

Реализация закона об особых экономических зонах в Ленинградской области

На вопросы журнала отвечает вице-губернатор Ленинградской области, доктор экономических наук, профессор Г.В. Двас.

— Григорий Викторович, каковы, на ваш взгляд, особенности процесса развития особых экономических зон (ОЭЗ), обусловленные спецификой региона?

— Важнейшим конкурентным преимуществом Ленинградской области является ее геоэкономическое положение. С точки зрения потенциальной емкости территории по пропуску грузов второго такого субъекта федерации просто не существует. В связи с этим правительство области еще десять лет назад выбрало путь развития, связанный с продвижением грузов в Россию из Европы и наоборот через территорию Ленобласти.

Мы отказались от кластерного подхода, то есть от развития территориально-производственных комплексов, что без особого успеха практикуется в отдельных регионах. Это значит, что перспектива развития области связана не с отдельными отраслями, а строится на базе конкретных предприятий, главной особенностью которых является высокая степень интеграции в европейскую и мировую экономику. Низкий уровень логистических затрат позволяет нам наиболее эффективно работать с грузами, проходящими через территорию области. Я имею в виду не столько транспортно-логистическую, сколько производственную переработку проходящих грузов. В этом наше принципиальное отличие от других регионов с высокими грузопотоками.

Транспортная сфера сегодня обеспечивает довольно большую долю доходов областного бюджета, составляя около 10 процентов регионального валового продукта, тем не менее, ведущая роль принадлежит промышленности,



поэтому для нас гораздо важнее производственные цепочки, которые способны создавать транспортная система области. В целом, говоря о зонах интенсивного экономического развития, мы, в отличие от многих других территорий, не имеем в виду их отраслевую направленность. Сейчас, как я уже сказал, во многих субъектах федерации преобладает концепция кластерного развития, мы же не позиционируем себя как регион с какой-либо моно- или дипольной структурой — с учетом геоэкономического положения наши зоны интенсивного экономического развития формируются в первую очередь на основе максимизации эффекта, полученного от логистических конкурентных преимуществ. Именно поэтому планируется привязка будущих экономических зон к крупнейшим объектам транспортного комплекса области.

— Чем продиктовано стремление видеть в качестве наиболее масштабной экономической зоны порт Усть-Луга?

— Должен сказать, что при наличии большого числа транспортных узлов в Ленобласти пока не так много достаточно крупных, на базе которых можно было бы эффективно развивать промышленность. Поэтому самой приоритетной на сегодня является экономическая зона, базирующаяся на морском торговом порту Усть-Луга. В ближайшие семь-восемь лет грузооборот этого порта планируется довести до 120–130 млн тонн, причем функционировать он будет не как монопорт с каким-то одним видом грузов, а как универсальный. Усть-Луга уже сегодня работает с несколькими видами грузов, и их число будет увеличиваться.

Совершенно очевидно, что для переработки большей части номенклатуры этих грузов

наиболее эффективным способом является переработка непосредственно в месте доставки, то есть на припортовых территориях. Работу в этом направлении мы начали еще в 2005 году, когда внесли ряд предложений и приняли участие в конкурсе на создание особых экономических зон федерального уровня, однако наша заявка на конкурсе не прошла. Думаю, это к лучшему, потому что с тех пор мы значительно переработали концепцию, уточнили номенклатуру грузов, провели переговоры с компаниями, заинтересованными в размещении своих предприятий в данной зоне.

К сожалению, реализации обновленной концепции мешает ряд проблем. Мы возлагали большие надежды на изменения, внесенные в прошлом году в закон об особых экономических зонах, однако эти изменения в том виде, в каком они включены в закон, сделали наше участие в конкурсе на создание портовых особых экономических зон совершенно неэффективным с точки зрения перспективного планирования.

— Получается, что закон об особых экономических зонах не столько благоприятствует, сколько тормозит их появление?

— Закон буквально изобилует положениями, не учитывающими особенности функционирования транспортной системы. На совещании в апреле этого года министр транспорта РФ И.Е. Левитин высказал озабоченность слабой активностью регионов в подготовке заявок для участия в конкурсе на создание портовых экономических зон. В ответ я был вынужден высказать претензию к разработчикам закона, в первую очередь, Минэкономразвитию и Минтрансу. Последний должен был настоять на том, чтобы особенности, присущие деятельности транспортного комплекса, нашли свое отражение.

— Чем конкретно несовершенен этот закон?

