

УДК 332.1

## ТЕРРИТОРИЯ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ: НОВЫЙ СТАТУС И НОВАЯ ВОЗМОЖНОСТЬ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА РОССИЙСКИХ МОНОГОРОДОВ

© 2015

*Т.П. Рахлис*, кандидат педагогических наук, доцент кафедры «Экономика и финансы»  
*Магнитогорский государственный технический университет имени Г.И. Носова,*  
*Магнитогорск (Россия)*

**Ключевые слова:** территория опережающего развития (ТОР); особые экономические зоны (ОЭЗ); моногород; Фонд развития моногородов; экономика региона; инвестиции; предпринимательская деятельность; налоговые льготы; рабочие места; кризис.

**Аннотация:** В России заработала новая программа по поддержке отдельных городов и целых регионов через создание территорий опережающего развития (ТОР). В теории подобный статус даст муниципальным образованиям серьезный механизм по привлечению инвесторов на их территорию, что приведет к стремительному росту производств, остановит отток населения за счет создания новых рабочих мест и позволит диверсифицировать экономику муниципалитета, избавив его от чрезмерной зависимости от конкретного предприятия. В статье анализируется успешность данной инициативы в сегодняшних реалиях. Для этого представлена история реформирования особых районов в РФ, выявлены условия новой программы, обеспечивающие привлекательность территорий для инвестирования, приведены отличия ТОР от особых экономических зон (ОЭЗ), даны некоторые статистические сведения по функционированию и финансированию моногородов за последние годы, проанализированы мнения экспертов в отношении жизнеспособности, «плюсов» и «минусов» ТОР.

Территории опережающего развития (далее – ТОР) стали для российского правительства еще одной попыткой реформирования экономики особых районов.

Это далеко не первый опыт разработки в России определенных программ, способных вывести города и целые регионы на новый виток развития. Однако, как показывает история, не всегда этот опыт был положительным и не всегда программы были до конца реализованы. В 1991 году был принят закон, регулирующий приток иностранных инвестиций в отечественную экономику. Его положения устанавливали для некоторых зарубежных предпринимателей определенные льготы, в частности, предполагалась упрощенная процедура регистрации, сниженные ставки налогообложения, долгосрочная аренда по невысокой цене, безвизовый режим и уменьшение таможенных пошлин. С 1996 года в стране стали создаваться особые экономические зоны (далее – ОЭЗ). Первая ОЭЗ была сформирована в Калининградской области, вторая – в Магаданской области. Однако успехов их реализации нет. Также был принят законопроект по ОЭЗ в пределах Байкало-Амурской железнодорожной магистрали. Судьба программы также неизвестна. Хотя ОЭЗ считаются достаточно гибким инструментом привлечения финансовых средств в экономику, из созданных 17 ОЭЗ успешными стали всего 6 [1].

Несмотря на неудачи, эволюция ОЭЗ продолжилась. Был принят закон, положения которого регулировали образование и функционирование зон территориального развития. Таким образом, было введено новое понятие – зона территориального развития. Она представляет собой часть субъекта, где формируются благоприятные условия для деятельности инвесторов. Целью таких зон выступало ускорение социально-экономического становления региона. Создание благоприятных условий предполагало предоставление инвесторам государственной поддержки. Управление такими зонами должно было осуществляться специально сформированной администрацией. В настоящее время в 20 регионах созданы зоны территориального развития.

В 2014 году правительством предложена и запущена программа по созданию ТОР [2]. Список уже существующих районов дополнился еще рядом местностей. В частности, особого внимания заслужила удаленная от центра ТОР – Дальний Восток. В числе областей, требующих инвестирования, президент назвал Сибирь, в частности, Хакассию и Красноярский край.

Условия, за счет которых ТОР будет привлекательна для инвесторов, следующие:

- пятилетние налоговые каникулы;

- льготная ставка страховых отчислений;
- упрощенная процедура прохождения таможни, подключения к электросети, получения разрешений на строительство;
- льготные ставки по арендной плате;
- особый порядок пользования землей;
- особый порядок проведения государственного контроля, муниципального надзора;
- предоставление особых государственных услуг;
- использование режима свободной таможенной территории;
- возможность привлечения в льготном и ускоренном порядке иностранного квалифицированного персонала;
- использование санитарных и технических регламентов по примеру наиболее развитых государств ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития).

