

Развитие особых экономических зон в Российской Федерации как инструмента повышения инновационного потенциала: противоречия, тенденции и перспективы

© 2009 Ю.А. Королёв

Казанский государственный университет

Рассматриваются история и цели создания особых экономических зон, основные этапы развития государственного регулирования особых экономических зон в Российской Федерации, положительные и негативные тенденции создания, влияние развития особых экономических зон на инновационный потенциал, критерии оценки создания особых экономических зон и противоречия в формировании на территории России.

Ключевые слова: свободная экономическая зона, инновационный потенциал.

Попытки осуществления идеи развития свободных экономических зон (СЭЗ) в нашей стране привели к созданию на ее территории за период с 1990-го по 2005 г. 24 СЭЗ. Так, в 1990-1991 гг. по России прокатилась настоящая волна создания всевозможных СЭЗ. За этот период появилось 12 СЭЗ: особая экономическая зона “Янтарь” в Калининградской области, СЭЗ “Находка” в Приморском крае, СЭЗ “Даурия” в Читинской области, свободные предпринимательские зоны в Ленинграде и Выборге, СЭЗ “Сахалин” в Сахалинской области, СЭЗ в Алтайском крае, СЭЗ “Ева” в Еврейской автономной области, СЭЗ “Садко” в Новгородской области, СЭЗ “Кузбасс” в Кемеровской области, СЭЗ “Технополис Зеленоград”, экологическая и экономическая зона “Горный Алтай” в Республике Алтай. В последующие годы было создано еще 12 СЭЗ¹. Они значительно различались не только механизмом действия льготного экономического режима, но и неоднородностью по характеристикам занимаемой территории.

Созданные с учетом мирового опыта свободные экономические зоны способствовали притоку в Россию иностранного капитала, развитию новых, инновационных направлений в производстве, управлении, а также росту числа совместных предприятий в Находке, Калининграде, на Сахалине, хотя положения об их статусе нуждались в корректировке. Во-первых, масштабы зон были заведомо нереальными. Для инфраструктурного обустройства большинства из них требовались солидные капиталовложения, обеспечить которые российское правительство было не в состоянии. От идеи обширных зон пришлось отказаться. Стало понятно, что обеспечить ресурсами можно только локальные зоны,

¹ Шеховцев А., Шесткова М., Гримов Л. Свободные экономические зоны: мировой опыт и перспективы в России // *Вопр. экономики*. 2000. № 10. С. 115-117.

где действительно сосредоточиваются государственные и региональные интересы России.

СЭЗ, появившиеся в России до 2006 г., создавались искусственно, в результате чего они превратились в “дыры” для утечки капитала. В процессе исследования законодательства о СЭЗ был выявлен ряд проблем, препятствующих их широкому применению и эффективному использованию². Все эти проблемы носили разноплановый характер и требовали решения организационных, нормативно-правовых, информационных и методических вопросов. К основным из них относились следующие:

- существующие нормативные документы не обеспечивали достаточно благоприятных экономических (налоговых, таможенных, валютных и т.д.) условий для создания и функционирования СЭЗ;
- имело место дублирование контролирующих функций различными ведомствами;
- в ряде случаев применялись излишне жесткие нормативные требования к проектированию, созданию и функционированию СЭЗ и др.

В свободных экономических зонах наблюдались массовые случаи несоответствия инвестиционной, производственной и внешнеэкономической деятельности хозяйствующих субъектов действующему российскому законодательству, получил развитие теневой бизнес, отмечалась тенденция осложнения криминогенной обстановки. Нередко СЭЗ использовались в качестве “канала перекачки” стратегического сырья, дефицитных ресурсов и валюты из России за границу. Согласно экспертным оценкам, из 2 млрд. долл. США, ежемесячно нелегально вывозившихся из России, наибольшая часть проходила через СЭЗ³.

² Павлов П.В. Свободные экономические зоны в развитии национальной экономики: Монография / Под науч. ред. А.Ю. Архипова. Таганрог, 2005. С. 56-57.

³ Павлов П.В. Проблемы правового регулирования положения свободных экономических зон в Российской Федерации. Таганрог, 2004. С. 56-58.

Анализ применения в СЭЗ инструментов нового льготного налогообложения позволяет сделать вывод, что предоставляемые льготы в созданных до 2005 г. СЭЗ не оказали существенного влияния на рост инвестиционной привлекательности регионов, в российских зонах не отмечено устойчивой тенденции к улучшению экономической ситуации в связи со значительным снижением числа регистрируемых там предприятий.

