

## ТОР: взгляд со стороны



В статье рассмотрим меры, предпринимаемые на всех уровнях для развития территорий опережающего развития. Достаточны ли они, исчерпаны ли возможности создания специальных территорий, на что необходимо обратить внимание, чтобы повысить эффективность применяемых мер и инструментов?

**Марина Александровна КЛИШИНА, первый заместитель генерального директора ООО «Центр исследования бюджетных отношений», кандидат юридических наук**

Задачи развития территорий опережающего социально-экономического развития, повышения их привлекательности для инвесторов и предпринимателей, увеличения налоговой базы не теряют своей актуальности в России уже много лет. Безусловно, региональные и муниципальные власти в пределах своих полномочий и бюджетов предпринимают шаги по их решению. Но поскольку задача развития территорий имеет общестрановой масштаб, на федеральном уровне была предпринята серия шагов, в числе которых меры по введению особых режимов на отдельных территориях. Например, создание особых экономических зон<sup>[1]</sup> (на сегодня создано и действует 46 таких зон в 35 регионах, прекратили действие 11 ОЭЗ в девяти регионах); создание зон территориального развития (ЗТР) (такое право получили 20 субъектов РФ, имеющие наименьшее значение интегрального показателя социально-экономического положения субъекта РФ)<sup>[2]</sup>; поддержка Арктической зоны<sup>[3]</sup>.

### БЭКГРАУНД

С 2014 года, с принятием Федерального закона от 29 декабря 2014 года № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-

экономического развития в Российской Федерации» (далее – Закон о ТОР), среди мер, направленных на стимулирование инвестиций путем создания преференций для инвесторов, появилась еще одна: создание территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР). Под ТОР понимается часть территории субъекта РФ, на которой по решению Правительства РФ устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности. Цель – формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития и создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. По общему правилу границы ТОР не могут совпадать с границами ОЭЗ или зон территориального развития, если только подобная ситуация не была особым образом обоснована.

Особенностью ТОР является передача ключевых функций по управлению территории управляющей компании (АО со стопроцентным государственным участием). В ее руках концентрируются в том числе полномочия собственников земельных участков и недвижимого имущества, полномочия по созданию инфраструктуры, предоставлению резидентам государственных и муниципальных услуг и т. д.

Резидент ТОР может претендовать на льготное налогообложение, в частности по налогу на прибыль, налогам на имущество и землю, по социальным взносам. Резидент территорий может рассчитывать на льготные ставки аренды за пользование объектами недвижимого имущества, на приоритетное подключение к объектам инфраструктуры, на упрощенные процедуры получения госуслуг, применение режима свободной таможенной зоны, особые процедуры государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Эти возможности доступны в течение срока действия ТОР, который по общему правилу составляет 70 лет, а для моногородов – 10 лет с возможностью продления еще на пять лет.

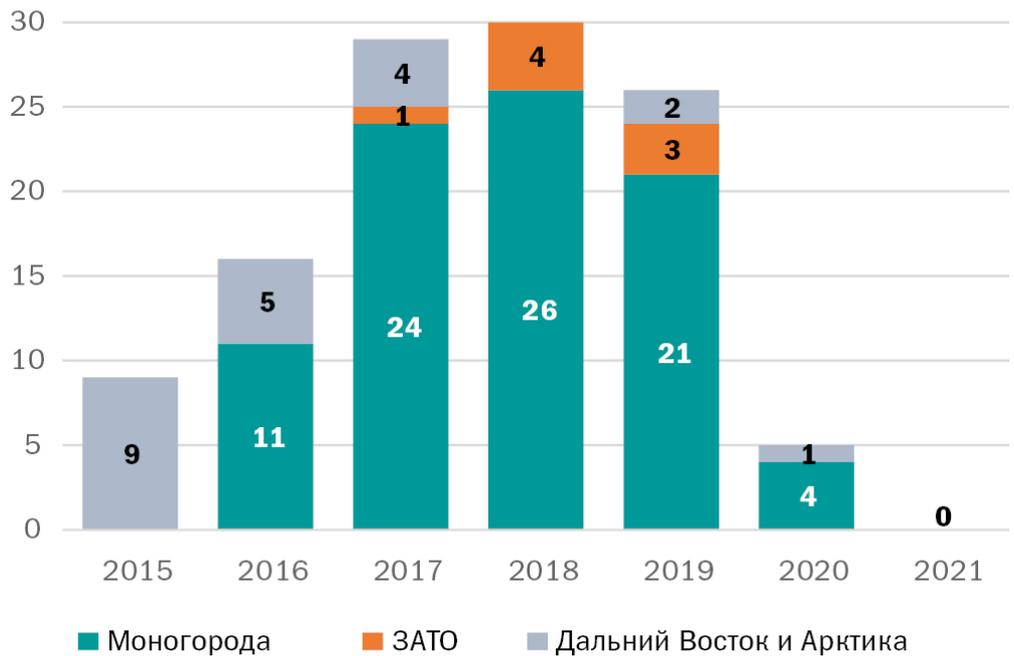
Начало создания ТОР было положено в 2015 году на Дальнем Востоке в целях обеспечения ускоренного развития данных территорий. На текущий момент приняты решения о создании 115 ТОР в 58 российских регионах. Все созданные ТОР можно разделить на три категории<sup>[4]</sup>:

