

Свободный порт Владивосток – за и против

Ю.А. АВДЕЕВ, кандидат экономических наук, Тихоокеанский институт географии Дальневосточного отделения РАН, Владивосток. E-mail: avdyural@mail.ru

Важнейшим направлением реализации курса «на Восток» является укрепление российских позиций на Тихом океане и участие в конкуренции за мировую грузовую базу. Решение этих задач возможно только на основе создания национальной судоходной компании дедевитом не менее 4 млн т с преобладающим государственным участием, формирования порта-хаба мощностью до 300 млн т, увеличения контейнерных перевозок на порядок, повсеместного внедрения в портах принципа «одного окна», организации непрерывного планирования и взаимодействия логистических центров.

В статье обсуждается, насколько принятый федеральный закон «О свободном порте Владивосток» (№ 212-ФЗ от 13.07.2015 г.) сможет обеспечить решение этих задач, как может быть сформулирована цель, какой должна быть стратегия, и что предлагается в качестве приоритетов для ее реализации.

Ключевые слова: свободный порт, стратегия, конкурентоспособность, приоритеты развития, управление развитием, предпочтения

Стратегические направления развития портовой инфраструктуры Дальневосточного бассейна зафиксированы еще в 2007 г. на совместном заседании Президиума Госсовета РФ и Морской коллегии, но так и остались нереализованными.

И до и после этого заседания на высшем уровне принималось немало решений, направленных на восстановление статуса мировой морской державы. К 2015 г. грузооборот российских портов возрос более чем на 66%, составив 676,7 млн т. Однако общий дедевит судов, контролируемых российскими судовладельцами, – всего 20,3 млн т, из них под иностранным флагом – 15,0 млн т. За 30 лет количество перевезенных российским морским транспортом пассажиров снизилось в 15 раз, а пассажирооборот – в 20 раз, что также свидетельствует об утрате конкурентных преимуществ отечественного грузопассажирского флота.

Сегодня под контролем России находится 15% общемирового объема морских грузов, но для их перевозки используется лишь 5% судов под российским флагом. Российская транспортная инфраструктура, порты и флот стали неконкурентоспособны. Российский транспортный бизнес отстал по технологиям, качеству и экономичности предоставляемых услуг. Как следствие, российские грузы идут через иностранные порты и перевозятся иностранными судами.

Президент России в послании к Федеральному собранию 4 декабря 2014 г. предложил наделить Владивосток статусом свободного порта. К началу марта 2015 г. Министерство по развитию Дальнего Востока подготовило проект закона, который почти два месяца обсуждался в разных аудиториях (ранее подобного, как утверждают, не было). Замечания и предложения исчислялись десятками тысяч, часть из них попали в новую редакцию. В октябре 2015 г. федеральный закон «О свободном порте Владивосток» (№ 212-ФЗ от 13.07.2015 г.) вступил в силу. Через год закон распространили на 16 муниципальных образований Приморского края и четыре порта четырех дальневосточных субъектов Федерации.

Сжатые сроки, объяснявшиеся желанием познакомить с документом потенциальных инвесторов на предстоящем Восточном экономическом форуме, не позволили создать оригинальную идею свободного порта в контексте перспектив XXI века. Кроме того, в эти же дни принимается решение о закрытии десяти ОЭЗ, которые за десять лет так и не привлекли инвесторов, в том числе двух – на Дальнем Востоке. Поводом для этого стал доклад главы Контрольного управления Президента, согласно которому сумма затрат на создание 33 таких зон с 2006 г. составила 186 млрд руб., а налоговые и таможенные платежи из ОЭЗ – всего 40 млрд руб., в то время как создание одного рабочего места обошлось бюджету в 10 млн руб. [1].

Но вместо поиска единого подхода к таким зонам и эффективных методов привлечения инвестиций был избран другой путь – клонирование их в виде территорий опережающего развития и свободного порта, с переподчинением Министерству по развитию Дальнего Востока (ОЭЗ находятся в зоне ответственности Министерства экономического развития РФ) [2. С. 18].

Цель – это главное

В первоначальной редакции проекта закона о свободном порте Владивосток цель как таковая отсутствовала (как нет ее и в законе о территориях опережающего развития – авторы, похоже, те же). В окончательной редакции их пять. Но соответствуют ли они определениям понятия «цели» (*«конечный результат, на который преднамеренно направлен процесс»; «доведение возможности до её полного завершения»; «осознанный образ предвосхищаемого результата»*)?

Так, можно ли назвать целью «использование географических и экономических преимуществ Приморского края для интеграции в экономическое пространство Азиатско-Тихоокеанского региона» (АТР)? По логике авторов закона, до его написания эти преимущества не использовались, а теперь будут. Но Владивосток даже в статусе закрытого порта до 1991 г. был одним из немногих городов страны с интенсивными международными связями. К тому же это третья по количеству дипломатических представительств консульская столица России.

До недавнего времени, действительно, экономико-географические преимущества Владивостока, по международным меркам, использовались крайне слабо. Достаточно сказать, что все российские порты Тихоокеанского побережья в сумме перерабатывают грузов меньше, чем один южнокорейский Пусан. «Сегодня грузооборот Владивостокского порта составляет чуть более 15 млн т. Для сравнения порты АТР: китайский Шанхай – около 700 млн т, примерно столько же Сингапур, корейский Пусан – 300 млн т, Гонконг – 270 млн т» [3]. И если теперь стоит задача обеспечить выход на этот уровень, то и цель должна быть сформулирована таким образом.