— Во-первых, он запрещает переработку целого ряда сырьевых грузов в портовых зонах, в том числе, любую переработку нефти. Между тем, сегодня практически все терминалы по перевалке нефти работают с применением так называемых сплиттерных систем. Закачанная в терминалы нефть под воздействием собственных химических свойств расслаивается на отдельные фракции, после чего закачка в танкеры производится уже раздельно, с учетом легких и тяжелых фракций. Это приносит ощутимую выгоду, поскольку сепарированные фракции нефти продаются по разной цене.

Однако законодательство расценивает естественные процессы, происходящие в сплиттерных системах, как переработку, хотя производственные процессы здесь совершенно не имеют места. При таком странном подходе теряет смысл перевалочный терминал, который строит в усть-лужском порту компания «Зарубежнефть». Представители компании открыто заявили, что их экономические потери от отсутствия особой экономической зоны значительно ниже, чем при отказе от сплиттерных систем.

Другой пример. Закон запрещает распространение особых экономических зон на пассажирские терминалы. А в соответствии с другими законодательными актами, регламентирующими транспортную, в частности портовую деятельность, водители автотранспортных средств, осуществляющих мультимодальные перевозки, считаются пассажирами. Водитель грузовика, въехавшего на морской паром, автома-

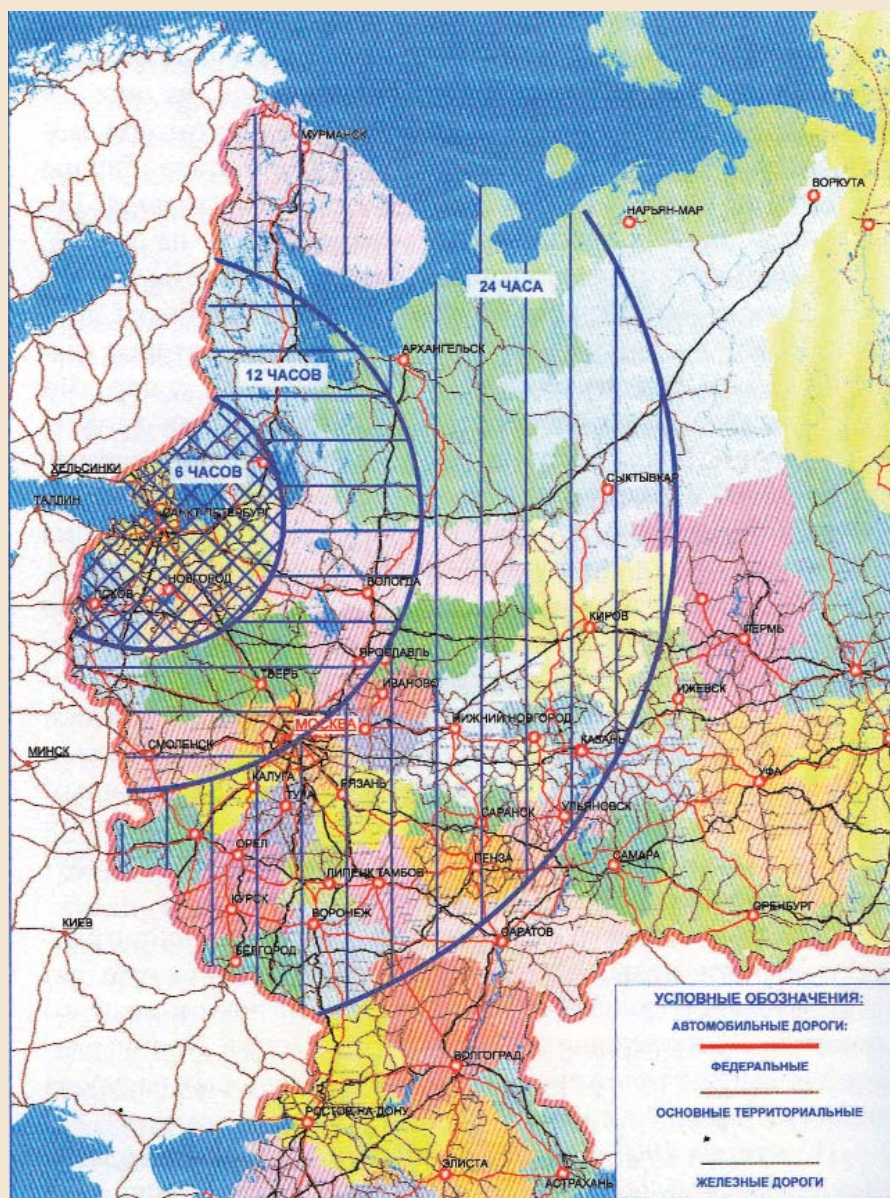


Рис. 1. Зоны транспортной доступности к региону Ленинградской области, Санкт-Петербургу и российским портам на побережье Финского залива.

