

Территории опережающего развития: работа над ошибками

В.К. ЗАУСАЕВ, доктор экономических наук, директор.

E-mail: zausaev_inst@mail.ru

Г.И. БУРДАКОВА, кандидат экономических наук,

Н.А. КРУЧАК, ДальНИИ рынка, Хабаровск

Имеющийся преимущественно негативный опыт говорит о том, что при организации на Дальнем Востоке территорий ускоренного развития допущены серьезные системные ошибки. Формирование полюсов роста должно базироваться на проектах, максимально вписывающихся в естественную среду регионального воспроизводства, а не конкурировать и тем более не замещать исторически сложившиеся и действующие отрасли и производства.

Ключевые слова: Дальний Восток, государственная поддержка, особые экономические зоны, территории опережающего развития, специальные режимы хозяйствования, зарубежный опыт, сценарии развития

Потери рыночных реформ

Пережив лихое начало рыночных реформ, в 2000-х гг. Дальний Восток начал восстанавливаться. Благоприятная конъюнктура внешних рынков позволила региону занять ведущие позиции в России по экспорту в Азиатско-Тихоокеанский регион (АТР) изделий военного машиностроения, круглых лесоматериалов, нефти и газа, рыбы и морепродуктов. Индексы валового регионального продукта (ВРП), промышленного производства и инвестиций в основной капитал устойчиво росли.

Складывалось ощущение, что экономика региона вступила на траекторию поступательного роста. Однако она все отчетливее приобретала рентный характер, максимальные объемы которой формировались в добывающих отраслях¹. Низкая производительность труда не позволяла развивать высокие переделы. Экономика приобретает гипертрофированную сырьевую специализацию. Только с 2005 по 2012 гг. доля отраслей по добыче полезных ископаемых в промышленности выросла с 45,5 до 63,1%. Это же касалось и экспорта. Если в 2000 г. доля машинотехнической

¹ Крюков В. А. «Страна возможностей необычайных» // ЭКО. – 2014. – № 6. – С. 2–4.

продукции была 16,1%, то в 2005 г. – 3,6%, а в 2012 г. – 2,3%. Внутренний рынок сузился и переориентировался на импорт. Перерабатывающий сектор существенно сократился.

Но в регионе сохранились «островки» высокотехнологичных производств. Например, действующий в Комсомольске-на-Амуре авиационный завод КнААПО (ныне КнААЗ) сумел «вписаться» в рыночные условия, используя уникальность своего положения. Во-первых, его продукция была востребована на внешнем рынке. Во-вторых, выпускаемые военные самолеты содержали интеллектуальную ренту. В-третьих, собственник и менеджмент направили прибыль на техническое перевооружение производства. Были закуплены высокопроизводительные станки и обрабатывающие центры у лидеров мирового станкостроения – Германии, Австрии, Швейцарии, Японии, Чехии. Проведена оптимизация производства, внедрены «безбумажные» (GALS) технологии проектирования по электронным моделям. Реализуются идеи бережливого производства (Lean-технологии). Все это позволило сохранить высококвалифицированный трудовой коллектив. Поэтому, когда встал вопрос, где выпускать боевые самолеты пятого поколения Т-50 и на базе чего создавать филиал ЗАО «ГСС» для сборки нового среднемагистрального гражданского самолета «Суперджет-100», выбор был сделан в пользу Комсомольского авиастроительного завода.

К сожалению, подобные примеры на Дальнем Востоке единичны. В том же Комсомольске-на-Амуре Амурский судостроительный завод – не менее высокотехнологичное предприятие по выпуску атомных подводных лодок, находится в сложном финансовом положении.

Сокращение перерабатывающих отраслей и падение общего уровня жизни дальневосточников обернулись снижением демографического потенциала Дальнего Востока. В 2000-е гг. на юге региона спад численности населения идет быстрее. Между переписями 2002 и 2010 гг. потери составили 295 тыс. чел., а в северных субъектах – 106 тыс. чел. Причем, если с севера люди уезжают как в западном направлении, так и на юг Дальнего Востока, то с юга – только в западные регионы России.

Подобные процессы экономически обусловлены, так как по реальным доходам южные субъекты существенно проигрывают северным и уступают среднероссийским показателям.