Это же можно сказать и о такой цели, как «развитие международной торговли с государствами АТР»: ведь это – одна из основных функций морского порта. У порта Владивосток накоплен богатый опыт международной торговли в условиях порто-франко, закрытой военно-морской базы, а теперь и открытого порта, но цель-то в чем? Что со временем можно будет предъявить в качестве результата, как измерить это «развитие» и к какому сроку его ожидать?

Ближе к определению цели третий пункт – «создание и развитие производств, основанных на применении современных технологий и ориентированных на выпуск в свободном порту Владивосток конкурентоспособной в государствах Азиатско-Тихоокеанского региона продукции». Но если речь идет о производствах, подобных предприятию «Мазда Соллерс», разместившему, вопреки мировым тенденциям урбанистического развития, в центре города на берегу бухты Золотой Рог производственную площадку для отверточной сборки автомобилей, то возникает вопрос: будет ли его продукция из импортных комплектующих конкурентоспособной на рынках АТР?

В особо веских аргументах нуждается и обоснование необходимости размещать в свободном порту производства, не относящиеся к судостроению, судоремонту, обслуживанию или временному хранению товаров. Если цель «создания производства» будет складываться из совокупности частных проектов, множества целей будущих резидентов, это может породить новые проблемы, которые придется героически преодолевать.

Формула «ускоренное социально-экономическое развитие территории...» в качестве цели присутствует во всех программах – и до 1990 г., и в более поздних. Но пока «ускорение» проявляется разве что в устойчивом оттоке населения из региона.

Но наиболее странным выглядит п. 1 об «обеспечении взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в состав округа». В чем смысл данной целевой установки: до закона о свободном порте такого взаимодействия между разными уровнями власти не было, а теперь будет налажено «в целях развития свободного порта Владивосток»? Или в условиях свободного порта потребуются какой-то особый вид взаимодействия? Или все же в этом пункте есть двойное дно? Можно только предположить, что льготы резидентам свободного порта обеспечиваются в том числе и за счет налогов на землю и недвижимость, которые являются главными источниками жизни муниципалитетов, и во избежание будущих конфликтов между разными уровнями власти необходимо заранее предусмотреть «взаимодействие».

В чем принципиальное значение формулировки цели, кому она адресована? Вне всяких сомнений, в первую очередь, для себя – как вы цель определите, такой результат и получите. Но не менее важно показать ее потенциальному инвестору, который захочет стать резидентом свободного порта Владивосток. Его мотив – возможность минимизировать издержки собственного бизнеса. Свою цель он пропишет в бизнес-плане, но ему важно понимать цели тех, кто создает здесь привлекательные условия для инвестирования. Может быть, расплывчатость формулировок целей объясняет преобладание в списке резидентов отечественных инвесторов?

Таким образом, найти хотя бы минимальное соответствие тех целей, которые перечислены в законе о свободном порте

Владивосток, определению понятия цели непросто. Ни в одном из пунктов нет указания на конкретную цель, ни один из этих процессов не поддается измерению и не содержит даже намек на конечный результат. Из этого можно сделать вывод, что либо у закона цели как не было, так и нет, либо она есть, но остается за пределами текста, подразумевается, но не для распространения. Между тем «неконкретность цели, непродуманность деталей часто приводит к тому, что, помимо запланированного результата, действия менеджера приносят массу незапланированных, побочных эффектов. Иногда эти эффекты сводят на нет пользу от планируемого результата» [4].

Что такое «свободный порт»

Отсутствие точно сформулированной цели порождает и неопределенность понятия «свободный порт». Если это «часть территории Приморского края, на которой... устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской деятельности» (ст. 2, п. 1 ФЗ № 212), то чем она отличается от особых экономических зон, территорий опережающего развития и т. д., где государство также оказывает поддержку предпринимательской деятельности?

Базовое понятие «морской порт» сформулировано в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации, на него же ссылается закон «О морских портах в Российской Федерации» № 261-ФЗ от 08.11. 2007 г., где под морским портом понимается совокупность объектов инфраструктуры морского порта, расположенных на специально отведенных территории и акватории и предназначенных для обслуживания судов, используемых в целях торгового мореплавания, комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота, обслуживания пассажиров, осуществления операций с грузами, в том числе для их перевалки, и других услуг, обычно оказываемых в морском порту, а также взаимодействия с другими видами транспорта (ст. 9, п. 1) [5].

А свободный порт – это территория порта с его причалами, складами, мастерскими и подсобными помещениями плюс прилегающая акватория, не входящая в состав таможенной территории государства. Функционирование свободного порта основывается на полном или частичном отсутствии таможенных пошлин и налогов, льготном режиме ввоза, вывоза и реэкспорта товаров.

И если мы хотим привлечь инвесторов, суда должны быть освобождены от уплаты всех портовых сборов, кроме лодманских. А водные участки должны приобретаться без аукционов, и основанием для заключения договора будет являться внесение его в список резидентов. Так принято в международной практике.

«Модель свободного порта, предложенная Минвосток-развития, противоречит и мировому опыту, и российскому законодательству, к тому же не имеет ничего общего с реальными потребностями и перспективами региона», – утверждает гендиректор ОАО «Международный морской перегрузочный терминал» В. Покотилов [6].