тически становится пассажиром. А это значит, что при включении Усть-Луги, да и других портов, в число ОЭЗ, из особой экономической зоны сразу выпадут паромные комплексы и терминалы по перевалке накатных грузов. Для нас это совершенно неприемлемо, так как речь идет о базовых терминалах.

Еще одно нелепое требование: территория портовой особой экономической зоны должна быть единой и непрерывной. Но те же нефтеналивные и накатные терминалы находятся внутри береговой линии порта, их физически невозможно вынести за ее пределы! Законодатели не приняли во внимание, что у любого порта единая структура железнодорожного транспорта, единая инфраструктура автомобильных дорог, и перекрыть их какими-то заборами невозможно.

Добавьте к этому непродуманный запрет на работу в зоне нерезидентов и, с другой стороны, запрет на осуществление деятельности резидентами особой экономической зоны за ее пределами. Получается абсурд: портофлот, обслуживающий экономическую зону, не может обслуживать другие терминалы этого же порта, не входящие в ОЭЗ. То же и со строителями: чтобы они могли осуществлять строительство в экономической зоне, им необходимо зарегистрироваться в качестве резидентов...

Согласитесь, нелепость этих положений совершенно очевидна даже не посвященному в суть дела человеку. К тому же и мы, и руководители других регионов не раз обращали внимание на очевидные несуровности еще на стадии разработки закона. Почему в Минэкономразвитии к ним не прислушались,

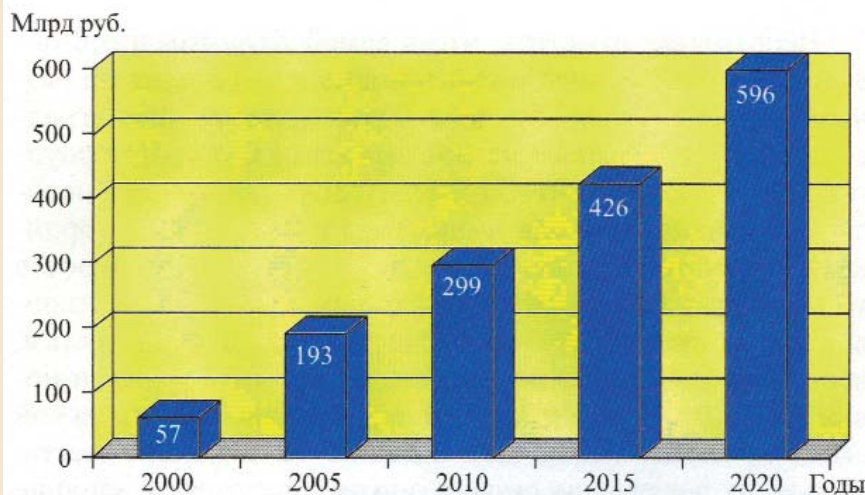


Рис. 2. Прогноз роста объема услуг транспорта (в сопоставляемых ценах на период до 2020 г.).

почему Минтранс не настоял на соответствии отдельных положений элементарному здравому смыслу — непонятно. В результате мы получили мертворожденный закон.

— **Вы предпринимали какие-либо попытки «достучаться» до разработчиков этого документа?**

— Разумеется, у нас была возможность высказаться, и мы ее не упустили. К сожалению, Минэкономразвитию свойственна особенность игнорировать все, что говорится специалистами при обсуждении законопроектов.

Думаю, этот закон, если убрать из него совсем уж очевидные нелепости, не так уж плох, но только для тех портов, которые будут создаваться в будущем. Там при проектировании, как говорится, с чистого листа можно будет учесть все требования данного акта. Но для существующих и строящихся портов он абсолютно неприемлем, что и подтверждается отсутствием заявок на участие в объявленном конкурсе.

— **В чем вам видится выход из положения?**

— Видимо, в очередных изменениях. Мы уже направили соответствующие предложения и в Государственную Думу, и в Минтранс, и в Минэкономразвития, и в РосОЭЗ. Кстати, губернатор об-

ласти В.П. Сердюков направил официальную заявку на участие в конкурсе, однако в сопроводительном письме просил принять ее к рассмотрению только после внесения соответствующих изменений в закон об особых экономических зонах. Перечень предложений приложен к письму.