- 1) созданные в моногородах, входящих в утвержденный Правительством РФ перечень (включая ЗАТО);
- 2) созданные в ЗАТО;
- 3) созданные на территории Дальнего Востока и Арктики.

Наибольший прирост числа решений о создании территорий опережающего социально-экономического развития пришелся на 2017 и 2018 годы, когда были созданы 29 и 30 ТОР

соответственно. В 2020 году произошел заметный спад, а в 2021 году ни одного решения о создании ТОР принято не было (**рисунок 1**).

Рисунок 1. Динамика создания ТОР в 2015–2021 гг., ед. (основано на анализе принятых решений о создании ТОР)



## ПОРТРЕТ РЕЗИДЕНТА

Резидентами ТОР могут стать коммерческие организации (кроме ГУПов и МУПов), зарегистрированные и осуществляющие деятельность на территории соответствующей ТОР. При этом они должны реализовывать инвестиционный проект, который предполагает создание уже в первый год не менее 10 рабочих мест, и инвестировать в него не менее 2,5 миллиона рублей. Например, как в Алексине Тульской области, Глазове Удмуртской Республики и большинстве других ТОР.

Решением о создании ТОР могут быть установлены и более высокие пороги, например, 20 человек и 5 миллионов рублей инвестиций (как в Каспийске Республики Дагестан и Димитровграде Ульяновской области). Либо разные пороги для разных видов деятельности (например, как в Верхнем Уфалее Челябинской области). Резидентом ТОР не может стать градообразующая организация либо организация, имеющая с градообразующей устойчивые хозяйственные связи.

Перечень видов деятельности, доступный резидентам ТОР, весьма значителен и фиксируется в правовых актах о создании конкретной ТОР. На федеральном уровне доступные возможности установлены от противного: путем закрепления видов деятельности, которые резиденты ТОР осуществлять не могут. В их числе: добыча нефти, природного газа и (или) газового конденсата, заготовка древесины и их реализация, а также банковская, страховая или клиринговая деятельность, деятельность профессиональных участников рынка ценных бумаг или негосударственных пенсионных фондов.

Дополнительное стимулирование развития таких видов деятельности в рамках ТОР не предполагалось.

Фактически резидентами ТОР могут быть и организации малого бизнеса, и очень крупные инвесторы из самых различных отраслей. Как раз в целях создания более удобных условий работы для последних в Закон о ТОР готовятся изменения, направленные на то, чтобы вновь созданное в ТОР крупное предприятие, которое из-за больших масштабов работы может получить статус нового градообразующего, не лишалось установленных в ТОР льгот<sup>[5]</sup>.

## ОСОБЫЕ РЕЖИМЫ – ВАРИАНТЫ И ЦЕЛИ

Может возникать вопрос о целесообразности одновременного существования разных вариантов особых режимов поддержки развития территорий. Не проводя углубленный сравнительный анализ, можно заметить, что:

- создание ОЭЗ было в большей степени нацелено на активизацию развития высокотехнологичных производств, транспортного сообщения и портов, туризма, то есть на развитие конкретных отраслей в зависимости от типа зоны;
- создание ТОР – на диверсификацию экономики и создание бизнеса, не связанного с градообразующим предприятием, в моногородах, а также на привлечение инвестиций на Дальнем Востоке, без строгой концентрации на конкретных отраслях;
- создание ЗТР – на ускорение социально-экономического развития наиболее депрессивных территорий.