Опыт далекий и не очень

Освоение юга Дальнего Востока начиналось с полувекowego статуса «порто-франко» практически на всей территории России за Байкалом. Владивосток статус порто-франко получил еще в 1862 г., в 1900 г. его попытались отменить, а компромиссным решением в 1904 г. стало его продление в виде «вольной гавани Владивосток» до 1909 г. Этот режим позволил Владивостоку стать одним из главных морских портов России [7]: благодаря статусу свободной гавани за 1883–1899 гг. объем грузооборота увеличился с 47,8 тыс. т до 333,3 тыс. т.

Разработчики проекта закона о свободном порте Владивосток изучали порядок функционирования портов в соседних странах с тем, чтобы создаваемые условия работы наших портов оказались конкурентоспособными. Но насколько проанализирован отечественный опыт, и не только с точки зрения набора мер, но и порядка их применения?

Особенно тщательного изучения требует во многом небезуспешная попытка в начале 1990-х гг. введения режима особой экономической зоны в г. Находка. Здесь, в Приморском крае, был реализован ряд интересных инвестиционных проектов на основе программно-целевого подхода, позволившего при относительно скромной поддержке государства привлечь масштабные инвестиции. Интересен также малоизвестный опыт особой экономической зоны Магадана, которая функционировала 12 лет.

О результатах ОЭЗ «Находка» говорить как-то не принято. Но ранее считалось, что этот проект должен был стать «заповедником нормального рынка в ненормальной стране» и ускорить

развитие рыночной экономики на востоке России [8]. Здесь было положено начало реализации российско-американского и российско-корейского технопарков, создан аэропорт «Находка», нефтеналивной терминал в порту Восточном. Реализованы энергетические проекты: две электростанции мощностью 40 МВт и 280 МВт, ветроэлектростанция. Технико-экономическое обоснование строительства ГРЭС мощностью 280 МВт было выполнено на средства гранта японским консалтинговым институтом JCI. Для реализации проекта в 1993 г. было создано предприятие «СЭЗ-Энергия». Стоимость строительства оценивалась в 545 млн долл. Был подготовлен проект строительства 33-этажного делового центра [9].

С 1990 г. по 1997 г. государство выделило для СЭЗ «Находка» кредиты на сумму 464,5 млн руб., большая часть которых пошла на формирование инфраструктуры: водо- и теплоснабжения, энергетики, транспортной системы, связи, гостиниц. Было создано 118 совместных предприятий с общим капиталом более 80 млн долл. Всего привлечено около 220 млн долл. инвестиций, на стадии рассмотрения находились проекты с инвестициями более 300 млн долл. Европейский банк реконструкции и развития предоставил СЭЗ «Находка» грант в 168 тыс. ЭКЮ для проведения экспертиз и консультаций по дальнейшему развитию СЭЗ [10].

После дефолта 1998 г. Правительство России объявило о прекращении платежей по ряду обязательств. Половина предприятий СЭЗ, в которые были вложены государственные инвестиции, не выдержала кризис и обанкротилась. Свободные экономические зоны в России были объявлены убыточными, их финансирование прекращено.

Была ли стратегия

Содержание закона определяется той целью, теми задачами, которые решаются в «свободном порту». Например, если нужны финансовые ресурсы, почему бы не создать офшорный финансовый центр. Проблему возврата судов из-под «удобных флагов» можно решать путем корпоративного офшорного центра (возвращая не только судоходные компании, но и капитал, ушедший за границу и управляющий пакетами акций в российских предприятиях). Для активизации экспортно-импортных операций следовало бы рассмотреть возможности создания

торгово-посреднического офшора. Копировать опыт Китая, где создаются экономические зоны анклавного типа, ориентированные на экспорт, непродуктивно.

Наше отличие в том, что мы являемся передовой европейской площадкой в Азии, соединяющей Россию, Европу со странами АТР, и задача заключается в необходимости создавать интеграционные зоны, привлекая капитал, умы и продукцию внутриросийских регионов. Не менее важным отличием является и то, что избыток предложения живого труда в Китае требует ограниченного доступа в особые зоны, тогда как у нас количество вакансий по многим регионам уже сейчас превышает численность незанятого населения, а перспектива – десятки тысяч новых рабочих мест. Поэтому там, где человек открывает новое дело, где рождается предпринимательская инициатива – там и есть территория опережающего развития, территория «свободного порта».

Но это – лишь потенциальные элементы модели свободного порта, создание которых зависит от ответа на главный вопрос: в каких сегментах экономической деятельности Дальний Восток, Россия в целом могут быть конкурентоспособными, занять лидерские позиции на рынках Азиатско-Тихоокеанского региона? Или удовлетворимся ролью экспортера природно-сырьевых ресурсов, территории транзита, обслуживающей другие страны? С этих позиций свободный порт с зафиксированным в законе набором преференций тоже даст определенный результат, но вряд ли обеспечит сколько-нибудь значимую роль в масштабах АТР.

Цель данного закона, как и определение «свободного порта», должна быть производной от долгосрочной стратегии социально-экономического развития региона, правильного понимания его проблем, тенденций последних десятилетий, оценки внутренних ресурсов и ресурсов внешнего окружения, правильного понимания направления главного удара и сроков решения поставленных задач. В принятом законе «О свободном порте Владивосток» эти позиции прописаны нечетко из-за отсутствия видения того, что именно должно произойти через 70 лет.

