

# **Территории опережающего развития – инструмент формирования и управления промышленной политикой на территории Арктики**

## **Territories of advanced development – a tool for the formation and management of industrial policy in the Arctic**

### **Воротников А.М.**

канд. хим. наук, доцент кафедры государственного регулирования экономики Института общественных наук Российской академии народного хозяйства и государственный службы, Эксперт экспертного Центра ПОРА (Проектный офис развития Арктики)  
e-mail: vdep14@yandex.ru

### **Vorotnikov A.M.**

Candidate of chemical Sciences, associate Professor of the Department of state regulation of Economics of the Institute of social Sciences of the Russian Academy of national economy and public service, expert of the PORA expert center (Arctic development Project office)  
e-mail: vdep14@yandex.ru

### **Гасанова С.Ф.-гызы**

Эксперт Деловая Россия, исполнительный директор Antema Consulting  
e-mail: sevil\_gasanova@mail.ru

### **Gasanova S.F.-gizi**

Expert Business Russia, Executive Director of Antema Consulting  
e-mail: sevil\_gasanova@mail.ru

### **Аннотация**

Опыт создания и развития территорий опережающего развития на Дальнем Востоке с целью управления промышленной политикой применим и в Арктике. Показано, что для создания территорий опережающего развития в Арктической зоне Российской Федерации предпочтительно использовать моногорода.

**Ключевые слова:** Арктика, территории опережающего развития, моногорода.

**Abstract.** The experience of creating and developing territories of advanced development in the Far East in order to manage industrial policy is also applicable in the Arctic. It is shown that for creation of territories of advanced development in the Arctic zone of the Russian Federation it is preferable to use single-industry towns.

**Keywords:** Arctic, territories of advanced development, single-industry towns.

С 2015 г. в России, после вступления в силу закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – 473-ФЗ) [1], создаются территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР). Согласно закону «территория опережающего социально-экономического развития - часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой 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]. Первоначально ТОР создавались только на территории Дальневосточного федерального округа (далее – ДФО). Всего, по состоянию на 1.05.2018 г., целях привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест в ДФО создано 18 ТОР. Однако, уже в 2015 г. в данный закон были внесены изменения [2], которые позволили создавать ТОР на территориях закрытых административно-территориальных образований (далее – ЗАТО) с 1 января 2016 г. по общему порядку, предусмотренному для ТОР ДФО. И еще, более радикальные изменения были приняты в 2016–2017 гг. [3, 4], в которых были определены особенности создания ТОР в монопрофильных муниципальных образованиях Российской Федерации (далее – моногорода). Важно отметить, что в настоящее время, в соответствии с законом 473-ФЗ, с 2018 г. создание ТОР возможно в любом субъекте страны. В результате реализации положений закона 473-ФЗ ТОР также созданы в 59 моногородах и 4 ЗАТО [5, 6].

Создаваемые ТОР по своей сути являются территориями с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности: предприятия, получившие статус резидента ТОР, пользуются льготным налогообложением и рядом других преференций. ТОР, по своей сути, является одним из видов территории с особым правовым статусом (далее – преференциальный режим), к ним также относятся свободные экономические зоны, особые экономические зоны, зоны территориального развития.

Важнейшими свойствами ТОР являются:

- несовпадение границ ТОР с особыми экономическими или территориальными зонами субъектов РФ;
- каждая отдельно взятая ТОР имеет специально установленный перечень видов разрешенной экономической деятельности, для которых разработан индивидуальный правовой режим;
- регламентированная сумма минимальных капитальных вложений, определенная законодательно для будущих резидентов;
- свободный таможенный режим;
- разрешение в пределах ТОР создавать индустриальные парки.

Также важно, что по закону предписано учредить в ТОР управляющую компанию, которая будет отвечать за создание необходимой инфраструктуры и предоставление услуг резидентам. Управляющую компанию определяет Правительство РФ, и государство является единоличным владельцем 100% пакета акций.

ТОР обладают особым правовым режимом, который заключается в следующем [7]:

- особый режим землепользования;
- установление льготных ставок арендной платы;
- налоговые льготы и льготы по страховым платежам;
- особый режим государственного контроля (надзора), а также муниципального контроля;
- льготное подключение к объектам объектов инфраструктуры ТОР;
- предоставление государственных услуг на ТОР;
- применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны;
- применение технических и санитарных регламентов наиболее развитых стран ОЭСР;
- возможность в ускоренном и льготном порядке привлекать к трудовой деятельности в ТОР квалифицированный иностранный персонал.