Как таковых отличий от ОЭЗ ТОР не имеет. Единственной, пожалуй, разницей можно считать продолжительность функционирования. Так, 20 лет должна действовать ОЭЗ, 12 лет – ТОР. Не допускается создание ОЭЗ и ТОР на одной местности.

Несмотря на предыдущие неудачи, сегодня правительство заявляет о четком намерении довести начатое до конца и даже намеревается конкурировать с недавно образованными ТОР в Корее, Японии, Китае. Закон о новых территориях еще требует доработок. Однако он уже определяет основные аспекты, касающиеся формирования и последующего функционирования этих районов. Немаловажное значение имеет и деятельность аппарата управления непосредственно в самом Дальневосточном федеральном округе (ДФФО). Она должна быть направлена на содействие и поддержку государственных мер. При совместной работе всех заинтересованных ведомств и министерств, предпринимателей и граждан больше вероятности добиться успеха в более сжатые сроки. Основной задачей сегодня, наряду с привлечением инвестиций, считается обеспечение населения работой и создание оптимальных трудовых условий на новых и уже действующих предприятиях.

Статус ТОР применим не только к ДВФО. Допускается создание ТОР на территориях, отнесенных ко второй категории моногородов, в зависимости от рисков ухудшения их социально-экономического положения и высокого уровня безработицы.

Моногорода – это наследие СССР, когда была принципиально другая экономическая и социальная система, другой принцип распределения ресурсов и организации народного хозяйства, поэтому по большому счету опти-

мального решения этой проблемы просто не существует в текущих реалиях.

Сегодня в моногородах проживает 14 млн россиян, поэтому государство просто не может себе позволить перестать их поддерживать, иначе это грозит социально-политической катастрофой. Но в то же время денег в бюджете становится все меньше, а любая попытка привлечения в данные регионы частных инвестиций обречена, поскольку у них нет потенциала. В США в подобных случаях город просто постепенно умирает, как было в случае с Детройтом. Но в России таких территорий слишком много, чтобы правительство страны не вмешивалось в данный процесс [3].

Принятие законопроекта позволит устанавливать в таких моногородах особый правовой режим осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности, что будет способствовать развитию новых производств и повышению уровня жизни населения [4].

Предлагаются два решения, цель которых – стимулировать создание новых рабочих мест, альтернативных градообразующему предприятию.

Первое – путем прямой финансовой поддержки из специально созданного Фонда развития моногородов. Фонд предоставляет деньги на развитие инфраструктуры под новые инвестиционные проекты либо сам участвует в капитале этих проектов, чтобы помочь им выйти на рентабельность. Теоретически все моногорода, которые попали в список кризисных, имеют право получить эти средства из фонда. Другое дело, что в фонде всего 30 млрд рублей, и помочь сразу и всем почти 100 моногородам, оказавшимся в бедственном положении, нереально.

В этом году Фонд развития моногородов отобрал четыре наиболее сложных города, по которым деньги практически распределены и в которых начато строительство инфраструктуры. Это Анжеро-Судженск и Юрга в Кемеровской области, Канаш в Чувашской Республике, Краснотурьинск в Свердловской области. Все эти населенные пункты входят сейчас в список моногородов, где социально-экономическая обстановка наиболее сложная. Новый статус дает им шанс создать новую экономику и радикально улучшить жизнь горожан.

На поддержку моногородов через фонд в 2014 году было выделено 3 млрд рублей, в 2015 году предусмотрено 5 млрд рублей, в 2016–2017 годах – по 10,8 млрд рублей [5].

Однако всем помочь фонд в любом случае не сможет. Многим предлагается самим найти деньги на свое развитие путем создания ТОР. Процесс запуска ТОР в моногородах отличается от аналогичной программы, которая реализуется на Дальнем Востоке. В ДВФО ТОРами являются производственные площадки, а в случае с моногородами статус ТОР получает весь муниципалитет, что дает больше возможностей для управленческих решений.