Если в государственной политике, провозгласившей поворот на Восток, регион стал приоритетом на долгосрочную перспективу, то и масштаб цели должен ей соответствовать. Недостаточно слов об интеграции со странами АТР или «опережающем развитии» Дальнего Востока. Необходим стратегический план

на многие десятилетия вперед, который бы позволил каждому – чиновнику министерства, губернаторам, инвестору, любому жителю – увидеть в нем свое место, возможности реализовать себя, зону ответственности в достижении поставленной цели. И исходя из нее же должна быть прописана цель создания свободного порта. Например, государство готово снизить (или убрать) таможенные барьеры для определенных видов товаров, которые призваны содействовать решению национальных задач, но сохраняет их на такие товары, которые не вписываются в приоритеты.

То есть определению «свободного порта» должно предшествовать понимание того, какие виды деятельности для данной территории являются приоритетными, на какую глубину прорабатывается стратегия экономического развития, в какой последовательности и как здесь будут осуществляться стратегические планы. Другими словами, приглашая инвесторов и создавая для их бизнеса льготные условия, во-первых, хорошо бы самим определиться, что мы хотим видеть на этой территории через 10–30–70 лет, а во-вторых, познакомить с этими намерениями тех, кто приходит делать здесь свой бизнес.

В свободном порту Владивостока от 60 резидентов с иностранным участием поступило семь заявок, крупнейшая – по строительству угольного терминала в Находке – на 60,6 млрд руб. с участием японского банка инвестиционного сотрудничества JBIC (инвестиции на 48,5 млрд руб.). Однако сформированные еще на прошлом форуме высокие ожидания российского правительства по инвестициям японских инвесторов в регион пока не реализованы – в ТОП вложения японских инвесторов были направлены лишь в производство овощей в теплицах (в Хабаровске и Якутске – суммарно на 1,7 млрд руб.). Впрочем, по словам главы Фонда развития Дальнего Востока А. Чекунова, потенциальный интерес шире – он включает в том числе добычу сырья в Якутии (под это может быть создана отдельная ТОП), деревообработку, рыбную отрасль и развитие аквакультуры [11].

Кстати, в соответствии с законом свободный порт Владивосток создается на срок 70 лет. Такой срок невозможно понять ни с позиций сформулированных выше целей, ни с точки зрения указанной функции свободного порта. Не помогает и объяснение необходимости «охраны жизни и здоровья граждан», «объектов

культурного наследия», «окружающей среды». Отсутствует какая бы то ни была связь с предпринимательской деятельностью: нет ни слова о завершающихся циклах бизнес-процессов, реализации инвестиционных проектов и т. д.

Срок, на который устанавливается льготный режим работы порта, мог бы быть обоснован последовательностью инвестиционных проектов, реализация которых к концу установленного срока приведет к созданию нескольких специализированных портов с объемами перевалки от 200 до 300 млн т грузов, судостроительных и судоремонтных заводов по выпуску современных транспортных судов, плавучих платформ или пассажирских лайнеров, а также сопряженных с ними проектов модернизации Транссиба, скоростных автодорог, логистических центров. С этих позиций в законе могли бы найти отражение и конкретные цели свободного порта, категории инвесторов, на которые распространяются льготы, а также технологии, техника, обеспечивающие решение этих задач, освобождаемые от таможенных пошлин, налогов и т. д. Когда же цель описывается как процесс без указания конечного результата, то срок не имеет принципиального значения.

Эксперты, опрошенные РИА PrimaMedia, отмечают, что постоянное сокращение финансирования госпрограммы обусловлено не только общим секвестированием федерального бюджета, но и несовершенством документа, его малоэффективным исполнением год от года и по-прежнему отсутствующими четкими целевыми показателями, разработать которые Минвостокразвития призывают уже несколько лет подряд [12].

Где найти свою нишу?

На Втором Восточном форуме в сентябре 2016 г. потенциальные инвесторы из Китая, Японии, Южной Кореи ненавязчиво спрашивали у хозяев: какую цель вы ставите перед собой? Льготы, тарифы, ускоренное оформление документов, безвизовый режим и т. п. – все это хорошо, но на какую стратегическую задачу «работают» эти законы, что должно произойти на этой территории к моменту завершения действия закона? К сожалению, ответа не последовало.

Дело в том, что совокупные затраты на производство любого вида товаров, предоставляемых услуг на Дальнем Востоке заведомо будут выше, и никакое снижение налоговых ставок,

таможенных барьеров не сможет обеспечить необходимый уровень конкурентоспособности для отечественных предпринимателей. Какими бы ни были льготные условия для инвесторов здесь, они заведомо будут хуже по сравнению со странами АТР, когда речь идет о конкурентоспособности на внешнем рынке. Этих предпочтений «явно недостаточно в условиях постоянно повышающегося экономического соперничества стран Азиатско-Тихоокеанского региона» [13].

Поэтому команда управленцев Минвостокразвития, сопоставив затраты с доходом в разных сферах, остановилась на экспорте природных ресурсов, где доходность также незначительна, но «лучше синица в руках...». Отсюда и идея: за счет льготных условий повысить доходность бизнеса.

Но выход необходимо искать совершенно в другом. Какими бы ни были здесь затраты на производство, они будут оправданы лишь в том случае, если такие товары или услуги не производятся больше нигде, они эксклюзивны и пользуются спросом на рынке. Сегодня таким товаром являются наши энергоносители, но и они испытывают давление со стороны других игроков на этом рынке, и пока непонятно, чем их можно заместить. Таких экономических ниш совсем немного, они затерялись в ряду множества других и в качестве приоритетов не рассматриваются.