Законом также установлены особые условия:

- осуществления градостроительной деятельности (упрощенный порядок подготовки и утверждения документации по планировке территории ТОР);
- проведения государственной экологической экспертизы в максимально короткий срок – 45 дней;

- изъятия и предоставления земельных участков и (или) иного имущества в сокращенные сроки и порядок обжалования и порядок выкупа;
- установления сервитутов в отношении земельных участков в сокращенные процессуальные сроки установления.

Таким образом, ТОР имеют широкие возможности для реализации промышленной политики и социально-экономического развития [8], однако полноценный анализ деятельности ТОР на сегодняшний день не проведен, но многие примеры показывают эффективность применения этого инструмента пространственного развития. Эффективности функционирования ТОР уделяется внимание, как со стороны государственных структур, так и субъектов коммерческого сектора и инвесторов, региональной общественности [9, 10]. Неэффективное функционирование отдельных элементов порождает проблемы и создает значительные издержки для экономической системы в целом. Сложно обеспечить и оценить эффективность с точки зрения всех заинтересованных сторон, при этом неэффективность может остаться незамеченной из-за несовершенной процедуры учета, высокой вероятности политического вмешательства в процедуру оценивания. Так, например, Трутнев Ю.П. – Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации – полномочный представитель Президента Российской Федерации в ДФО, а с этого года, курирующий вице-премьер по направлению «Арктическая деятельность», подчеркнул: «Самым важным показателем мы считаем мультипликатор – соотношение привлечённых средств инвесторов на один вложенный бюджетный рубль» [10]. Для создания полноценной картины деятельности ТОР, Правительством РФ решено организовать мониторинг эффективности их функционирования, исходя из показателей «соотношение частных и бюджетных инвестиций», «стоимость для федерального бюджета создания одного нового рабочего места», «степень выполнения обязательств по заключенным соглашениям между управляющей компанией и резидентами ТОР (в процентном отношении)» и «объем добавленной стоимости, создаваемой резидентами ТОР, на один рубль бюджетных инвестиций». Доклады о результатах решено представлять в Правительство. России ежегодно до 1 июня года, следующего за отчетным периодом. Пока такой доклад в Правительство не представлен [9]. Необходимо отметить, что в 2017 г. Счетная палата РФ сообщила о необходимости совершенствования механизмов функционирования территорий опережающего развития (ТОР). Об этом сообщается в отчете проверки их эффективности, который был рассмотрен на коллегии ведомства. По итогам проверки отмечены недостатки, связанные с планированием создания и организацией функционирования ТОР. «В частности, отсутствуют критерии отбора территорий для создания на них ТОР. Не утверждены 15 из 18 перспективных планов развития ТОР, отсутствует система оценки эффективности, в том числе с учетом использования средств бюджетов всех уровней. Из более чем 19 млн гектар земельных участков, расположенных в границах созданных ТОР в аренду и собственность АО "Корпорация развития Дальнего Востока" передано менее 1% общей площади ТОР» [11]. В настоящее время НИФИ Минфина России разработал методические рекомендации по оценке эффективности бюджетных расходов на реализацию инфраструктурной поддержки инвестпроектов ТОР [12], которые помогут бизнесу и чиновникам решить проблему эффективности расхода бюджетных средств.

В целях развития Дальнего Востока, и в том числе для поддержки деятельности ТОР, действуют четыре института развития [13]:

- **Корпорация развития Дальнего Востока**, которая создает инфраструктуру для инвесторов, выступает для них «одним окном» и наделена правом представлять и защищать интересы инвесторов в суде, предъявлять в их интересах судебные иски в рамках споров с контрольно-надзорными органами.
- **Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке**, которое обеспечивает инвесторов трудовыми ресурсами. За первый год работы Агентства его

услугами безвозмездно воспользовались 128 работодателей, на дальневосточных предприятиях трудоустроено 4120 чел.

