

Система создания и функционирования инструментов развития территорий

(часть вторая)

DOI 10.22394/1726-1139-2017-10-89-95

Чаркина Елена Сергеевна

Институт экономики РАН (Москва)
Старший научный сотрудник Центра исследования проблем государственного управления
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), Институт бизнеса и делового администрирования
Доцент кафедры менеджмента
Кандидат экономических наук
charkina-es@ranepa.ru

Мирошников Сергей Николаевич

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва)
Институт «Высшая школа государственного управления»
Заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований
Кандидат физико-математических наук, доцент
miroshnikov-sn@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

В статье рассматриваются вопросы создания и применения различных инструментов государственной политики, применяемых в целях развития отдельных территорий. Делается вывод о неэффективности существующих практик применения различных инструментов федеральных и региональных мер поддержки предпринимательства и улучшения делового климата, осуществляемых за счет предоставления преференций (льгот) и строительства инфраструктуры в целях повышения инвестиционной привлекательности и обеспечения благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности. Формулируются предложения о разработке комплексной системы создания и функционирования инструментов развития территорий, включающей в себя требования к содержанию оснований целесообразности применения инструментов развития территорий в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации, критерии оценки эффективности их функционирования с учетом мультипликативного эффекта от комплексного применения инструментов развития территорий.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

государственная политика, меры государственной поддержки, преференции, льготы, инструменты территориального развития, особые зоны, инвестиционная привлекательность, эффективность управления, региональная политика, проектное управление, проектный офис

Charkina E. S., Miroshnikov S. N.

System of Creation and Functioning of Instruments of Territories Development (Part Two)

Charkina Elena Sergeevna

Institute of Economy of the Russian Academy of Sciences (Moscow, Russian Federation)
Senior research associate
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
Institute of Business and Business Administration, Associate Professor, Department of Management
PhD in Economics
charkina-es@ranepa.ru

Miroshnikov Sergey Nikolaevich

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation)
 Institute of Public Administration and Civil Service
 Deputy Director of the Expert-Analytical Center for Regional Studies
 PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor
 miroshnikov-sn@ranepa.ru

ABSTRACT

In the article questions of creation and use of various instruments of state policy used for development of certain territories are considered. The conclusion about inefficiency of various tools of the federal and regional measures of support of business and improvement of business climate which are carried out due to providing preferences (privileges) and construction of infrastructure for increase in investment attractiveness and providing favorable conditions for conducting business activity existing the practician of application is drawn. It is formulated offers on development of the complex system of creation and functioning of instruments of territories development including requirements to the content of justifications of expediency of use of instruments of territories development within one or several territorial subjects of the Russian Federation, criteria for evaluation of efficiency of their functioning taking into account multiplicative effect of complex use of instruments of development of territories.

KEYWORDS

state policy, measures of the state support, preference, privilege, instruments of territorial development, special zones, investment attractiveness, management efficiency, regional policy, project management, project office

Решение задач стимулирования пространственного развития, выделения «точек роста» и «приоритетных территорий» является характерным для всех стран и особенно актуально в условиях замедления темпов роста или экономического кризиса.

В настоящее время, по данным Минэкономразвития России, существуют 11 инструментов территориального развития:

1. Территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) на территории Российской Федерации (создаваемые с 1 января 2018 г.), на Дальнем Востоке, на территории монопрофильных муниципальных образований (моногородов) и в закрытых административных территориальных образованиях (ЗАТО).
2. Особые экономические зоны (ОЭЗ).
3. Особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях и Свободная экономическая зона на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя.
4. ОЭЗ регионального уровня.
5. Свободный порт Владивосток.
6. Индустриальные (промышленные) парки (промышленные зоны, промышленные парки, агропромышленные парки, технопарки регионального уровня).
7. Промышленные кластеры.
8. Инновационные территориальные кластеры.
9. Технопарки в сфере высоких технологий.
10. Зоны территориального развития (ЗТР).
11. Туристические кластеры.

Основные характеристики и особенности данных инструментов рассмотрены и проанализированы авторами в статье [1].

Работа по выбору и использованию инструментов развития территорий ведется федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации, однако признать ее системной и эффективной нельзя. При этом регионы конкурируют друг с другом за привлечение на свою территорию инвестиционных, финансовых и трудовых ресурсов.