Что представляют собой с этих позиций Дальний Восток, Приморский край для России? Прежде всего, это открытый выход в Мировой океан, это 5,5 млн акватории в национальных границах, это Северный морской путь из Азии в Европу, это, наконец, арктическая зона с ее природными ресурсами. Значит, здесь необходимо сконцентрировать ресурсы на инфраструктурном обустройстве портов с доведением их до масштабов, сопоставимых или превосходящих порты Шанхая, Сингапура, Гонконга. Приоритетным направлением может и должно стать океаническое судостроение, строительство плавучих платформ, подводной робототехники и т. п. И обустройство этой ниши должно быть обеспечено максимально льготными условиями для притока сюда инвестиций, технологий, квалифицированных кадров.

Решение этой задачи потребует пересмотра отношения к природно-ресурсному потенциалу территории (что искать, добывать, перерабатывать...). Далее встает вопрос о создании производств,

обеспечивающих объявленный приоритет, и прежде всего металлургического, океанического машиностроения, электроники, акустики и многого другого. Что-то нужно будет создавать заново, существующим предприятиям – обеспечить государственный заказ. Но это также сигнал малому и среднему бизнесу, которому будет понятна заинтересованность государства, в фарватер каких крупных корпораций вступать, какие предпринимательские усилия позволят встроиться в единый процесс региональной экономики, и где можно рассчитывать на льготные условия ведения бизнеса.

Еще одна ниша, которая пока не рассматривается в долгосрочной перспективе, – это то, что связано с освоением космоса. Космодром Восточный – начало принципиально нового направления в экономике Дальнего Востока, первый шаг по пути создания крупного регионального кластера, в котором могут быть задействованы как уже существующие производства Хабаровска, Комсомольска-на-Амуре, Арсеньева, Улан-Удэ, Новосибирска и др., так и вновь созданные, обеспечивающие функционирование всего комплекса.

Важно то, что, во-первых, в этой сфере наш приоритет в мире пока остается бесспорным. Во-вторых, участвовать в освоении космоса заинтересованы практически все страны АТР, но высокий уровень затрат не позволяет иметь собственные программы. В-третьих, разнообразные потребности, которые удовлетворяются за счет космоса (от прогнозов погоды и телекоммуникаций до предупреждения земных катастроф, оценки урожаев и т. п.), будут пользоваться все возрастающим спросом, что делает эту сферу коммерчески эффективной. К тому же эта ниша открывает новые перспективы в использовании природно-ресурсного и энергетического потенциала территории Дальнего Востока.

Эти две ниши позволяют прочно связать экономику региона со всей страной, как с точки зрения ориентации многих производств, обеспечивающих функционирование и океанического, и космического кластеров, так и с позиций подготовки квалифицированных кадров для работы в них.

Территория свободы

Территория свободного порта Владивосток, как она фиксируется в законе, знаменует собой окончательную победу чинов-

ников над географией региона, сбивая с толку потенциальных резидентов. Сначала в проект закона были включены семь муниципальных образований, которые, за редким исключением, представляют собой территорию единого водосборного бассейна залива Петра Великого и входят в состав формирующейся агломерации «Большой Владивосток». Это достаточно большая территория в 9 тыс. км², с населением до 1 млн человек и с перспективой создания нескольких специализированных портов, при наличии единого стратегического плана, реализация которого является ответственностью управляющей компании свободного порта.

Понятно, это потребует крупных федеральных вложений в портовую инфраструктуру. Но с другой стороны, это своеобразный рычаг в руках собственников, для которых самостоятельное участие в масштабных инфраструктурных проектах, даже с привлекательными преференциями, чрезвычайно рискованно. Речь идет не просто о бизнес-проектах или абстрактной поддержке предпринимательской деятельности, это государственный проект, обеспечивающий конкурентоспособность России в Азиатско-Тихоокеанском регионе, национальную безопасность, перспективу развития российского Дальнего Востока. Здесь, может быть, впервые для российского бизнеса открывается возможность наиболее эффективного государственно-частного партнерства.

Но победило бизнес-мышление, поэтому по мере обсуждения проекта список претендентов на преференции свободного порта расширялся к взаимному удовольствию: чиновникам министерства для отчета было важно показать масштабы проекта, а муниципальные строили свой расчет на возможности прикоснуться к федеральному бюджету. Через год в Приморском крае в «свободный порт Владивосток» вошло уже 16 муниципальных районов, к нему же «приписали» Петропавловск-Камчатский, порт Ванино Хабаровского края, Корсаков на Сахалине и Певек на Чукотке. Но как это связано с возможностями федерального бюджета по инфраструктурному обустройству этих портов, или же расчет был на то, что инвестора заинтересуют льготные условия?

Понять намерения авторов закона можно: хочется сразу и всего – побольше инвесторов и инвестиций, охватить как можно более обширную территорию (хотя цель всего этого, как я уже отмечал, неясна). Но в это же время принимается

решение на высшем уровне о закрытии десятка неработающих особых экономических зон, еще толком не показала себя ни одна из так называемых территорий опережающего развития, еще не ясен механизм реализации многих положений закона о свободном порте.

Территории, на которые распространяется действие этого закона, как правило, не способны ни по уровню развития инфраструктуры, ни по кадровому обеспечению, ни по готовности бизнеса воспользоваться предоставляемыми льготами. Допустим, найдется инвестор, решивший стать резидентом свободного порта, но реализация его проекта потребует серьезных инфраструктурных вложений. Сможет ли он рассчитывать на то, что государственный бюджет обеспечит нормальное функционирование его бизнеса? А если появятся десятки или сотни инвесторов, но при этом ни на месте, ни в центре нет единого инфраструктурного плана обустройства территории, нет соответствующей бюджетной поддержки, то как будет работать свободный порт?