Но на севере Дальнего Востока постоянно жить люди не хотят. Наши исследования показали, что степень закрепленности снижается по мере расселения с юга на север. Социологическими опросами выявлены основные причины неудовлетворенности жизнью в крупных городах Дальнего Востока – неблагоприятная экологическая обстановка, недоступность жилья, низкие уровни жизни, медицины и школьного образования.

Сейчас можно говорить о «выдавливании» экономики на север, усилении сырьевой специализации и сокращении постоянно-го населения. Доводя эти тенденции до логического конца, можно ожидать сокращения населения региона в обозримой перспективе до 4–5 млн чел. Это соответствует сырьевой модели развития Дальнего Востока. Станет реальностью передача его отдельных территорий в долгосрочную аренду (концессию) сопредельным странам, которые сделают акцент на иностранных инвестициях, рабочей силе, технике. А это уже геостратегические риски, когда государству грозит потеря управляемости регионом.

В последние годы Правительством России предпринимаются шаги по исправлению ситуации. Утверждена Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона до 2025 г., где в качестве главной цели поставлено закрепление населения. Разрабатывается соответствующая государственная программа, которая будет наполнена конкретными проектами и ресурсами. Формируется модель экономического роста, базирующаяся на территориях опережающего развития (ТОР). На саммите АТЭС в 2014 г. в Пекине Президент России В.В. Путин отметил, что на Дальнем Востоке должна появиться их целая сеть. Расположенные там предприятия будут ориентированы на экспорт несырьевых товаров в Азиатско-Тихоокеанский регион².

Опыт особых режимов хозяйствования

Сама постановка вопроса о создании на ограниченных пространствах Дальнего Востока особых режимов хозяйствования исходит из предыдущего опыта его освоения. Даже при плановой экономике не было возможности для повсеместного и равномерного развития региона. Формировались опорные узлы, получив-

² Латухина К. Своим курсом // Российская газета. – 2014. – 11 июл. – С. 1.

шие название территориально-производственных комплексов. В условиях рыночного хозяйства пространственная дифференциация еще более усилилась. Поэтому обострилась необходимость формирования локальных территорий интенсивного развития, дающих импульс не только сопредельным районам, но и всей региональной социально-экономической системе. Масштабность этой идеи во многом связана с растущими ожиданиями активной интеграции российской экономики в АТР.

Подобные институты роста получили достаточно широкое распространение за рубежом, оказывая положительное влияние не только на социально-экономическую обстановку, но и превращая эти локальные территории в полюса роста. Благодаря государственному патронату проводится реструктуризация экономики в направлении инновационного развития. Вместе с тем государство не вмешивается напрямую в экономические процессы, складывающиеся в этих социоэкономических системах. С помощью разных макроэкономических институтов оно «поправляет» действия рыночных механизмов, стремясь создать наиболее благоприятные условия для их эффективного функционирования. Формы и инструментарий государственного воздействия, поставленные цели зависят от выбранной модели социально-экономического регулирования, особенностей структурной политики, динамики демографических процессов и других факторов.

На Дальнем Востоке есть опыт по формированию территорий опережающего развития. Так, на рубеже перехода от плановой экономики к рыночной (1990 г.) Сахалин стал пионером в разработке первой в СССР свободной экономической зоны (СЭЗ). Был сформулирован принцип ее развития – опора на собственные силы. Однако, как показывает мировой опыт, только система финансовых льгот, даже самая изошренная, не способна самостоятельно повлиять на инвестиционный выбор иностранных фирм и увеличение притока инвестиций. Серьезная проблема возникла с налоговыми льготами для предприятий с иностранными инвестициями и отечественными, для которых были установлены дополнительные льготы. Без существенной государственной поддержки избежать девальвации идеи «опоры на собственные силы» не удалось. В результате государство потеряло интерес к СЭЗ «Сахалин», и она прекращает свое существование.

Очередные попытки реанимации были предприняты в 1999 г. и 2003 г. Однако противоречивость российских законов не позволила довести их до логического конца. В 2012 г. губернатор Сахалинской области А.В. Хорошавин на совещании у премьер-министра Российской Федерации Д.А. Медведева по социально-экономическому развитию острова инициировал несколько проектов, которые могли бы, при введении особых режимов хозяйствования, кардинально изменить перспективы добычи полезных ископаемых не только в области, но и в целом на Дальнем Востоке. Но в очередной раз из-за законодательных ограничений попытка не увенчалась успехом.