В отличие от Дальнего Востока, в моногородах ТОР закрывает все муниципальное образование. Она получает серьезные налоговые преференции, улучшение условий хозяйствования. Речь идет о снижении налога на прибыль с 20 % до 7 % (первые пять лет федеральная часть налога – 2 % – не платится вовсе, а региональная часть сокращается до 5 %). Также предусмотрено освобождение от местных имущественных и земельных налогов и хорошая льгота по платежам во внебюджетные фонды: пенсионный, фонд социального страхования и фонд медицинского страхования, а для добывающих предприятий – понижающий коэффициент по налогу на добычу полезных ископаемых (рисунок 1). Плюс определенные обязательства, которые берут на себя местные власти по развитию инфраструктуры, что значительно повысит конкурентоспособность всего региона [6].

Но резидент тоже берет на себя обязательства: он попадает в список только в том случае, если берет обязательство создать новые рабочие места – не менее 20 – и провести новые инвестиции – не менее 5 млн рублей. Статус ТОР в моногороде присваивается на 10 лет с правом продления на 5 лет. Получить в рамках ТОР льготный налоговый режим может практически каждый моногород.

Меры господдержки моногородов, принятые в последние годы, пока не позволили кардинально улучшить ситуацию: города продолжают скатываться в кризис [7]. Министр экономического развития А. Улюкаев предлагает работать на опережение, создавая ТОР не только в тех городах, где кризис уже наступил, но и там, где он только намечается.

Правительство занимается темой поддержки моногородов последние несколько лет. Однако, несмотря на все меры, число монопрофильных городов в кризисе продолжает расти. За 2014 год их число увеличилось с 75 до 94.

«У нас происходит увеличение числа моногородов, которые относятся к категории кризисных – за год на 19.

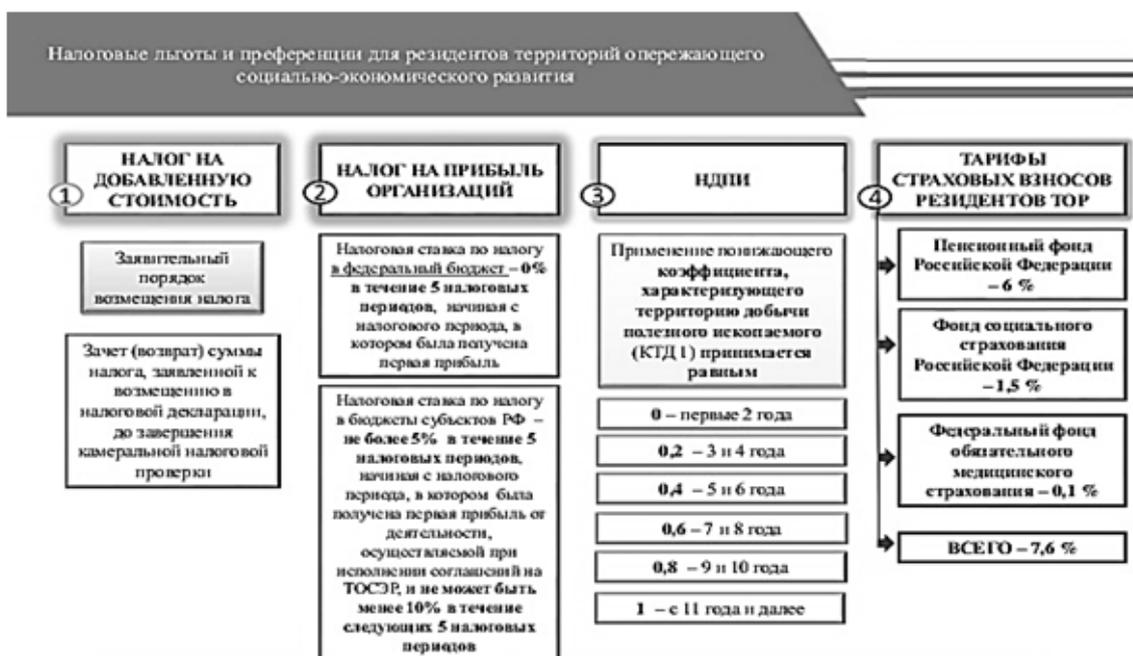


Рис. 1. Налоговые льготы и преференции для территорий опережающего социально-экономического развития

Это означает, что мы не делаем упреждающего воздействия, то есть они из категории зоны риска перешли в категорию кризисных, – сказал А. Улюкаев. – Всего в РФ 319 моногородов, и лишь в 71 из них стабильная экономическая ситуация, остальные – либо уже в кризисе, либо в зоне риска» [5].

