 10 лет
Земельный налог	Определяются органами местного самоуправления. 0%
НДПИ	Понижающий коэффициент: 0% – с 1 по 24 мес., 0,2% – 25 по 48 мес.; 0,4% – с 49 по 72 мес.; 0,6% – с 73 по 96 мес.; 0,8% – с 97 по 120 мес. 1 – с 121 мес.

Рассмотрим теперь, какие предлагаются налоговые льготы для резидентов особых экономических зон. Следует отметить, что также как для ТОР, так и для ОЭЗ конкретные налоговые льготы устанавливаются в каждой конкретной зоне, при этом условия могут различаться. Если провести сравнительный анализ, то видно, что налоги на имущество и земельный налог льготируются в обоих случаях. Что касается налога на прибыль, то необходимо изучить условия каждой зоны, для проведения справедливого сравнения. Льготы по страховым взносам уже практически исчерпывают себя ввиду того, что функционирование ОЭЗ началось гораздо раньше ТОР. Важным преимуществом ОЭЗ можно назвать свободный таможенный режим (рис. 1).

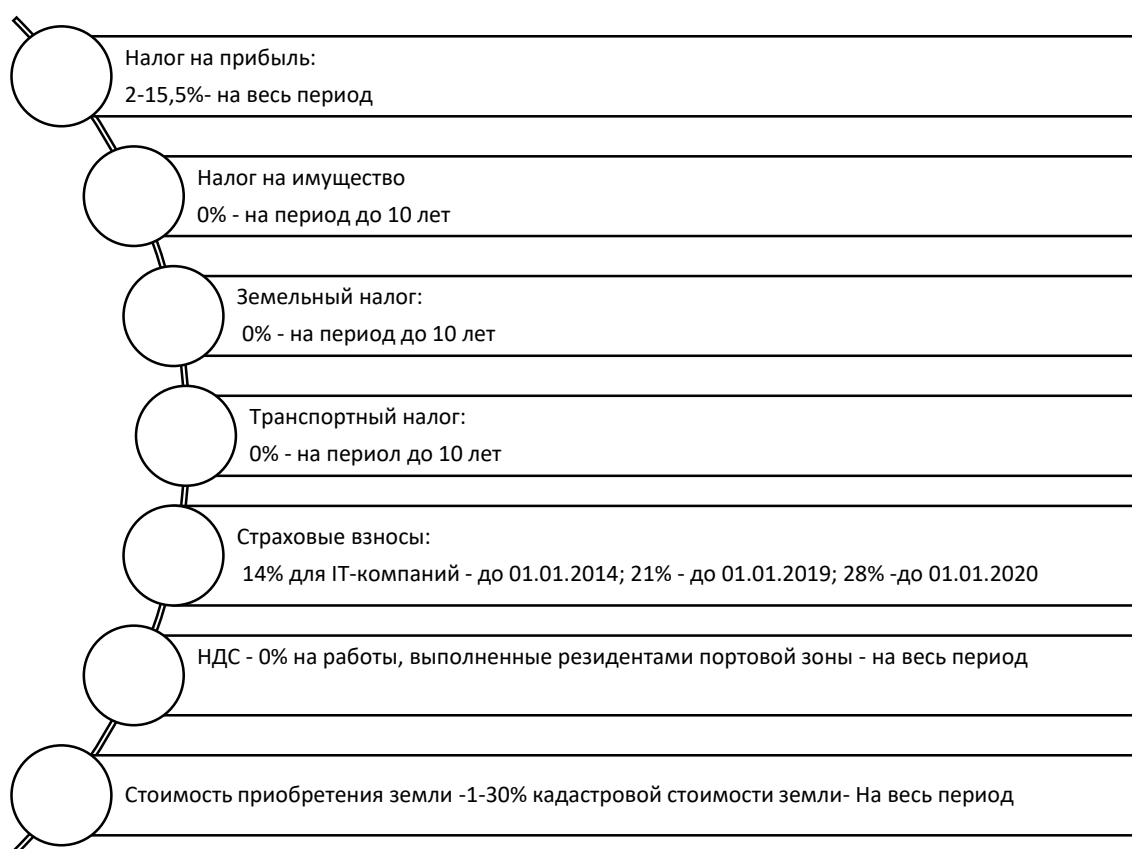


Рисунок 1 – Налоговые льготы для резидентов ОЭЗ

Проведенный сравнительный анализ показал сходства и различия в исследуемых инструментах.