Различаются сроки действия разных вариантов поддержки. В ТОР – до 70 лет с возможностью продления, а в моногородах – до 10 лет с возможностью продления еще на пять лет; в ОЭЗ – до 49 лет; в ЗТР – до 12 лет.

Интересно, что процесс вовлечения в состав ОЭЗ новых территорий шел более медленными темпами, чем создание ТОР, но продолжался практически непрерывно, в том числе и в 2021 году, когда ни одна ТОР образована не была (**рисунок 2**).

Наибольшее число ТОР на сегодняшний день создано в республиках Башкортостан и Татарстан, а также в Челябинской области – по пять ТОР в субъекте РФ. По четыре ТОР создано в Кемеровской, Свердловской, Иркутской областях и Приморском крае (**рисунок 3**).

В конце декабря 2021 года в Закон о ТОР внесены изменения<sup>[6]</sup>, позволяющие объединять территории созданных ТОР, так что в перспективе возможно сокращение общего числа ТОР без снижения масштабов их работы.

Рисунок 2. Динамика создания ТОР и ОЭЗ (нарастающим итогом, без учета ОЭЗ, прекративших свою деятельность) (основано на анализе принятых решений о создании ТОР и ОЭЗ и решений о прекращении действия ОЭЗ)

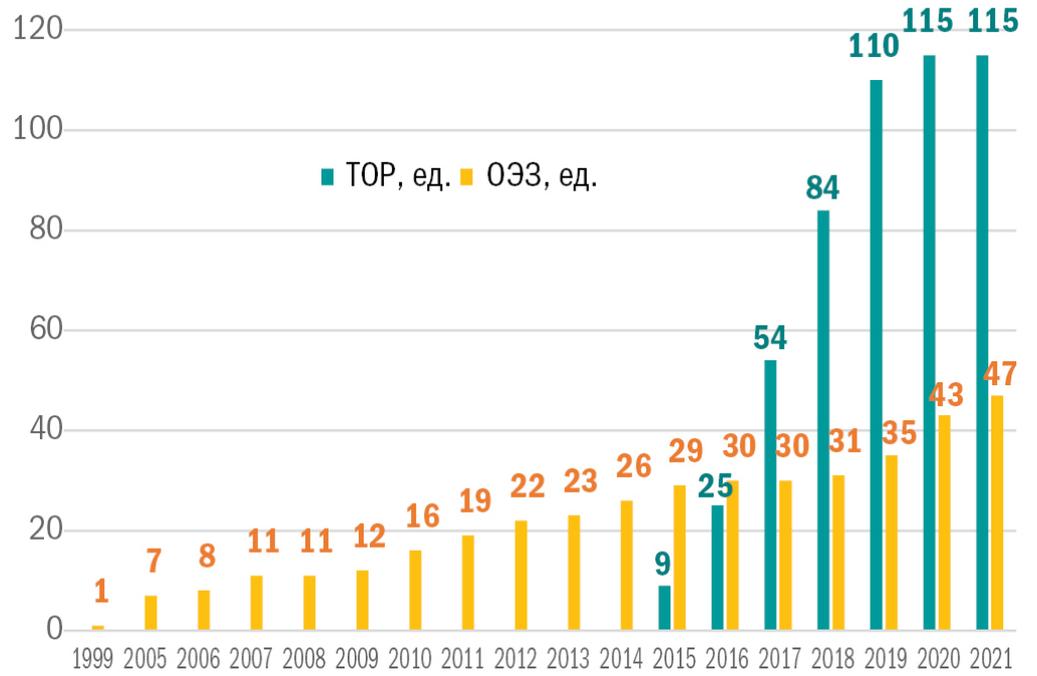


Рисунок 3. Нормативно закрепленные возможности создания ТОР (в том числе на базе моногородов) и их практическое использование





- Создано TOP (на базе моногорода 1-го типа), ед.
- Создано TOP (на базе моногорода 2-го типа), ед.
- Создано TOP (на базе моногорода 3-го типа), ед.
- Создано TOP сверх перечня моногородов, ед.
- Возможно создание TOP (на базе моногорода 1-го типа), ед.
- Возможно создание TOP (на базе моногорода 2-го типа), ед.
- Возможно создание TOP (на базе моногорода 3-го типа), ед.