В законе сначала перечисляются муниципалитеты, которые входят в состав свободного порта Владивосток, а потом утверждается, что к свободному порту «не относятся территории, на которых созданы особая экономическая зона, зона территориального развития или территория опережающего социально-экономического развития». Но такая конструкция предполагает наличие разных режимов ведения бизнеса на одной и той же территории, потому что, например, в составе Надеждинского муниципального района, входящего в свободный порт Владивосток, работает и территория опережающего развития, во Владивостоке создана ОЭЗ «Соллерс», а на острове Русском взамен несостоявшейся особой зоны предлагается открыть территорию опережающего развития. Это ставит перед потенциальным резидентом (даже отечественным) множество проблем.

Первый заместитель главы Минвостокразвития А. Осипов честно признавался, что уверенности в будущем успешном применении законопроекта нет даже у его разработчиков. «В этом законе мы очень многие практики применяем, которые никогда не применялись в российской юрисдикции, уже столетие работают в мировой практике, а у нас не было... Фактическое исполнение, вообще, является главным риском любого закона... Но это не повод не писать и не принимать необходимые законы» [14].

Финансирование, механизмы управления

В ст. 5 закона о свободном порте Владивосток на первом месте среди источников финансирования инфраструктуры названы внебюджетные средства с применением механизмов государственно-частного партнерства и только потом (с добавкой «а также») – «ассигнования федерального бюджета, бюджетов субъектов» Федерации и «бюджетов муниципальных образований». Последние особенно актуальны с точки зрения состояния бюджетов всех 16 муниципалитетов на перспективу ближайших трех лет. Распространение режима свободного порта одновременно на множество территорий является очень серьезным риском из-за отсутствия успешных примеров государственно-частного партнерства, скажем, при подготовке к саммиту АТЭС во Владивостоке в 2012 г., где в основном создавались объекты инфраструктуры. Особенно в условиях неопределенности целей и стратегического замысла всего проекта.

В ст. 6 декларируется: «На территории свободного порта Владивосток допускается осуществление любой не запрещенной законодательством Российской Федерации предпринимательской деятельности». Но ни при каких обстоятельствах из совокупности частных предпринимательских стратегий не удавалось сложить единую стратегию.

Ситуация усугубляется еще и тем, что созданный из государственных мужей наблюдательный совет «вправе определять виды предпринимательской деятельности, при осуществлении которых не применяются отдельные меры государственной поддержки». Не лучше ли в рамках закона сразу определить, какие виды деятельности поддерживаются, вместо того чтобы оставлять это на потом? То же касается и критериев отбора резидентов Правительством: если зафиксировать их сразу, то не придется потом ждать решения по каждому частному случаю.

Ключевой в тексте закона является глава 2 «Управление свободным портом», поскольку от эффективности управления в конечном счете зависит перспектива развития не только территории свободного порта, но и всего Дальнего Востока. Но уже первый пункт о том, что наблюдательный совет является «коллегиальным органом управления свободным портом», свидетельствует о выборе модели управления с преобладанием коллективной ответственности, со всеми вытекающими из этого последствиями.

В составе наблюдательного совета насчитывается около 60 человек, но непонятно, на кого закон возлагает функцию мониторинга экономических процессов на территории свободного порта, неясно, по каким критериям будут оцениваться результаты, какие решения будут приниматься и как это будет отражаться на результатах предпринимательской деятельности.

При этом закон не исключает «вмешательство контрольных (надзорных) органов в деятельность резидентов свободного порта», что станет предметом рассмотрения наблюдательного совета. А кроме того, совету необходимо будет заниматься определением «максимальной доли иностранных работников, привлекаемых резидентами». Чем же тогда отличается свободный порт от любого другого?!

Но наблюдательный совет – только часть системы управления свободным портом. Исполнительные функции законом возложены на федеральный уполномоченный орган, задачей которого является координация «деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ» на территории Дальневосточного федерального округа. То есть зона ответственности этого органа выходит далеко за пределы свободного порта. Этому органу вменяется также и контроль за деятельностью управляющей компании, смысл и назначение которого понять очень сложно.

Структуру управления свободным портом завершает «общественный совет», создаваемый при уполномоченном органе, но действующий на основании положения, утвержденного наблюдательным советом, функции которого со временем представители различных объединений и физических лиц, видимо, придумают себе сами.

За пределами управленческой иерархии остаются еще многие созданные в последние годы институты: Корпорация экономического развития Дальнего Востока, Агентство по привлечению инвестиций, Агентство по привлечению человеческого капитала, Агентство стратегических инициатив, которые так или иначе вносят свою лепту в управленческий процесс, но насколько они работают на общий результат?

Как рассказывал в интервью East Russia в мае 2015 г. аудитор Счетной палаты РФ Ю. Росляк, по этой теме проводилось несколько совещаний под председательством вице-преьера –

полпреда Президента РФ в ДФО Ю. Трутнева, на которых Минвостокразвития и Минтрансу были даны замечания в части координации работы госзаказчиков ФЦП, однако коренных изменений не произошло. По мнению Ю. Росляка, основная причина – отсутствие системы управления ФЦП. «Минвостокразвития России, как госзаказчик-координатор, пока не предложил новые формы и методы управления, соответствующее положение все еще не утверждено».