В начале 1990-х годов зонами свободного предпринимательства были объявлены в Приморском крае «Находка», в Еврейской автономной области – «Ева». В первой предпринимались попытки строительства южнокорейского и американского технопарков. Для них были отведены специальные площадки. Однако в процессе реализации этих проектов выявилось, что из-за несовершенства механизмов предоставления льгот возникло множество схем минимизации налогообложения. К тому же массового притока инвестиций не наблюдалось. С вступлением в силу второй части Налогового кодекса Российской Федерации эти зоны потеряли значительный объем льгот и практически перестали функционировать.

Особая экономическая зона (ОЭЗ) в Магаданской области была создана в 1999 г. Основные ее цели – развитие производительных сил, насыщение финансового и товарного рынков за счет предоставления налоговых и таможенных льгот резидентам³. Большая часть последних занималась торговлей, в то время как отраслью специализации была горнодобывающая промышленность. Действие льготного налогового режима на нее не распространялось, что ограничивало возможности ускоренного развития местной экономики. Часто меняющееся налоговое и таможенное законодательство создавало трудности для стабильной работы резидентов зоны. Множество ненормативных правовых актов, ставящих под вопрос законность предоставляемых льгот, не позволяло в полной мере реализовать преимущества особого

³ Об Особой экономической зоне в Магаданской области: ФЗ № 104 от 31.05.1999 (ред. от 22.12.2014). URL: <http://base.consultant.ru>

правового режима. Поэтому существенного импульса экономика Магаданской области не получила.

Тем не менее режим ОЭЗ способствовал решению ряда важных социально-экономических проблем. Получен уникальный опыт, который необходимо учитывать при формировании в регионе территорий опережающего развития.

Попытка развития инновационных производств на локальной территории была предпринята в начале рыночных преобразований в Комсомольске-на-Амуре. В 1996 г. утверждена программа «Техноэкополис “Комсомольск-Амурск-Солнечный”» (ТЭП КАС). Он становится первым в России опытом реализации на практике нового подхода к развитию проблемных регионов. Его важнейшей задачей стало нахождение и поддержание в динамичном состоянии такой территориальной системы, которая была бы ориентирована на выпуск уникальных видов продукции, создающихся на основе передовых научно-технических идей. Речь шла о переносе в ТЭП КАС интеллектуального потенциала страны в виде наукоемких технологий, материалов, научно-образовательных систем. Государственная поддержка осуществлялась посредством выделения финансовых ресурсов на развитие высокотехнологичных производств в рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) «Дальний Восток и Забайкалье».

В последующем предпринимается попытка использовать новый организационно-экономический механизм поддержки инновационного развития в виде программы «Наукоград». Ставится цель на базе Комсомольска-на-Амуре сформировать новую «малую» региональную структуру, которая на инновационных принципах преобразует не только себя, но и значительную часть производственного комплекса Дальнего Востока.

В отличие от «классического наукограда», основанного на фундаментальной науке, здесь должны были получить развитие производства, выпускающие наукоемкую продукцию. Это предопределяло необходимость создания особой социокультурной среды, способной обеспечить научно-техническое и институциональное развитие, привлекательность для приглашения и закрепления кадров высшей квалификации, в том числе в науку, высшую школу, высокотехнологичные предприятия. Для ускорения структурных преобразований был разработан проект

создания особой экономической зоны промышленно-производственного типа (ОЭЗ ППТ).

К сожалению, идеи наукограда и ОЭЗ не были реализованы из-за неординарности предлагаемых решений и традиционного видения Правительством России Дальнего Востока как сырьевого цеха страны. В последующем, в связи с прекращением финансирования, перестал существовать и ТЭП КАС. Однако действующие высокотехнологичные производства, а также сохранившийся человеческий потенциал стали важными предпосылками формирования на базе Комсомольска-на-Амуре территории опережающего развития (ТОР).