Кроме того, как утверждают эксперты, «затягивая с ТОРами» может оказаться нежизнеспособной по нескольким причинам. Первая – дефицитные бюджеты муниципалитетов и регионов, которые не смогут позволить себе налоговые каникулы. Вторая – непрозрачность бизнес-среды, сводящая на нет большую часть экономических выгод. Еще одна причина – слабое соответствие моногородов требованиям, прописанным в федеральном законодательстве.

«Сейчас в правительстве бытует мнение, что если создавать ТОРа, а не другие вариации, то это будет более эффективно. На самом деле ОЭЗ и ТОР – очень похожие институты развития, но определенные различия между ними все же есть. Во-первых, территории опережающего развития не будут разделяться по своему назначению, а значит, будут более гибкими. Также, по мнению некоторых чиновников, у ОЭЗ уже сложился негативный имидж среди инвесторов, который будет сложно преодолеть. В целом можно сказать, что если кроме различных субсидий и льгот инвестор не получит прозрачную бизнес-среду, то и ТОРа могут не заработать, а здесь уже отличия между ОЭЗ и ТОР минимальны», – прокомментировал аналитик инвестиционного холдинга «Финам» А. Сороко [8].

В любом случае, при решении проблемы моногородов необходимо стараться сохранять трудовые коллективы, а промышленные предприятия должны быть либо реанимированы, либо перепрофилированы на новые производства [9]. Следовательно, есть еще один способ решения проблем моногородов – сократить их число путем уничтожения заведомо неперспективных. «Так называемое управляемое сжатие – неплохой метод, если мы действительно понимаем, что у моногорода нет никаких перспектив. Да и просто для того, чтобы улучшить жизнь людей, может, действительно лучше им предложить нормальные условия в других городах, где можно найти работу и выше качество жизни», – говорит заместитель министра экономического развития РФ А. Цыбульский [10].

Этот способ решения проблемы для ряда городов может быть экономически оправдан в долгосрочном плане. Однако он требует не только более тонкого подхода, но и немалых средств в краткие сроки, для того чтобы переучить тех, кто лишится работы, найти или создать для них новые рабочие места и оплатить переселение в другие города. Эксперты подсчитывали, что на переезд оптимальными могут быть компенсации в 400 тыс. рублей на семью. Это более дорогостоящий вариант, чем вложения в инфраструктуру и привлечение инвесторов. Так, для ликвидации г. Жирекена (Забайкальский край), где идет процесс консервации градообразующего предприятия, требуется 5–5,5 млрд рублей на обеспечение переезда и создание жилья для 4,6 тыс. жителей (примерно 1,2 млн рублей на одного переселенца), посчитали эксперты Центра стратегического исследования в докладе «Моногорода. Перегрузка» [11].

При выборе помощи эксперты предлагают исходить из того, к какому типу относится город. Одни города, такие как Ачинск, Черемхово, Канаш, Кандалакша, Волхов, Североуральск, Сорск, должны идти по пути стабильного или диверсифицированного развития. Эти города могут рассчитывать на интерес со стороны инвесторов, поэтому они смогут улучшить экономику и сформировать благоприятную социальную среду с большей вероятностью [12]. Однако другие без господдержки не выдержат, а третьи с большей вероятностью не смогут встать на ноги уже ни при каких денежных вливаниях.