## ПЕРСПЕКТИВЫ TOP

Несмотря на замедление процесса создания новых территорий опережающего социально-экономического развития, возможности их создания еще не исчерпаны. В утвержденный Правительством РФ<sup>[7]</sup> перечень моногородов, где могут создаваться TOP, на текущий момент входит 321 населенный пункт из 68 регионов. В перечень не вошли, помимо трех городов федерального значения, также Кабардино-Балкарская Республика, Республика Алтай, Республика Ингушетия, Республика Калмыкия, Республика Тыва, Чеченская Республика, Камчатский край, Краснодарский край, Магаданская, Московская, Сахалинская, Тюменская область, НАО, ХМАО, ЯНАО и Чукотский автономный округ. Впрочем, в большинстве перечисленных регионов, где нет населенных пунктов, получивших статус моногородов, либо действуют ОЭЗ, либо в связи с дальневосточным статусом субъекта РФ созданы TOP.

Моногорода в перечне разделены по трем типам. Тип 1 – моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением – на текущий момент насчитывается 97 таких населенных пунктов

в 34 субъектах РФ. Тип 2 – моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения – в 54 регионах таких территорий на сегодняшний день 148. Тип 3 – моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией – такие выделены в 36 субъектах РФ, общим числом 76 населенных пунктов.

Предложенное деление моногородов по типам влияет на процедуры принятия решений о создании ТОР. Для принятия решения о создании ТОР для моногородов второго и третьего типа необходимо соответствие территории критериям, свидетельствующим о необходимости применения особых механизмов стимулирования ее развития. Интересно, что фактически ТОР создавались на базе моногородов всех трех типов: и там, где социально-экономическое положение является наиболее сложным, и там, где оно стабильное либо есть лишь риски его ухудшения.

С учетом установленного перечня моногородов больше всего возможностей по организации ТОР – у Кемеровской области (24 моногорода), Свердловской области (17) и Челябинской области (16). А наиболее полно уже использовали свои возможности республики Башкортостан и Татарстан.

## **КУРАТОРЫ И ИХ РОЛИ**

Основным координатором работы по созданию ТОР является Минэкономразвития России, а в части регионов Дальнего Востока и Арктики – Минвостокразвития России. Также нельзя не упомянуть Минпромторг России, методологически и финансово поддерживающий развитие индустриальных и технологических парков и в целом уделяющий большое внимание промышленному развитию моногородов. И, конечно, НКО «Фонд развития моногородов» – он софинансирует затраты региональных бюджетов по строительству и реконструкции инфраструктуры для реализации инвестиционных проектов в моногородах.

Подобный подход участия в координации и поддержке работы ТОР нескольких органов власти и организаций имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, координация работы может более точно попадать в региональную специфику, учитывать цели и задачи развития субъектов РФ в зависимости от их положения и особенностей экономики. С другой – присутствует некоторая разрозненность: официальной консолидированной информации о том, как ТОР создаются и затем выполняют свое предназначение, в публичном пространстве нет. Имеются точечные сведения по отдельным успехам отдельных ТОР на отдельных страницах официальных сайтов и в новостных блоках, а также сводные данные по части ТОР в разрезе отдельных параметров. Эта особенность вынуждает специфическим образом – обособленно – рассматривать

и результаты работы ТОР, курируемых разными федеральными министерствами.

На текущий момент, по данным Минэкономразвития России, в ТОР, организованных в моногородах, зарегистрировано немногим более 1080 резидентов. Из них статус резидента утратили около 150 организаций, то есть 14% от зарегистрированных. Таким образом, действующих резидентов на текущий момент – около 930. В свою очередь, по данным Минвостокразвития России, в 20 подведомственных ему ТОР на 1 июля 2020 года общее число резидентов составляло 448 организаций. Запланированный объем инвестиций, по данным министерства, равнялся 3,09 миллиарда рублей, количество создаваемых рабочих мест – 76,8 тысячи.

Регионами – лидерами по числу привлеченных резидентов в ТОР, созданных в моногородах, являются: Республика Татарстан – 123 резидента, Республика Башкортостан – 98 резидентов, Самарская область – 96 резидентов, Кемеровская область – 72 резидента, Ульяновская область – 50 резидентов.