Три сценария

В настоящее время по сути территорией опережающего развития на Дальнем Востоке выступает Сахалинская область. Темпы роста ВРП здесь не только наивысшие в регионе, но и опережают среднероссийские показатели. Существенно выросла доля Сахалинской области в ВРП Дальнего Востока. Однако это оборачивается серьезными структурными диспропорциями островной экономики. Промышленность приобрела гипертрофированную сырьевую моноспециализацию, а экономика – сильную зависимость от внешнеторговой конъюнктуры на углеводороды. В результате формируются повышенные риски устойчивого развития. Усиливается территориальная дифференциация, что требует все больших бюджетных средств для поддержки депрессивных муниципальных образований.

При прогнозировании развития Сахалинской области нами были рассчитаны три сценария экономического роста: инерционный, либерально-сырьевой и патерналистско-инновационный. Первый предполагает продолжение движения экономики в сложившихся в ретроспективе направлениях. Он базируется на достаточно высокой инвестиционной активности в нефтегазовом секторе. Перспективы создания масштабных перерабатывающих производств будут ограничены первичными переделами (заводы СПГ) с сохранением модели экспортной сырьевой моноспециализации и оттока населения.

Либерально-сырьевой сценарий можно рассматривать как процесс активизации привлечения в местную экономику иностранных компаний. Ускорится реализация конкурентных

преимуществ шельфовых нефтегазовых проектов. Усилится истощительность природопользования. Продолжится свертывание недостаточно конкурентоспособных местных производств. Расширится привлечение иностранной рабочей силы, усилится экономическая дифференциация населения по доходам и качеству жизни, что будет рассматриваться как естественный процесс конкурентной борьбы. По сути, будут реализованы неолиберальные принципы хозяйствования. Отток населения приобретет массовый характер.

Патерналистско-инновационный сценарий предусматривает присвоение особого статуса территории острова – ОЭЗ «Сахалин» – с формированием льготных экономических условий для отечественных и иностранных резидентов. Предоставление налоговых, таможенных, финансовых и административных преимуществ будет регламентировано национальными интересами. Это позволит избежать вхождения в экономику области иностранных инвесторов, заинтересованных лишь в льготном режиме добычи и экспорте сырой нефти и газа.

Данный сценарий нацелен на качественную модернизацию экономики области – реализацию долгосрочных проектов в области нефте- и газодобычи, транзитного транспорта, магистральной трубопроводной сети, лесной, угольной и рыбной промышленности на основе принципов неистощительного природопользования.

Усиление патерналистской составляющей потребует выбора наиболее эффективных направлений государственной поддержки как по сферам экономики, так и территории. В Сахалинской области ими должно стать формирование трудового потенциала нового качества, то есть развитие образования, здравоохранения, культуры, жилищно-коммунальной инфраструктуры. Движение в этом направлении – наиболее полное достижение стратегических целей и задач развития островного хозяйства, создание устойчивого населенческого потенциала.

Расчет экономической эффективности показал, что максимально высокие темпы роста экономики обеспечивает либерально-сырьевой сценарий. Инвестиции в ресурсодобывающий сектор «разгоняют» соответствующие производства, обеспечивая наивысшую производительность труда и инвестиционную отдачу. С коммерческой точки зрения, это наилучший вариант развития островной экономики. Однако при этом усиливается моносырь-

евая специализация, растет использование иностранной рабочей силы, которая не требует инвестиций в социальную сферу. К 2030 г. количество иностранных работников может превысить 150 тыс. чел. Демографический потенциал области сокращается. Развитие концессионных отношений уменьшает управляемость области со стороны федеральных и региональных органов власти. Формируются геостратегические риски.

По патерналистско-инновационному сценарию, включающему создание ОЭЗ, темпы прироста несколько ниже. Но появляются новые факторы устойчивого роста. Экономика области становится более диверсифицированной, а значит, и более устойчивой. Сахалинская область выступает мощным мультипликатором для сопредельных территорий Дальнего Востока. Инвестиции пойдут в различные секторы, в том числе на модернизацию социальной инфраструктуры. Труд местных жителей будет конкурентоспособным на рынке рабочей силы. Это повлечет повышение качества и уровня жизни населения, что способствует его закреплению и укоренению на островной территории. Появится положительный настрой для миграции в область граждан из других регионов страны с целью постоянного проживания. Все это создает благоприятные предпосылки для сохранения и расширения геостратегических позиций России на Дальнем Востоке и в АТР.