Несмотря на все проблемы и неясности, о которых

говорилось выше, институт ТОР представляет собой, безусловно, интересную и новую попытку обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие отдельных территорий. Учитывая всевозможные льготы, не очевидно, что ТОР обеспечат рост бюджетных доходов, особенно региональных и муниципальных, хотя такое требование к ним содержится. Скорее, они обеспечат территориям экономический рост и рабочие места, а резидентам – доходы и, может быть, сверхдоходы. Со временем придется вводить и критерии оценки эффективности ТОР, как это было сравнительно недавно сделано с ОЭЗ. Причем уже в названии института заложено очень обязывающее слово «опережение», то есть показатели роста должны быть более высокими, чем в стране в целом и, возможно, чем на Дальнем Востоке в целом, иначе ТОР не сможет считаться ТОРом. Удастся ли сделать новый институт жизнеспособным и в самом деле опережающим, сильно зависит от правил игры, которые во многом остаются за рамками законопроекта, но, по российской традиции, определяют реалии.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Территория опережающего развития. Закон о территориях опережающего развития. URL: [fb.ru/article/180479/territoriya-operejayuschego-razvitiya-zakon-territoriyah-operejayuschego-razvitiya](http://fb.ru/article/180479/territoriya-operejayuschego-razvitiya-zakon-territoriyah-operejayuschego-razvitiya).
2. О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации: федеральный закон от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Гарант: информационно-правовой портал. URL: [base.garant.ru/70831204](http://base.garant.ru/70831204).
3. Rakhlis T.P. Mono-towns: what are their prospects after the introduction of Russia in WTO // Institutionelle Grundlagen für die funktionierung der ökonomik unter den bedingungen der transformation institutionelle grundlagen für die funktionierung der ökonomik unter den bedingungen der transformation. Nürnberg: Deutschland, 2014. С. 59–62.
4. Сковрцова Н.В. Аналитическая оценка инвестиционной привлекательности Челябинской области как фактора экономического развития региона // Стратегии устойчивого развития национальной и мировой экономики: сборник статей Международной научно-практической конференции. Уфа: Омега Сайнс, 2015. С. 143–151.
5. Российские власти обсудили создание ТОР в кризисных моногородах // Риановости. URL: [ria.ru/economy/20150722/1142189362.html](http://ria.ru/economy/20150722/1142189362.html).
6. Ивашина Н.С. Анализ подходов к определению категории «конкурентоспособность региона» // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2013. № 2 (13). С. 26–28.
7. Тургель И.Д. Безработица в России: специфика и тенденции в условиях кризиса и посткризисного восстановления (2008-2012 гг.) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 5. С. 40–53.
8. Щербов А. Моногорода УрФО лишат налогов по схеме «Росатома» // Правда УрФО. URL: [pravdaurfo.ru/articles/monogoroda-urfo-lishat-nalogov-po-sheme-rosatoma](http://pravdaurfo.ru/articles/monogoroda-urfo-lishat-nalogov-po-sheme-rosatoma).
9. Балынская Н.Р., Кузнецова Н.В., Сеницына О.Н. Показатели оценки кадрового потенциала предприятия // Вопросы управления. 2015. № 2 (14). С. 127–138.
10. Зубков И. Призраки Детройта. Проблемным малым городам грозит закрытие, если у них не останется шансов встать на ноги // Российская газета: интернет портал. URL: [www.rg.ru/2015/07/15](http://www.rg.ru/2015/07/15).
11. Моногорода. Перегрузка // Базовый элемент. URL: [www.basel.ru/monogoroda](http://www.basel.ru/monogoroda).
12. Коптякова С.В., Абилова М.Г. Экономика труда. Магнитогорск: МГТУ, 2014. 250 с.

---

**THE TERRITORY OF PRIORITY DEVELOPMENT:  
NEW STATUS AND NEW POSSIBILITY FOR ECONOMIC GROWTH  
OF RUSSIAN MONO-CITIES**

© 2015

**T.P. Rakhlis**, PhD (Pedagogy), assistant professor of Chair “Economics and Finance”  
*G.I. Nosov Magnitogorsk State Technical University, Magnitogorsk (Russia)*

---

*Keywords:* the territory of priority development (TPD); special economic zones (SEZ); mono-city; Mono-cities Development Fund; regional economy; investments; business activity; tax benefits; workplaces; crisis.

*Abstract:* A new program of particular cities and entire regions support through the creation of territories of priority development began to work in Russia. In theory, such status will give the municipal entities a serious mechanism for attraction of investors to their territories that will lead to the rapid growth of production, stop the out migration due to the creation of new workplaces and help to diversify the municipality economy releasing it from excessive dependence on a particular factory. The paper analyzes the successfulness of this initiative in today's reality. For this purpose, the author presents the history of reforming of special districts in the Russian Federation, determines the terms and conditions of the new program, which ensure the territories attractiveness for the investing, shows the differences between the TPD and the special economic zones (SEZ), gives some statistical data on the operation and financing of mono-cities in recent years, and analyzes the experts' opinions regarding the viability, the “pros” and “cons” of the TPD.