Время уходит. Изменения вполне можно было бы подготовить и принять уже на текущей сессии Госдумы, однако на повестке дня этот важный вопрос, к сожалению, не стоит.

— **Григорий Викторович, возможна ли компенсация, хотя бы частичная, последствий, вызванных очевидными пробелами закона с помощью регионального законодательства?**

— Вы правы, в какой-то степени положение спасает законодательство Ленинградской области, направленное на поддержку инвестиционной деятельности. Тот объем льгот, который мы предоставляем инвесторам, даже без мер поддержки, предусмотренных законодательством федеральным, делает размещение предприятий в нашем регионе достаточно эффективным. Если добавить к этому наше конкурентное геоэкономическое преимущество, а также синергический эффект, который может быть достигнут путем концент-

рации в одной зоне нескольких предприятий, что уменьшает удельные затраты на инженерную подготовку территории, строительство объектов инженерно-транспортной инфраструктуры, становится понятно, что инвесторам размещение предприятий в Ленобласти достаточно выгодно. Мы продолжаем работать в этом направлении: для формирования усть-лужской припортовой зоны создано специальное предприятие — Усть-Лужская проектно-инжиниринговая компания, которая занимается разработкой планирования, технико-экономического обоснования, ведением переговоров с потенциальными партнерами, в том числе с девелоперскими компаниями, готовыми вкладывать средства в инженерную подготовку территории. Ведутся также переговоры с субъектами естественных монополий с целью обеспечения их эффективного участия в проекте.

Уже сейчас мы наблюдаем интерес со стороны ряда компаний, планирующих размещение в усть-лужской ОЭЗ предприятий самых разных отраслей. Реализации проекта способствуют и решения по развитию транспортной инфраструктуры, принимаемые на федеральном уровне, в частности, строительство новой автомобильной дороги непосредственно из Усть-Луги на Новгород и далее на Москву. Это значительно повысит конкурентоспособность усть-лужского порта и инвестиционную привлекательность территории вокруг него. Промышленная продукция, которая будет изготавливаться из импортируемых комплектующих, будет дистанцироваться по России, минуя перегруженный Санкт-Петербургский транспортный узел.

До конца текущего года нам предстоит завершить разработку технико-экономического обоснования, провести глубокое зонирование территории (рядом расположены особо охраняемые природные территории, зоны сельскохозяйственного производства, места обитания малочисленных коренных народов). Предстоит также решить задачу привлечения значительного количества трудовых мигрантов. В следующем году мы приступаем к строительству объектов инженерной инфраструктуры. Одновременно ведутся работы по проектированию производственных объектов. Думаю, что первые действующие объекты в усть-лужской промышленной зоне появятся уже в 2010 — начале 2011 года.

ОБЪЕМ ЛЬГОТ, КОТОРЫЙ МЫ ПРЕДОСТАВЛЯЕМ ИНВЕСТОРАМ, ДАЖЕ БЕЗ МЕР ПОДДЕРЖКИ, ПРЕДУСМОТРЕННЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ, ДЕЛАЕТ РАЗМЕЩЕНИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ В НАШЕМ РЕГИОНЕ ДОСТАТОЧНО ЭФФЕКТИВНЫМ.

— Помимо усть-лужской, какие еще ОЭЗ предполагается создать в Ленинградской области?

— Мы планируем развитие особой экономической зоны (правда, с несколько другой концепцией) в районе порта Приморска. Сегодня это монопорт, через который проходят только наливные грузы. Уже поступило несколько заявок на строительство в районе Приморска других терминалов — по перевалке контейнерных, накатных грузов, продукции нефтехимической отрасли. Мы также планируем создание в этом районе мощного судостроительного предприятия.

Как минимум две крупные зоны интенсивного экономического развития будут созданы вдоль трассы Санкт-Петербург — Москва в Тосненском районе: это Красный Бор и Форносово, где также имеются все условия для создания ОЭЗ. Решающую роль тут играет близость к крупнейшим транспортным артериям, соединяющим обе столицы — автомобильной и железнодорожной. Кроме того, здесь можно эффективно развивать производство, связанное и с переработкой импортных сырьевых материалов, и с производством экспортноориентированной продукции.

Будем использовать и транспортные преимущества Гатчинского района: предполагается создание двух ОЭЗ, привязанных к Киевскому шоссе — близ города Коммунара и Дони-Верево. Здесь тоже будут развиваться производственные направления.