Несмотря на неудачи процесса формирования института СЭЗ, Правительство России продолжало предпринимать определенные попытки решения отдельных вопросов, касающихся СЭЗ, однако исследование всего комплекса проблем в их взаимосвязи осуществлено не было. Правительство РФ неоднократно пыталось поднять статус ранее созданных СЭЗ на уровень федерального закона. В первый раз - 24 июня 1997 г. Государственная Дума РФ приняла в третьем чтении законопроект "О свободных экономических зонах" (Постановление № 1628-П ГД), 3 июля 1997 г. он был одобрен Советом Федерации (Постановление № 259-СФ). Однако 21 июля 1997 г. этот законопроект был отклонен Президентом Российской Федерации. Второй раз - 15 июля 2000 г. Президентом РФ была также отклонена и следующая версия федерального закона "О свободных экономических зонах", принятого Государственной Думой РФ 9 июня 2000 г. и одобренного Советом Федерации РФ 28 июня 2000 г.⁴

Основной ошибкой законодателей являлось то, что при рассмотрении вопроса о создании СЭЗ они руководствовались только фискальным подходом, ориентированным на получение как можно больших доходов в бюджет в кратчайшие сроки, а не стремлением соблюсти гибкий баланс интересов государства и инвесторов. Пересмотр подхода к СЭЗ и учет ранее совершенных ошибок привели к решению о создании на территории России отдельной разновидности СЭЗ, приспособленной к специфике отечественной действительности, - особых экономических зон (ОЭЗ). 23 июля 2005 г. Президент Российской Федерации подписал федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации", разработанный Правительством РФ, принятый Госдумой РФ 8 июля 2005 г. и одобренный Советом Федерации РФ 13 июля 2005 г.⁵ Данный закон определяет правовой режим осо-

бых экономических зон на территории России, порядок их создания, функционирования и существования, а также устанавливает особенности ведения предпринимательской деятельности на их территории.

Со дня вступления в силу федерального закона "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" (с 27 августа 2005 г.) существование других особых экономических зон и свободных экономических зон, созданных до дня его вступления в силу, прекращено, за исключением двух - в Калининградской и Магаданской областях.

Как отмечалось ранее, особые экономические зоны являются разновидностью СЭЗ комплексного типа. Особой экономической зоной признается определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности. Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры. Создаваемые зоны могут находиться на территории только одного муниципального образования, при этом территория зоны не может включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования.

Изначально Закон об ОЭЗ предусматривал создание в России ОЭЗ двух типов: технико-внедренческих зон, предназначенных для разработки и внедрения продуктов научной деятельности, и промышленно-производственных зон, предназначенных для производства высококачественной конкурентоспособной продукции.

Формирование технико-внедренческих зон подразумевает активное стимулирование инновационного процесса в них, позволяющего при ограниченном привлечении государственных средств эффективно использовать все финансовые, материальные, научные, природные, информационные и другие ресурсы для укрепления научно-технического потенциала национальной экономики и развития высокотехнологичных производств. Основная цель технико-внедренческих зон заключается в разработке новых "прорывных" идей, реализации их в инновационных технологиях и товарах путем доведения до опытного, а позже - массового производства и продвижения на рынки, что активизирует экономику страны в целом. Инновационный прорыв для современной России - это реальное слагаемое быстрой модернизации страны, путь повышения качества жизни людей и конкурентоспособности экономики.

⁴ Письмо Президента РФ в Государственную Думу РФ от 15 июля 2000 г. № По-1486 "Об отклонении федерального закона "О свободных экономических зонах".

⁵ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в РФ".

На данный вид ОЭЗ возлагаются большие надежды как по привлечению инвестиций, так и по разработке инновационных продуктов, которые должны обеспечить дальнейшее развитие стране. С помощью внедрения инноваций (а Россия, имея обширную научную базу, обязана развиваться и реагировать на изменения ситуации в мире быстро) наша страна имеет больше шансов выйти из сложившейся на данный момент ситуации.

Создание промышленно-производственных зон направлено на привлечение в приоритетные отрасли экономики капитальных вложений (в сумме, эквивалентной не менее 10 млн. евро на каждого резидента ОЭЗ) с целью насыщения внутреннего потребительского рынка и производства продукции, способной конкурировать на общемировом рынке. Создание и развитие данных зон должны являться одним из приоритетных направлений для России, так как это ведет к построению реального сектора экономики, сектора, без которого невозможно выйти из кризиса. Роль ОЭЗ в развитии производства можно проследить на примере особой экономической зоны промышленно-производственного типа «Алабуга». Так, за три года существования на территории 20 тыс. км² сформированы промышленная, таможенная и деловая инфраструктуры. Созданы благоприятные условия для работы резидентов. Здесь разворачивают свои производства восемь резидентов - отечественных и компаний из Японии, Германии, Южной Кореи, Дании. Они выпускают и готовят производства в автомобильной, химической, строительной промышленности. Первым и наиболее активным инвестором является компания «Соллерс», наладившая совместно с японским «Исудзу» производство грузовиков проектной мощностью 25 тыс. машин в год, совместно с «Фиатом» - сборку до 75 грузопассажирских автомобилей в год, что дает приток в страну не только инвестиций, но и новых технологий, управленческого опыта и рабочих мест.

В июне 2006 г. в Закон об ОЭЗ были внесены изменения в части создания третьего типа ОЭЗ - туристско-рекреационных зон (аналог сервисных зон в мировой практике), целями которых выступают повышение конкурентоспособности туристской и другой деятельности в сфере туризма, развитие лечебно-оздоровительных курортов и деятельности по организации лечения и профилактике заболеваний, по разработке и использованию природных лечебных ресурсов⁶.