На Дальнем Востоке, где работа по созданию ТОР началась раньше, территории опережающего развития включают в себя по несколько муниципальных образований, а управление осуществляется одной управляющей компанией – АО «Корпорация развития Дальнего Востока». Наибольшее число резидентов было привлечено в Приморском и Камчатском краях – 104 и 102 соответственно.

Среди самых успешных по числу привлеченных резидентов моногородов:

- ТОР «Тольятти» (Самарская область), где зарегистрировано 83 резидента, действует в настоящее время с учетом утраты некоторыми организациями резидентского статуса 70 резидентов;
- ТОР «Димитровград» (Ульяновская область), где зарегистрировано 49, действует 47 резидентов;
- ТОР «Набережные Челны» (Республика Татарстан), где зарегистрировано 45, действует 38 резидентов;
- ТОР «Новокузнецк» (Кемеровская область), зарегистрировано 44, действует 33 резидента;
- ТОР «Губкин» (Белгородская область), зарегистрировано 42, действует 41 резидент;
- ТОР «Кумертау» (Республика Башкортостан), зарегистрировано 34, действует 32 резидента;
- ТОР «Сарапул» (Удмуртская Республика), зарегистрировано 32, действует 29 резидентов.

На Дальнем Востоке наиболее успешными территориями с точки зрения привлечения резидентов стали ТОР «Камчатка» – 102 резидента, ТОР «Надеждинская» в Приморском крае – 65 резидентов и ТОР «Чукотка» – 52 резидента.

Очевидно, что успешность работы ТОР должна измеряться также рядом других показателей, включая объем плановых и фактических внебюджетных инвестиций, число созданных рабочих мест, результативность усилий по созданию инфраструктуры, объем вложений в развитие ТОР из бюджетных источников и т. д. Но информация в требуемом разрезе на сопоставимые даты, которые бы охватывала все ТОР, в открытом доступе не представлена.

## **ВСЕ ЛИ ПОЛУЧИТСЯ?**

По информации Минэкономразвития России, в ТОР, созданных в моногородах, к настоящему моменту создано более 40 тысяч рабочих мест, привлечено более 100 миллиардов рублей инвестиций, а выручка резидентов составила более 244 миллиардов рублей.

Вместе с тем анализ сведений, размещенных на региональных и муниципальных сайтах, показывает, что не всегда привлечение внебюджетных инвестиций удастся осуществить в требуемых объемах. Даже при наличии заключенных соглашений могут быть ситуации, когда резидентами становятся менее половины от выразивших предварительное согласие инвесторов, а фактические объемы инвестиций резидентов могут составлять менее 10% от заявленных ими объемов. Бывают случаи расторжения соглашений с резидентами, иногда более чем половиной из них. Не во все созданные ТОР к текущему моменту удалось привлечь хотя бы одного резидента, что ставит под угрозу само существование такой ТОР.

Встречаются случаи указания на официальных ресурсах противоречивой информации о созданной ТОР, о числе и составе резидентов, процедурах приобретения статуса резидента. А также данных о контактных лицах ТОР на официальных интернет-ресурсах регионального и муниципального уровней. Отсутствуют открытые сведения об объемах расходов на создание инфраструктуры ТОР, в том числе за счет бюджетных источников. Имеют место неравнозначные объемы информации в открытом доступе о разных ТОР. По одним территориям доступна информация вплоть до показателей эффективности и их исполнения, а где-то нет полной ясности с управляющей компанией и мерами поддержки. Не хватает сведений о планируемых объемах инвестиций, создании рабочих мест и о выполнении этих планов.

Учитывая ориентацию на привлечение иностранных инвестиций в ТОР Дальнего Востока и широкие полномочия управляющей компании, у общественности еще на стадии принятия Закона о ТОР были опасения невыгодного для российской стороны использования ресурсов, «распродажи имущества». Фактически на Дальнем Востоке удалось привлечь инвестиции из Китая, Южной Кореи, Сингапура, Австралии и Новой Зеландии, Гонконга и др. Однако не хватает

сведений о том, насколько реализовались / не реализовались ожидавшиеся риски.

В целом недостаточная прозрачность информации о ТОР либо акцент лишь на грандиозные планы без данных о фактической работе, а также нерегулярность размещения таких сведений могут отпугивать инвесторов и вызывать вопросы у общественности, создавать негативный информационный фон.