Большая промышленная зона будет формироваться вокруг железнодорожной станции Мга, которая станет узловой, разгрузив нынешний узел — Волховстрой. Разумеется, речь идет не только о формировании новых грузопотоков, что немаловажно само по себе, но и о создании предприятий для переработки проходящих грузов. Как видите, все планы прочно связаны с транспортно-логистической составляющей экономики области.

— Насколько велики экономические потери региона от затягивания процесса создания ОЭЗ?

— Мы делаем все, чтобы минимизировать эти потери. Инвестиционный режим, действующий на территории Ленинградской области, более выгоден инвесторам, нежели режим, прописанный в федеральном законе об особых экономических зонах. В закон Ленинградской области от 1997 года внесены изменения, которые предусматривают переход от поддержки инвесторов на

Сегодня в Ленинградской области полностью отсутствует стыковка морского, железнодорожного и автомобильного транспорта.

всей территории области к режиму наибольшего благоприятствования в отдельных экономических зонах. Разумеется, поддержка инвесторов будет, как и прежде, осуществляться во всем регионе, но определенные льготы и некоторые другие, особо эффективные, формы поддержки будут сосредоточены на определенных территориях.

С одной стороны, в такие зоны войдут так называемые депрессивные районы, лишенные особых конкурентных преимуществ, с другой — мы в полном объеме сохраним льготы в зонах, уже имеющих большое значение для экономики региона. Мне представляется целесообразным внесение изменений в федеральный закон с тем, чтобы он законодательно закрепил создание ОЭЗ не только федерального, но и регионального уровня, деятельность которых регулировалась бы региональным законодательством. Это позволит регионам самостоятельно принимать решения о создании таких зон и применять не только и не столько меры поддержки со стороны федеральных органов, сколько дополнительные меры, причем не обязательно экономического характера. Я имею в виду упрощение процедуры принятия решений по размещению предприятий, прохождение многочисленных согласовательных процедур. Увы, пока наше предложение не находит поддержки. А ведь его реализация предоставила бы каждому потенциальному инвестору выбор: либо строить предприятие вблизи, скажем, Санкт-Петербурга, что выгоднее в транспортном и многих других отношениях, либо в отдаленном районе со слабо развитой инфраструктурой, но ощутимыми налоговыми льготами.

Развитие ОЭЗ в Ленинградской области тормозится и острой нехваткой объектов, имеющих надлежащее инженерно-транспортное обеспечение. Поэтому еще одним преимуществом создания экономических зон регионального уровня стала бы концентрация ресурсов в одной точке, что позволяет наиболее эффективно воссоздавать транспортную инфраструктуру. Гораздо выгоднее с точки зрения экономики средств и времени концентрировать усилия в отдельной локальной зоне, чем распылять их по всему региону.

— Рано или поздно федеральный закон об особых экономических зонах претерпит необходимые изменения. Но ведь не только он тормозит процесс создания таких зон?

— Существенной трудностью является отсутствие в масштабах страны не то что прогноза, но даже адекватной аналитической информации о ныне существующих грузопотоках. В этом смысле не только каждая из транспортных отраслей, но и каждое отдельное предприятие вынуждено заниматься самостоятельными маркетинговыми исследованиями, строить расчеты и прогнозы, которые чаще всего не стыкуются между собой. Разумеется, о слаженном взаимодействии различных видов транспорта в таких условиях и говорить не приходится. Сегодня в Ленинградской области полностью отсутствует стыковка морского, железнодорожного и автомобильного транспорта. Узкие места на железных дорогах сдерживают развитие морского транспорта, а следовательно, развитие тех производственных зон, которые могли бы создаваться вокруг морских портов. О качестве автомобильных дорог федерального значения вообще лучше промолчать.

Чтобы вплотную подойти к решению задачи создания ОЭЗ, необходимо в первую очередь наладить эффективную систему мониторинга и на ее базе систему прогноза развития грузопотоков.

В заключение хотел бы отметить, что, несмотря на очевидное противоречие между уникальным геоэкономическим положением области, с одной стороны, и отставанием транспортной инфраструктуры и несовершенством федерального законодательства — с другой, правительство Ленинградской области реализует все имеющиеся возможности для создания зон интенсивного экономического развития. При условии целенаправленного решения на федеральном уровне насущных экономических проблем и совершенствования законодательства по ОЭЗ регион в полной мере реализует бесценный экономический потенциал, обусловленный его географическим положением.

Беседовал В. Бобков