То, что эта работа так и не проведена, отмечают в своем заключении и члены комитета Госдумы по региональному развитию, рекомендуя ведомству «ускорить работу по выделению в “отраслевых” государственных программах Российской Федерации подпрограмм (разделов) по опережающему развитию Дальнего Востока, содержащих цели, задачи и целевые показатели (индикаторы) развития каждой конкретной отрасли на территории Дальневосточного федерального округа, а также предусмотреть в достаточном объеме финансирование конкретных мероприятий, направленных на их достижение» [15].

Критерии отбора резидентов

Премьер-министр России Д. Медведев утвердил критерии отбора резидентов свободного порта Владивосток. Во-первых, это новый инвестиционный проект или новый вид деятельности; а во-вторых, объем капитальных вложений должен быть не менее 5 млн руб. в срок, не превышающий трёх лет [16] (первоначальная версия предполагала сумму на порядок больше). Бизнес-план от заявителя требуется, но содержательная часть как бы вторична.

«Мы постарались максимально сократить перечень критериев для отбора резидентов, – заявил Ю. Трутнев. – Сейчас критериев всего два. Первый – проект должен быть новый, то есть создавать новые экономические мощности. Второй – финансовый барьер составит 5 млн рублей за 3 года. Он очень низкий для бизнеса. Мы это сделали сознательно, поскольку режим свободного порта должен работать не для ограниченного количества больших компаний, а позволять работать и средним, и малым предприятиям» [17].

Понять логику принятия таких решений непросто. Одной из доминирующих тенденций на рынке морских перевозок

является контейнеризация грузопотоков, под которую необходимо формировать новую портовую инфраструктуру. Возрастают перевозки сжиженного природного газа (СПГ), что также требует создания инфраструктуры, новых мощностей по сжижению газа, терминалов и флота газозовозов. В регионе растут объемы сырьевых товаров, продуктов сельского хозяйства. Необходимо наращивать контейнерный флот и число СПГ-газовозов, что требует соответствующих программ создания специализированного флота.

Надо решать и другие проблемы – конкуренции на внешних рынках, модернизации береговой инфраструктуры и т. д. Можно ли на основе двух простых критериев оценки резидентов реализовать модель, которая позволит решить эти и многие другие проблемы?

Наиболее бурную реакцию местного предпринимательского сообщества вызвал такой критерий, как новизна проекта. *«Хочу обратить ваше внимание на то, что все проекты, предлагаемые для включения в Свободный порт, должны быть новыми. Не нужно тащить в него действующие проекты, и мы будем за этим строго следить. Налоговая будет работать, и если выявим, то предпримем соответствующие меры – с исками и последующим исключением из состава резидентов. Обращаюсь к бизнесу – не идите кривой дорогой, все равно поймает», – с таким напутствием обратился к потенциальным резидентам полпред Ю. Трутнев.*

Из всего этого следует лишь одно: хочется, конечно, чего-то новенького, свежего, необычного, но мышление остается в парадигме прошлого, откуда вытаскиваются ограничивающие «нельзя», подозрения в поисках «кривых дорог». Ну и, как водится, – «будем строго следить» и, конечно же, «поймаем».

Преференции свободного порта Владивосток

Вот перечень основных преференций для резидентов свободного порта. Сокращаются сроки проведения фискальных проверок, внеплановые могут осуществляться только по согласованию с управляющей компанией. На пять лет ставка налога на прибыль организаций – 5% (из которых 0% – в федеральный бюджет и 5% – в региональный), пятилетние каникулы по налогу на имущество организаций и по земельному налогу. Льготная

ставка страховых взносов для инвестиционных проектов в течение первых 10 лет в размере 7,6% и понижающий коэффициент по налогу на добычу полезных ископаемых, а также ускоренная процедура возмещения налога на добавленную стоимость в течение 10 дней.

«Принцип простой. Мы хотим на базе изучения работы портов наших конкурентов из других стран создать максимально льготные условия, чтобы суда заходили в этот порт для их разгрузки, для проведения всех процедур. Вот и вся задача этого проекта», – заявлял Ю. Трутнев.

Обсуждается также возможность расширения стимулирующих мер в свободном порту: льготный режим налогообложения для береговых компаний, освобождение от таможенных платежей продукции, которая понадобится для производственных целей, для налаживания экспортно-ориентированных производств.

На территории свободного порта Владивосток предусматривались меры государственной поддержки в части въезда и выезда иностранных граждан, а также установление резидентам свободного порта льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимости, принадлежащими управляющей компании; приоритетное подключение специализированных территорий к объектам инфраструктуры, освобождение резидентов от уплаты земельного налога и налога на имущество. Для разных типов специализации территории, видов экономической деятельности предусматриваются специальные меры: льготы по федеральным налогам или специальный налоговый режим, применение пониженных тарифов страховых взносов, таможенной процедуры свободной таможенной зоны.

Предложения бизнеса тоже понятны. Для них важно с целью сокращения издержек **«применение на территории свободного порта регламентов и режимов регулирования наиболее конкурентоспособных стран», «облегченного режима проверок в отношении резидентов свободного порта, возможность полного отказа от плановых проверок».** А также **«законодательно закрепить сроки получения тех или иных разрешений, например, разрешения на строительство», «применение единого налога в зоне свободного порта».** Предлагалось **«узаконить применение иностранных образовательных стандартов и принимать дипломы иностранных вузов».**

в зоне действия режима свободного порта», а также «допустить при формировании свободного порта возможность массовой миграции иностранных граждан в новую экономическую зону».

Кроме того, с начала 2016 г. на территории свободного порта должны были заработать безвизовый режим и режим свободной таможенной зоны, что призвано упростить пересечение границы и для граждан, и для товаров. Но до настоящего времени он так и не введен.