## **ВНИМАНИЕ, ВАЖНО**

С учетом изложенного и понимая важность прозрачности функционирования ТОР, в том числе для привлечения новых резидентов и для формирования общественного мнения о проводимой властями работе, желательно обратить внимание на следующие моменты.

1. Обеспечение наличия в публичном пространстве полной, четкой, непротиворечивой, актуальной информации о созданной ТОР, доступных для резидентов видах деятельности, преференциях, процедурах работы, фактически зарегистрированных резидентах и так далее. Для этого представляется разумным агрегировать подобную информацию на одном ресурсе, а с других официальных сайтов делать отсылки к ней. Это позволит избежать противоречий, особенно в данных, которые часто изменяются.
2. Выравнивание объема информации о ТОР, предоставляемой на официальных ресурсах (особенно регионального и муниципального уровней), возможно на основе минимального набора параметров, подлежащих размещению.
3. Отслеживание появления в открытых источниках негативной информации о деятельности ТОР, проверка заявленных фактов, при наличии оснований – требование опровержения неверных сведений либо распространение публичных пояснений о принятых мерах, если критика была справедливой.
4. Все так же актуальным остается обеспечение для инвестора одного окна в регионе и грамотное понятное предложение всех доступных вариантов поддержки, и в рамках ТОР, и с использованием других механизмов.
5. Консолидация информации о работе ТОР и ее результатах (а не только планах), а также о соотношении бюджетных вложений (как в виде средств в развитие инфраструктуры, так и в виде выпадающих налоговых доходов) с объемами вложений из внебюджетных источников и налоговыми поступлениями, сформированными благодаря созданию ТОР. Создание возможностей для трансляции лучшего опыта.

## Портрет идеальной TOP



Если создать обобщенный портрет наиболее успешной TOP, то это сравнительно крупный населенный пункт (группа населенных пунктов), чаще – с достаточно большой численностью населения. Успешная TOP действует уже около пяти-шести лет. Набор доступных для резидентов видов деятельности весьма обширен либо даже дополнительно расширился.

Применительно к моногородам, тип моногорода (наиболее сложное положение, есть риски сложного положения либо социально-экономическая ситуация стабильна) значения не имеет. В открытых источниках представлена информация о возможностях и льготах для резидентов, может быть, даже размещены инструменты для подсчета возможной экономии (как, например, «калькулятор экономии» в Тольятти). Достаточно прозрачна информация об уже зарегистрированных резидентах TOP. Понятно лицо (организация), к которому инвестору следует обращаться, понятен состав документов и процедур. У властей территории есть опыт работы с особыми режимами для инвесторов (например, в рамках функционирования особой экономической зоны) либо опыт активного привлечения инвестиций. Так, у лидера среди TOP-моногородов – Тольятти, где с 2010 года уже функционирует ОЭЗ промышленно-производственного типа, созданы технопарк и индустриальные парки, ведется работа по стимулированию инвестиционной деятельности. В Республике Татарстан есть опыт работы с ОЭЗ – действуют две зоны: «Алабуга» с 2005 года и «Иннополис» с 2012 года.

В успешной TOP есть условия для реализации кластерного подхода. Это транспортная, инженерная, социальная инфраструктура, организации профессионального образования соответствующей направленности,

доступные производственные и офисные помещения, инфраструктура поддержки инвесторов разного типа.

---

<sup>[1]</sup> [Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»](#), а также ОЭЗ, созданные в Калининградской и Магаданской областях, в Крыму и Севастополе на основе особых федеральных законов.

<sup>[2]</sup> [Федеральный закон от 3 декабря 2011 года № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»](#).

<sup>[3]</sup> [Федеральный закон от 13 июля 2020 года № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации»](#).

<sup>[4]</sup> Предложенная настоящей статьей группировка несколько отличается от предусмотренной Законом № 473-ФЗ, по большей части ориентированной на процедуру.

<sup>[5]</sup> [Законопроект № 33224-8 «О внесении изменений в статью 34 Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»](#), [/sozd.duma.gov.ru/bill/33224-8](http://sozd.duma.gov.ru/bill/33224-8).

<sup>[6]</sup> [Федеральный закон от 30 декабря 2021 года № 477-ФЗ](#).

<sup>[7]</sup> [Распоряжение Правительства РФ от 29 июля 2014 года № 1398-р](#).