Конкурентоспособная экономика, поддержка населения

Таким образом, имеющийся преимущественно негативный опыт позволяет сделать вывод о том, что при формировании на Дальнем Востоке территорий ускоренного развития допущены серьезные концептуальные (системные) ошибки. Акцент делается на институциональных преобразованиях (особых режимах хозяйствования), создающих благоприятные возможности для прихода бизнеса (преференции, льготы, снятие административных барьеров и др.). Однако это необходимые, но не достаточные действия. Требуется большая конкретика в виде прорывных проектов и мер их государственной поддержки. Причем эти проекты должны максимально вписываться в естественную среду регионального воспроизводства, а не конкурировать и тем более – не замещать исторически сложившиеся и действующие отрасли и производства (лесная, рыбная промышленность, рекреация, сельское

хозяйство и др.). Преимущество их – в значительной возможности неистощительного самовоспроизводства. Создание же ТОРов на портовых мощностях юга Приморья с целью перевалки больших объемов угля – экологически опасное направление для развивающихся здесь туризма и аквакультуры.

Но самое главное, ТОРы должны стать центрами формирования постоянного населения. В противном случае они сведутся к модели либерально-сырьевой специализации со всеми вытекающими отрицательными последствиями.

Нужен специальный федеральный закон «Об особом статусе Дальнего Востока», который бы прописал инструменты нивелирования фундаментальных особенностей развития региона (окраинность, приграничность, удаленность от материнской стороны, северность и востребованность сопредельными государствами). В конечном итоге должны быть обеспечены конкурентоспособность дальневосточной экономики и непосредственная, а не косвенная поддержка местного населения. Это требует снижения тарифов на тепло, электроэнергию и транспорт, а также выплату северных надбавок из федерального бюджета.

Следующие шаги – это бесплатность высшего и среднего специального образования и государственная дотация в размере 50% стоимости жилья. Только на фоне общего государственного патроната можно говорить о формах и механизмах поддержки бизнеса в ТОРах. Последние должны создаваться не на мизерных площадках, а на крупных территориальных образованиях (муниципалитеты, их группы и даже целые субъекты). Например, в Хабаровском крае такой территорией мог бы стать вышеупомянутый техноэкополис «Комсомольск-Амурск-Солнечный», из субъектов – Сахалинская область⁴. Кстати, в середине 2000-х годов поднимался вопрос о необходимости разработки федерального закона, определяющего статус свободной экономической зоны для Сахалина, Камчатки и Чукотки. Шел разговор не об отдельных городах или локальных территориях, а о субъектах в целом.

Государственная поддержка должна иметь кумулятивный характер, то есть усиливаться по мере движения бизнес-процесса от простых видов деятельности (ресурсопользование)

⁴ Заусаев В. К. Дальний Восток России: бросок в глобализацию или государственный патернализм // ЭКО. – 2014. – № 3. – С.113.

к более сложным (переработка природных ресурсов и их воспроизводство), а также его расширения (развитие транспортной и энергетической инфраструктуры, науки и проектно-конструкторской деятельности, профессионального образования). Система предоставляемых резидентам ОЭЗ льгот должна служить инструментом реализации сравнительных преимуществ данной территории, а не механизмом компенсации имеющихся недостатков или отсутствующих факторов развития.

Наконец, следует более внимательно относиться к мировому опыту. В развивающихся странах он нацелен на более высокий уровень индустриализации, включение или повышение роли страны в международной торговле. Главным источником привлекаемых капиталов становятся иностранные компании. В промышленно развитых странах создание подобных зон используется, в основном, как инструмент региональной политики для повышения уровня социально-экономического развития депрессивных территорий. Относясь к первой группе стран, Россия пытается использовать территории опережающего развития для поднятия экономики Дальнего Востока. Но ресурсов для этого не хватает. Ни разу ФЦП «Дальний Восток и Забайкалье» не была профинансирована полностью. Иногда выполнение составляло менее 10%. Придать же импульс всей стране тем более нереально из-за низкого уровня социально-экономического развития региона. Значит, зарубежный опыт в чистом виде для Дальнего Востока не подходит.

Нужна особая модель (концепция) развития востока России с использованием ТОРов. Суть ее – создание территорий с особыми режимами хозяйствования не на «пустом» месте под потенциальные возможности, а на базе действующих хозяйственных комплексов и систем, например, таких, как Комсомольская промышленная агломерация и Сахалинская область.