Все перечисленные инструменты развития территорий направлены на создание условий для ускоренного развития территорий, однако имеют как положительный, так и отрицательный опыт реализации. К числу проблемных аспектов применения инструментов территориального развития следует отнести:

- 1) создание инструментов развития территорий без проведения комплексной оценки эффективности деятельности определенного инструмента на конкретной территории, с учетом ее потенциала и ресурсной обеспеченности, без расчета финансовых рисков введения особого правового режима осуществления предпринимательской деятельности, а также с учетом уже действующих инструментов развития территорий. Указанные факторы могут привести к нерациональной конкуренции между инструментами и выпадению доходов региональных бюджетов;
- 2) уход от уплаты налогов резидентами (участниками) инструментов развития территорий за счет налоговых льгот и преференций, и, как следствие, негативное влияние на формирование доходной части бюджетов всех уровней и сбалансированность бюджетов всех уровней;
- 3) негативное влияние инструментов развития территорий на экономическую деятельность предприятий, находящихся в непосредственной близости от таких территорий. Неравные условия ведения деятельности предприятий, а именно предоставляемые предприятиям — резидентам (участникам) инструментов развития территорий преимущества, по сравнению с другими предприятиями, ведущими деятельность по одинаковым видам деятельности вне границ территорий со специальным статусом;
- 4) использование субъектами Российской Федерации заявок на создание инструментов развития территорий в целях получения бюджетных средств в части строительства инфраструктуры, необеспеченной спросом;
- 5) низкие показатели эффективности, невостребованность со стороны инвесторов той или иной территории со специальным статусом, в результате неверной оценки рыночного потенциала (ограничений на спрос), неверного выбора отраслевой специализации инструмента развития территории.

Для устранения перечисленных выше потенциальных негативных эффектов представляется целесообразной разработка комплексной системы создания и функционирования инструментов развития территорий (далее — Система), включающей в себя требования к содержанию обоснований целесообразности применения инструментов развития территорий в рамках одного или нескольких субъектов Российской Федерации, критерии оценки эффективности их функционирования с учетом мультипликативного эффекта от комплексного применения инструментов развития территорий. Также требуется соблюдение ряда принципов при разработке и исполнении нормативных правовых актов и других документов, регулирующих работу инструментов развития.

Во-первых, при принятии решения о создании необходимо проводить комплексную оценку результативности инструментов развития территорий как по отдельности, так и комплексно, определить порядок принятия решения по их целевому назначению и оптимальному размещению на отдельной территории субъекта Российской Федерации и/или макрорегиона.

Во-вторых, необходимо проводить согласованную между различными федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации политику государственной поддержки развития территорий, в том числе — со специальным статусом. В рамках этой политики следует координировать действия по выбору площадок для размещения таких территорий (избегая пересечения зон притяжения), по их отраслевой и производственной специализации, по выбору наборов льгот и преференций для потенциальных резидентов/участников. Наилучший способ согласования политики в этих условиях — разработка схемы разме-

щения территорий со специальным статусом по территории Российской Федерации с горизонтом прогнозирования 10–15 лет в рамках стратегии пространственного развития Российской Федерации, разрабатываемой в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 20 августа 2015 г. № 870.

В-третьих, необходимо сохранить сильные стороны действующего законодательства, строго ограничивающего деятельность резидентов/участников границами территорий со специальным статусом и запрещающего наличие филиалов и представительств за пределами данной территории.

В-четвертых, необходимо разработать и неукоснительно соблюдать четкие критерии эффективности, которые будут использоваться при принятии решений о создании и/или изменении статуса территории. В этом случае, с одной стороны, будет работать «фильтр» по отсеву «ошибочных» заявок, с другой стороны, закрытие неэффективных инструментов поможет исправить ошибки, которые допускались в предшествующие годы.

В-пятых, необходимо подбирать новые площадки таким образом, чтобы вблизи не оказывалось предприятий, которые будут конкурировать с резидентами (участниками) территории, и, таким образом, предотвращать возникновение проблемы подавления деятельности предприятий вблизи площадок.

Разработка указанной Системы должна иметь целью формирование новой политики создания и управления инструментами развития территорий, ориентированной на достижение долгосрочных стратегических приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, разработку критериев и целевых показателей эффективности функционирования инструментов развития территорий, повышение эффективности использования бюджетных средств, направленных на создание и функционирование инструментов развития территорий, а также создание действенной системы управления инструментами развития территорий, объединяющей интересы Российской Федерации, регионов и бизнеса.