– **Фонд развития Дальнего Востока**, который предоставляет инвесторам льготное (до 5%) и длинное (до 10 лет) финансирование проектов. Сегодня Фондом поддержано 12 проектов, все имеющиеся у него средства распределены между инвесторами. И в соответствии с поручением Президента России решается вопрос о его докапитализации.

– **Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта**. В его портфеле новые проекты с общим объемом частных инвестиций более 1 трлн руб. Запуск работы Агентства в 2016 г. активизировал работу по привлечению зарубежных инвестиций.

По мнению авторов, необходимо отметить системный подход к развитию ТОР на Дальнем Востоке, который, несомненно, можно и нужно использовать и в других регионах России, в частности, Арктической зоне Российской Федерации (далее – АЗРФ). В настоящее время можно говорить о наличии в АЗРФ трех ТОР.

Успешно развивается ТОР «Беринговский» в Чукотском автономном округе, который был создан в рамках реализации проекта по созданию ТОР в ДФО. Якорными резидентами ТОР являются компании «Берингопромуголь» и «Порт Угольный», инвестором которых является австралийская компания Tigers Realm Coal. ТОР «Беринговский» уникальна по масштабам, включает территорию городского округа Анадырь и значительную часть территории Анадырского муниципального района. В ее границах находится десять населенных пунктов и межселенные территории.

Специфика ТОР «Беринговский» заключается в том, что передача всей ее территории управляющей компании не осуществляется, для резидентов не выделяются обособленные площадки. Деятельность резидентов осуществляется «точечно» на уже используемых ими участках, или планируемых к использованию в границах ТОР «Беринговский». Специализация ТОР – добыча угля, нефти и газа, металлических руд и других полезных ископаемых, переработка, производственные, транспортные и иные услуги. Перечень разрешенных видов деятельности для резидентов включает 47 классов видов экономической деятельности по ОКВЭД. Недавно, о промежуточных результатах своей деятельности отчитался «Берингопромуголь» – угледобывающее предприятие, ведущее разработку месторождения «Фандюшкинское поле», что на Чукотке. Всего за сезон планируется отправить полмиллиона тонн. Но представители «Берингопромугля» полагают, что, благодаря модернизации портовой инфраструктуры, им удастся увеличить экспорт до примерно миллиона тонн в год [14].

Два других ТОР созданы в соответствии с законодательством, которое дает возможность создавать ТОР на территории моногородов. Хорошо действует ТОР Кировск. В целом, концепция развития Кировска предусматривает два направления – создание туристско-рекреационного кластера и сервисного центра по обслуживанию горнодобывающей техники. Стартовым и главным проектом в рамках создания туристско-рекреационного кластера «Хибины» стало развитие горнолыжного центра в г. Кировске. В 2014 г. была построена канатная гондольно-кресельная дорога, которая соединяет северный склон горы Айкуайвенчорр с южным. Сумма общих инвестиций в проект составляет более 500 млн руб. Это установка швейцарского производства, на ней смонтированы 36 кабинок и 36 кресел, пропускная способность составит 2400 чел. в час. Сейчас продолжится работа по созданию инфраструктуры горнолыжного комплекса – крытого ледового стадиона, многофункционального развлекательного центра, отеля с зоной СПА. А другое направление связано с привлечением предприятий малого и среднего бизнеса в сферу производства оборудования, технологий и услуг для горнодобывающей отрасли [15].

ТОР «Онега», который также недавно создан в моногороде Онега, Постановлением Правительства РФ №266 от 16 марта 2018 г. И поэтому сейчас еще рано говорить о практических результатах. Однако, Правительством Архангельской области уже

подписаны рамочные соглашения с инвесторами о реализации пяти инвестиционных проектов. В рамках этих проектов планируется создание лыжного биатлонного комплекса и спортивного городка при нём, организация центра семейного водного отдыха, создание туристическо-гостиничного комплекса, организация производства по приёму, хранению (в том числе, глубокой заморозке), переработке и сбыту ягод, производства по разливу воды [16].

По мнению авторов, территория АЗРФ оптимальна приспособлена для создания ТОР. Это и историческое «очаговое» развитие промышленности на Крайнем Севере, и наличие моногородов [17], а также существующие и возникающие МСЦ [18], которые в будущем также могут быть преобразованы в ТОР. А ТОР дают возможность формировать актуальные направления развития промышленной политики в муниципальном образовании, с учетом региональных приоритетов.