Из трех анализируемых инструментов самым непопулярным остался ЗТР, возможно это было связано с недостаточно проработанной нормативно-правовой базой. По сути были провозглашены меры государственной поддержки, которые действовали и в рамках других программ и законов, возможно по причине того, что регионы были не готовы к принятию соответствующих обязательств. Немаловажной

причиной назовем финансовую сторону вопроса: за счет каких источников должна быть реализована норма федерального законодательства.

Территории опережающего развития создаются в настоящее время в большом количестве, в том числе и для моногородов. Хотя изначально данное направление было больше направлено на Дальний Восток России, но уже сейчас ТОР созданы практически во всех субъектах страны. На этот счет существуют как оптимистические и так пессимистические мнения. Эксперты последних взглядов считают, что ТОР станут через некоторое время нежизнеспособными по причине дефицитности бюджетов этих территорий, слабое соответствие нормам федерального законодательства, непрозрачность бизнес-среды. Другие же считают ТОР инструментом более востребованным и имеющим наибольшую возможность эффективного применения.

Учитывая, что ОЭЗ, созданные более 10 лет назад, уже утрачивают налоговые преимущества для своих резидентов, и, если для них не являются важными возможности свободной таможенной зоны, могут перебазироваться на территории опережающего развития и снова использования налоговые и иные преимущества.

К сожалению, отдельные ОЭЗ признаны неэффективными, деятельность отдельных прекращена. Это негативно характеризует политику государства, т.к. любые реформы, законы, предполагают значительное финансирование, либо предоставление льгот, имеющих в конечном итоге экономические выгоды. С одной стороны, если признать неэффективность функционирования ОЭЗ как инструмента государственной политики, то это означает и сомнения реализации других инструментов. Скорее здесь необходимо усилить контроль за исполнением законодательства, привлечением инвестиций, их освоением.

Хочется надеяться, что новый из созданных инструментов – территории опережающего социально-экономического развития – будет более эффективным и позволит на практике повысить уровень экономического развития территорий и при этом не допустить ущемление прав населения этой территорий, ухудшение экологической ситуации, ситуации на рынке труда.

Важно, чтобы не увеличивалось количество ТОР, а качество, чтобы через несколько лет не приходилось досрочно прекращать их деятельность и признавать в очередной раз неэффективность экономической региональной политики.

Список литературы

1. О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации от 3 декабря 2011 г. N 392-ФЗ: Федеральный закон

- [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://iv2.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>. (Дата обращения 06.07.2019 г.).
2. Об особых экономических зонах в Российской Федерации от 22.07.2005 N 116-ФЗ: Федеральный закон [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/. (Дата обращения 06.07.2019 г.).
 3. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ: Федеральный закон [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/. (Дата обращения 06.07.2019 г.).
 4. Об утверждении перечня субъектов Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития от 21 декабря 2016 года №1415: Постановление [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/YQMiN9GT8JA9YM0Ai4lhL96fRoackW1G.pdf>. (Дата обращения 06.07.2019 г.).
 5. Алексанова М.В. Развитие территорий опережающего развития как драйвера экономического роста России // Вестник современных исследований. – 2018. – № 5.2 (20). – С. 13–16.
 6. Прачева Е.В. Сравнение инструментов региональной политики: территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, зоны территориального развития // Корпоративная экономика. – 2018. – № 3 (15). – С. 4–11.
 7. Улицкая Н.Ю., Акимова М.С., Кокорева Т.П. Территория опережающего социально-экономического развития как фактор развития территории и привлекательности для резидента // Стратегии бизнеса. – 2017. – № 10 (42). – С. 12–16.