Оптимизация моделей создания, развития, управления и финансирования инструментов развития территорий позволит сформировать обоснованные подходы к принятию решения о создании и применении инструментов территориального развития, обеспечить проведение согласованной между различными федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации политики развития территорий со специальным статусом. В рамках этой политики требуется координировать действия по выбору наборов льгот и преференций для потенциальных резидентов (участников), по выбору площадок для размещения таких территорий (избегая пересечения зон притяжения) по их отраслевой и производственной специализации, с учетом Стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также схем территориального планирования Российской Федерации и схем территориального планирования субъектов Российской Федерации.

В рамках реализации Системы необходимо разработать критерии эффективности отбора заявок на создание инструментов развития территорий, которые будут использоваться при принятии решений о создании и (или) изменении статуса территории, с учетом комплексной оценки создания инструментов развития территорий, а также сформировать механизм по отсеву необоснованных заявок и алгоритм принятия решения по закрытию неэффективных инструментов развития территорий.

Представляется целесообразным разработать механизм осуществления комплексной оценки целесообразности создания и эффективности функционирования инструментов развития территорий Российской Федерации. Особо значимым следует признать определение порядка и осуществление межведомственной координации при выборе приоритетных направлений развития территорий, их софинансировании из федерального бюджета и предоставлении государственной

поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры. Предоставление адресных субсидий субъекту Российской Федерации на строительство инфраструктуры следует признать одним из наиболее действенных инструментов развития территорий, который позволит повысить эффективность мер финансовой поддержки, в том числе в части перераспределения бюджетных ассигнований между инструментами.

В рамках развития проектного подхода в государственном управлении создание, функционирование и ликвидацию инструментов развития территорий предлагается обеспечивать на основе проектного подхода. Для осуществления полномочий по реализации стратегии комплексного развития территорий представляется целесообразным формирование специального проектного офиса. Вместе с тем, необходимо определить единый орган, отвечающий за эффективность данного вида государственной политики, координацию работы по формированию и пространственному размещению инструментов развития территорий.

Решения о создании территорий со специальным статусом предполагается принимать с учетом уже сложившихся технологических связей и межрегиональной кооперации и специализации, балансового метода оценки ресурсов и потребностей регионов, а также с учетом потенциала их развития, наличия существующей инфраструктуры и иных существенных факторов. При создании инструментов необходимо учитывать возможность формирования кооперации по отраслевому признаку между существующими и создаваемыми инструментами с учетом допустимого объема финансового риска для бюджетной системы региона и учета рисков негативного воздействия на существующий бизнес и нарушения механизма конкуренции.

Порядок принятия решения о создании территории со специальным статусом должен учитывать необходимость комплексного рассмотрения заявок от субъектов Российской Федерации. Следует одновременно обеспечить возможность оценки сравнительной эффективности заявок, оптимизацию пространственного размещения инструментов развития территорий и оперативное принятие решений по реализации значимых инвестиционных проектов. Данный порядок должен быть синхронизирован с бюджетным циклом и обеспечивать оперативность принятия решений о реализации мер прямой финансовой поддержки в течение финансового года.

Кроме того, при принятии решения о выборе и применении инструментов развития территорий необходимо учитывать инфраструктурную и ресурсную обеспеченность, отраслевую специализацию субъекта Российской Федерации и основные приоритеты развития, определенные документами стратегического планирования и территориального развития. Именно поэтому представляется целесообразным классифицировать инструменты развития территорий с учетом стратегических целей и задач, на достижение которых они направлены, разделив их на две группы — инструменты выравнивающего развития регионов и инструменты опережающего развития.

Инструменты выравнивания уровней развития территорий направлены на выравнивание инвестиционной привлекательности территорий и уровня их развития по сравнению со средним уровнем социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Инструменты опережающего развития территорий (вторая группа) направлены на обеспечение благоприятных условий, способствующих опережающему развитию приоритетных отраслей и видов экономической деятельности. Исходя из этого, при принятии решений о создании инструментов развития территорий необходимо выбирать соответствующий тип инструмента (опережающего или выравнивающего развития) с учетом, как уже отмечалось, уровня социально-экономического развития территории. Так, для высокودотационных регионов с низ-

кими показателями социально-экономического развития целесообразно преимущественно выбирать инструменты выравнивающего развития, а для субъектов Российской Федерации с высоким уровнем развития — инструменты опережающего развития.

Финансирование создания инструментов развития территорий можно осуществлять за счет выделения адресных субсидий из средств федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, а также более активного использования механизма поддержки субъектов Российской Федерации в форме субсидий на возмещение затрат при создании инфраструктуры, действующего в настоящее время для промышленных парков и технопарков. Полномочиями главного распорядителя бюджетных средств предлагается наделить федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции нормативно-правового регулирования в соответствующих сферах деятельности.