## Литература

1. Федеральный закон "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации" от 29.12.2014 N 473-ФЗ//[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/)
2. Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона О свободном порте Владивосток" от 13.07.2015 N 213-ФЗ (последняя редакция)//  
[http://www.consultant.ru/document/Cons\\_doc\\_LAW\\_182598/](http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_182598/)
3. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации и Федеральный закон О свободном порте Владивосток" от 03.07.2016 N 252-ФЗ//  
[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_200509/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200509/)
4. Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. N 371-ФЗ "О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации"-[Электронный ресурс]-  
<http://prik.rastamoj.ru/prikastext.php?sistr=als&nps=17sm0371>
5. *Галиуллина Г.Ф., Фатхутдинов А.Н.* Актуальность разработки промышленной политики территорий опережающего развития Региональная экономика | (111) УЭКС, 5/2018 [Электронный ресурс]-  
[http://uecs.ru/index.php?option=com\\_flexicontent&view=items&id=4902](http://uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=4902)
6. Сразу три новых моногорода получили статус ТОР -[Электронный ресурс]-  
<http://моногорода.рф/news/451>
7. *Островеерхова Н.* Территория опережающего развития: создание, льготы, закон. Территория опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации -[Электронный ресурс]- <https://www.syl.ru/article/313835/territoriya-operejayuschego-razvitiya-sozdanie-lygoty-zakon-territoriya-operejayuschego-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya-v-rossiyskoy-federatsii>
8. *Воротников А.М.* Территории опережающего развития - актуальный инструмент реализации промышленной политики // Промышленная политика в Российской Федерации, № 1/3, 2016, стр. 32-36.
9. О решениях по итогам совещания о предварительных результатах работы по созданию территорий опережающего социально-экономического развития на Дальнем Востоке в 2015–2017 годах. <http://government.ru/orders/selection/401/27708/>
10. Эффективность бюджетных инвестиций в инфраструктуру ТОР составляет 1 к 20 // Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. <https://minvr.ru/press-center/news/5577/?sphraseid=33977>
11. Механизм создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития требует совершенствования [Электронный ресурс]-  
[http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/31725](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/31725)

12. Методические рекомендации по оценке эффективности бюджетных расходов на реализацию инфраструктурной поддержки инвестпроектов ТОР  
[http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2018/met\\_rec\\_tor.pdf](http://www.nifi.ru/images/FILES/NEWS/2018/met_rec_tor.pdf)
13. Новые механизмы развития Дальнего Востока [Электронный ресурс]-  
<https://priminvest.ru/novye-mexanizmy-razvitiya-dalnego-vostoka/>
14. Первые 100 тыс. тонн угля с Чукотки вывезли на экспорт в КНР [Электронный ресурс]-  
[https://tass.ru/ekonomika/5389802?fbclid=IwAR1Py-O5J\\_YpUSn4Mn88UPPBctczMRGFHCqsfrL1x4CCMZYy92xue1BRdJs](https://tass.ru/ekonomika/5389802?fbclid=IwAR1Py-O5J_YpUSn4Mn88UPPBctczMRGFHCqsfrL1x4CCMZYy92xue1BRdJs)
15. В первой ТОР в Мурманской области появились два новых резидента [Электронный ресурс]-<https://tass.ru/ekonomika/5206700>
16. Постановлением Правительства России Онеге присвоен статус территории опережающего социально-экономического развития//[Электронный ресурс]-  
<https://www.pomorie.ru/2018/03/23/5ab5224912f17b19491a9e12.html>
17. *Воротников А.М.* Актуализация роли моногородов Арктической зоны Российской Федерации // Региональная энергетика и энергосбережение, №5-6, 2017, стр. 50-52.
18. *Донской С.Е., Орлов В.П., Григорьев М.Н.* Выделение минерально-сырьевых центров России в соответствии со «Стратегией развития геологической отрасли» и подходы к управлению их развитием. 2010. [Электронный ресурс]. URL:  
[http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round\\_table10/PM\\_02.doc](http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round_table10/PM_02.doc)  
[http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round\\_table10/PM\\_02.ppt](http://www.vsegei.com/ru/conf/summary/round_table10/PM_02.ppt)