Еще раз на те же грабли?

Азиатско-Тихоокеанский регион – это новый планетарный экономический центр мира. Здесь концентрируются самое большое население, наиболее динамичное производство, сюда стремятся финансовые ресурсы, да, пожалуй, и природно-ресурсный и энергетический потенциал здесь наиболее мощный. Российская азиатская часть по территории, природным ресурсам, выходу в Мировой океан превосходит европейскую, но населения здесь мало.

Хотя в 1990-е гг. Россия недостаточно уделяла внимания восточному вектору развития страны, все же кое-что на Дальнем Востоке сделано (строительство космодрома в Амурской области, новый мост через Амур в районе Хабаровска, проведение саммита АТЭС во Владивостоке). Создано региональное министерство, полномочный представитель Президента РФ наделен полномочиями вице-премьера. Эти позволило продвигать идеи, доведя их до уровня федеральных законов: о территориях опережающего развития, о свободном порте, о дальневосточном гектаре.

Остается только понять, на какие целевые установки ориентированы эти решения. Пока ничего не предлагается, кроме экспорта сырьевых ресурсов (что к новациям относить невозможно), и до этого в последние годы отсюда везли рыбу, лес, металлолом (чем богаты...).

На саммите АТЭС и двух прошедших восточных экономических форумах, на других международных встречах первые лица российского государства позиционировали себя в качестве потенциальных лидеров новых альянсов в этом регионе. Само стремление понятно: кто впереди, тот и определяет правила игры, и, собственно, получает сверхприбыль. Но Восточный

форум пока не сформулировал стратегических региональных идей, инвесторов заманивали только льготным режимом (то, чего пока нет в России, но давно работает в других странах). Поэтому и результаты пока незаметны.

Необходимо определить два-три приоритетных направления, которые потянут за собой десятки и сотни сопутствующих видов деятельности, и именно им обеспечить «зеленый свет», льготный режим, но не на 70 лет, а на 10–15 лет – то время, за которое должны быть созданы кластеры: рыбный, лесной, транспортный, судостроительный, космический. Инвесторам должно быть понятно, на кого распространяются льготы для инвестиций, технологий, специалистов и т. д. Да и самому руководству должно быть понятно, где территория опережающего развития, а где – свободный порт.

Подход к формированию территорий опережающего развития свободному порту следует пересматривать с позиций стратегического видения развития территории. Для смены экономической парадигмы необходимы значимые проекты, пусть не решающие всех проблем региона, но привлекающие международных инвесторов, притягивающие новые технологии и создающие атмосферу широких возможностей.

Вероятно, свободный порт привлечет какое-то количество инвесторов, но обеспечит ли это реальный выход России на рынки стран АТР, достигнут ли наши производители мирового уровня конкурентоспособности, сможем ли мы занять ведущие позиции в интеграционных процессах? Эти вопросы пока остаются без ответов.

Литература

1. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2121745.html>
2. Коммерсантъ-Деньги. – 2015. – № 25. – С. 18.
3. URL: <http://primamedia.ru/news/economics/03.04.2015/430105/yuriy-krupnov-svobodniy-port-vladivostok-ocherednaya-simulyatsiya-razvitiya.html>
4. URL: https://iteam.ru/publications/strategy/section_27/article_297
5. URL: <https://rg.ru/1999/05/05/morskoy-kodeks-dok.html>; <http://docs.cntd.ru/document/901732423>
6. URL: <http://primamedia.ru/news/society/18.03.2015/427091/osobiy-ekonomicheskij-i-administrativno-status-nuzhen-primoryu-viktor-pokotilov.html>

7. *Беляева Н.А.* От порто-франко к таможене. Очерк региональной истории российского протекционизма. – Владивосток: Дальнаука, ВФ РТА, 2003.
8. URL: http://studopedia.su/1_3060_svobodnie-ekonomicheskie-zoni-v-rossii-periodizatsiya-sozdaniya-sez-v-rossii-igotniy-rezhim-opredelyaemiy-rossiyskim-zakonodatelstvom-dlya-sez-opit-funktsionirovaniya-sez-v-rossii.html
9. URL: https://www.newikis.com/ru/wiki/%D0%A1%D0%AD%D0%97_%C2%AB%D0%9D%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BA%D0%B0%C2%BB
10. *Сапронов Д.* СЭЗ: кисельные берега // РИО Панорама. – 2011. – № 23 (733).
11. Коммерсантъ. – 2016. – № 161. – С. 2. URL: http://www.kommersant.ru/doc/3078225?utm_source=kommersant&utm_medium=economic&utm_campaign=four
12. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2957249>
13. URL: <http://primamedia.ru/news/society/18.11.2016/548538/net-effektivnosti-net-i-deneg-minvostok-ne-smog-otstoyat-sredstva-na-razvitie.html>
14. URL: <http://primamedia.ru/news/society/15.04.2015/432554/davayte-primem-a-potom-razberem-sya-porto-franko-dlya-vladivostoka-go.html>
15. URL: <http://primamedia.ru/news/society/18.11.2016/548538/net-effektivnosti-net-i-deneg-minvostok-ne-smog-otstoyat-sredstva-na-razvitie.html>
16. URL: <http://government.ru/media/files/4dAQvfPb61hL8RtUtXWYMW0bFMgkA8O0.pdf>
17. URL: <http://primgazeta.ru/news/criteria-for-selection-of-residents-of-free-port-of-vladivostok-approved-in-the-government>