В качестве одного из механизмов, обеспечивающих возвратность средств бюджета в рамках прямой финансовой поддержки развития инфраструктуры, предлагается распространение возможности приватизации управляющей компании и выкупа земельных участков с объектами инфраструктуры с учетом реальной стоимости площадки. Необходимо предусмотреть и внести в нормативные правовые акты возможность разделения инструментов инфраструктурной поддержки и механизмов предоставления налоговых и иных льгот, что позволит структурировать механизмы с различным уровнем риска и потенциальной финансовой ответственностью субъекта Российской Федерации.

Одним из параметров принятия решений является определение размера допустимого финансового риска (оценка допустимого влияния на финансовую систему разницы дополнительных и выпадающих доходов и обязательств, вытекающих из объемов субсидии федерального бюджета). Кроме того, целесообразно в значительной степени ограничить права высокодотационных субъектов Российской Федерации на принятие решений о предоставлении льгот и преференций. Возможно законодательное закрепление прав субъекта Российской Федерации о принятии решений как о предоставлении на территории указанного субъекта Российской Федерации льгот, установленных на федеральном уровне, по федеральным налогам, зачисляемым в региональные и местные бюджеты, так и об отказе в применении таких льгот.

При этом решение о предоставлении на территории соответствующего субъекта Российской Федерации льгот должно приниматься по согласованию с Минэкономразвития России и Минфином России по итогам анализа последствий применения льготы в субъекте Российской Федерации для социально-экономического и бюджетно-финансового положения субъекта Российской Федерации с соблюдением субъектом Российской Федерации следующих обязательных условий применения льготы:

1. Установление предельных значений по бюджетно-финансовым показателям для субъекта Российской Федерации (объему государственного долга, дотациям на выравнивание бюджетной обеспеченности, кредиторской задолженности по обязательствам консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации), планирующего введение льготы, с обязательным условием непревышения установленных значений.
2. Установление требований к субъектам предпринимательства, являющимся получателями льготы, исходя из необходимости обеспечения целесообразности введения льготы (получение положительного экономического и (или) социального эффекта). К таким требованиям могут быть отнесены обеспечение безубыточности организаций — получателей льготы, объема выручки и инвестиций, осуществляемых такими организациями, социального эффекта от деятельности таких орга-

низаций (создание либо сохранение рабочих мест, среднего уровня заработной платы и пр.), неприменение льгот в отношении субъектов предпринимательства — естественных монополистов и др.

Применение региональных льгот необходимо осуществлять в целях адресной поддержки инвестиционных, социальных, инфраструктурных и иных проектов с учетом установления требований для организаций — получателей льготы (экономическая эффективность, социальная значимость), а также достижения (сохранения) субъектом Российской Федерации финансово-экономических показателей, позволяющих осуществлять применение таких льгот в регионе с минимальными рисками для бюджетно-финансовой системы субъекта Российской Федерации. Предложенные механизмы должны реализовываться с учетом того, что субъекты Российской Федерации, имеющие самостоятельный бюджет, вправе принимать самостоятельно, без согласования с федеральными органами, решения о поддержке инвесторов, в том числе путем предоставления льгот и преференций.

Для оценки эффективности применения инструментов развития территорий возможно применение трехуровневой системы показателей эффективности: показатели первого уровня — характеризуют общую эффективность реализации мер поддержки и достижения целей; показатели второго уровня — характеризуют эффективность мер поддержки с учетом их направленности — выравнивающее/опережающее развитие региона — и носят аналитический характер; показатели третьего уровня характеризуют эффективность с учетом отраслевой специализации инструмента развития территорий и определяются отдельно для каждого из видов инструментов.

В случае создания механизма установления комплексной оценки эффективности использования инструментов территориального развития, представляется необходимым предусмотреть создание механизма отмены особых статусов данных территорий, определив источники компенсации понесенных представителями бизнеса затрат, а также меры ответственности должностных лиц, которые принимали решения об использовании данных инструментов территориального развития.

Литература

1. Чаркина Е. С., Мирошников С. Н. Система создания и функционирования инструментов развития территорий (часть первая) // Управленческое консультирование. 2017. № 9. С. 92–104.

References

1. Charkina E. S., Miroshnikov S. N. *System of Creation and Functioning of Instruments of Territories Development (Part One)* [Sistema sozdaniya i funktsionirovaniya instrumentov razvitiya territorii (chast' pervaya)] // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2017. N 9. P. 92–104.