⁶ Федеральный закон РФ от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «Об экономических зонах в РФ».

Формирование туристско-рекреационных зон также имеет особое значение в силу того, что туризм - это самая мультипликативная сфера услуг с точки зрения количества занятых и создания дополнительных рабочих мест.

Особое внимание уделяется государственному регулированию деятельности ОЭЗ. Это система скоординированных действий государства, направленных на достижение целей и задач, решаемых в ходе реализации зональной политики в интересах эффективного функционирования национальной экономики страны в целом и ее составляющих.

К числу основных целей и задач, стоящих и решаемых с помощью государственного регулирования ОЭЗ, следует отнести:

- отбор приоритетных проектов для создаваемых в стране зон, способствующих развитию экономики регионов и страны в целом;
- формирование необходимой нормативно-правовой и организационно-экономической базы для осуществления зонирования;
- обеспечение эффективного и целесообразного характера протекающих в ОЭЗ социально-экономических процессов;
- адаптацию всех элементов хозяйственного механизма ОЭЗ друг другу и складывающейся конъюнктуре в производстве и распределении;
- обоснование и установление всех видов льгот, требующихся для реализации каждой из принятых к реализации программ в ОЭЗ;
- обеспечение экономической безопасности региона и страны в целом.

Правительство РФ определяет новые правила создания ОЭЗ. Для этого оно вместе с представителями регионов занимается выбором места дислокации зон и проводит конкурсы по отбору заявок на их создание⁷.

Выбор победителей конкурса осуществляется конкурсной комиссией на основании совокупной взвешенной оценки, присваиваемой каждой заявке. Совокупная взвешенная оценка конкурсных заявок на создание особой экономической зоны определяется путем суммирования сводных оценок по критериям, определенным конкурсной документацией, с учетом результатов оценки по двум направлениям:

- 1) всех критериев, за исключением критерия, характеризующего объемы и долю расходов федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внешних источников, связанных с созданием и функционированием особой экономической зоны (первое направление оценки);

⁷ Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 564 «Об утверждении Правил оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны».

2) критерия, характеризующего объемы и долю расходов федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, внешних источников, связанных с созданием и функционированием особой экономической зоны (второе направление оценки).

Анализируя установленные критерии отбора проектов для создания ОЭЗ⁸, можно прийти к выводу, что чем богаче и обеспеченней регион инвестиционными, финансовыми, транспортными, энергетическими и другими видами ресурсов, тем больше вероятность создания в нем ОЭЗ. Предложенная методика не позволяет конкурентам из регионов-реципиентов федерального бюджета (к которым, в частности, относятся Ростовская область, Хабаровский край, Республика Дагестан и др.)⁹ бороться за создание на их территории ОЭЗ, что, как показано ранее, могло бы дать им шанс на восстановление экономического потенциала и формирование благоприятной инвестиционной обстановки, необходимой для дальнейшего развития. Регионы-реципиенты автоматически лишаются возможности создавать ОЭЗ на их территории, так как заведомо проигрывают более сильным регионам в вопросах уровня финансово-экономического состояния субъекта Российской Федерации, степени обеспеченности объектами инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Тем самым усиливается региональная дифференциация, что может привести к утечке кадров из более бедных регионов, деградации оставшихся там предприятий различных отраслей промышленности и опустошению

их территорий. Поэтому государству следует привлекать инвесторов для создания инфраструктуры в ОЭЗ в регионах-реципиентах, предоставляя им взамен полный пакет льгот по налогам различных уровней налоговой системы.

При создании конкретных ОЭЗ следует применять различные весовые коэффициенты исследуемых параметров и варьировать набор этих параметров для каждого отдельного конкурса в зависимости от необходимости решения возлагаемых на создаваемые зоны задач. Определение весовых коэффициентов исследуемых параметров напрямую связано с социально-экономической ситуацией в районе размещения ОЭЗ, а также с другими факторами, зависящими от отрасли производственной деятельности, производимой продукции и многого другого.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что решения о создании ОЭЗ требуют критического подхода, большой подготовительной работы и ответственных решений федеральных, региональных и местных властей. С помощью ОЭЗ страна может получить преимущество за счет развития инновационных технологий и направлений. Но сами по себе ОЭЗ не способны стать универсальным средством решения проблем, стоящих перед российской экономикой. Они могут служить целям ускорения перевода страны и ее регионов на рыночные отношения, более быстрого и глубокого включения России в мировую экономику, и для этого необходимо поддерживать их развитие в целом и развитие инновационных идей в частности.

Поступила в редакцию 06.04.2009 г.

⁸ Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 563 "Об утверждении Положения о проведении конкурса по отбору заявок на создание особых экономических зон"; Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 564 "Об утверждении Правил оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны".

⁹ Гринберг А.Г., Зайцева Ю.С. Валовой региональный продукт: межрегиональные сравнения и динамика. М., 2003. С. 50.