

Экономический механизм функционирования особых экономических зон в России

© 2009 Ю.В. Баженова

Дипломатическая академия Министерства иностранных дел России

Особые экономические зоны представлены как новый вектор развития российской экономики, действенный инструмент зарождения ее оздоровленного типа. Отмечено, что налоговые льготы – не главный стимул для притока в зону иностранного капитала и инвесторов привлекают больше инженерно-транспортная инфраструктура, облегченный режим администрирования, связанный с оформлением прав собственности, получением различных разрешений на строительство, с урегулированием вопросов, касающихся приглашения иностранной рабочей силы.

Ключевые слова: резидент, инвестор, налоговые льготы, антикризисные механизмы развития особых экономических зон.

В январе 2006 г. Правительство РФ и шесть субъектов Федерации – Москва, Санкт-Петербург, Томск, Липецкая область, Московская область и Республика Татарстан – подписали соглашения о создании особых экономических зон (ОЭЗ).

Постановлениями Правительства РФ в декабре 2005 г. особого статуса по результатам конкурса были удостоены разработчики микроэлектроники в Зеленограде (Москва), ядерные физики Дубны (Московская область), специалисты по информационным технологиям Санкт-Петербурга, создатели новых материалов в Томске. Кроме того, в Липецке будут производить бытовую технику, а в Елабуге (Республика Татарстан) – автокомпоненты и высокотехнологичные продукты нефтехимии.

Под промышленно-производственной особой экономической зоной следует понимать участок территории площадью не более 20 км², на котором ее резидент вправе осуществлять производство и (или) переработку товаров (продукции), а также их реализацию (за исключением добычи полезных ископаемых и металлургического производства, переработки полезных ископаемых и лома черных и цветных металлов, производства и переработки подакцизных товаров, кроме легковых автомобилей и мотоциклов). Такие зоны созданы на территории Липецка и Елабуги.

В ОЭЗ промышленно-производственного типа “Липецк” зарегистрировано 15 резидентов, из которых шесть компаний – с участием инвесторов из Японии, Италии и Бельгии, две компании на территории ОЭЗ ведут промышленно-производственную деятельность (компании “СЗ-Липецк” по выпуску облегченной стеклотары для пищевой и медицинской промышленности и российско-итальянская фирма “СЭСТ-ЛЮВЭ”, производящая на территории зоны испарители и конденсаторы для холодильного оборудования). Оставшиеся 13 резидентов Липецкой ОЭЗ гото-

вятся к открытию своих производств, отмечается в сообщении РосОЭЗ, опубликовавшей список всех этих компаний и определившей сферу их деятельности. В частности, компания “Белон-Метакон” будет выпускать металлоконструкции, сэндвич-панели и минераловатные утеплители, фирма “Биоэтанол” готовится производить биоэтанол и кормовые добавки, “Липецкий комбинат теплоизоляционных материалов” – минераловатные утеплители “IZOVOL” на основе базальтовых пород. Итальянская компания “Мондиаль Груп Ист” – торгово-холодильное оборудование, фирма “ЛЗСК Оконные системы” – светопрозрачные конструкции из листового стекла, в том числе стеклопакеты. “Производственный комплекс РАЦИОНАЛ” приступил к строительству завода теплоэнергетического оборудования, а компания “Бекарт Липецк” с участием бельгийского капитала займется выпуском металлокорда и бортовой проволоки. Созданная с участием инвесторов из Италии компания “АЛУПРО” намерена производить алюминиевые профили для стеклопакетов, еще одна итальянская фирма – “Фенци” – организует производство уплотнителей для стекольной продукции. “Солнечная индустриальная компания” будет выпускать слитки и пластины мультикристаллического кремния для солнечной энергетики, “Энерготехнологии-Липецк” – электрическую и тепловую энергию. ЗАО “РЦНТ” будет специализироваться на производстве фуллеренов и нанодисперсных материалов¹.

Среди инвесторов два крупных: фирма “Йокогама” (мировой лидер по производству шин) и “Российский центр нанотехнологий” (реализующий проект совместно с недавно созданной госкорпорацией “Роснано”).

Завод японской фирмы, в сооружение которого планируется инвестировать 11,7 млрд. руб.,

¹ По данным РИА “Новости” от 21 янв. 2009 г.

станет одним из крупнейших в России производителей автомобильных шин. Здесь будет создано более 1300 рабочих мест. Объект планируется ввести в эксплуатацию в 2012 г. После выхода завода “Йокогама” на проектную мощность ежегодный объем производства составит свыше 6 млрд. руб.

Предприятие “Российского центра нанотехнологий” будет выпускать широкий спектр наноматериалов: от органических светоизлучающих диодных дисплеев до эмульсий и антибактериальных покрытий. Численность персонала составит 150 чел.

Из 16,6 млрд. руб., направленных на развитие особых зон в минувшем году, на долю “Липецка” пришлось 6,5 млрд. При этом общий объем вложений в липецкую зону уже достиг 45 млрд.

Технико-внедренческой особой экономической зоной признают участки территории (количеством не более двух) общей площадью не более 3 км², на которых резиденты вправе осуществлять деятельность по созданию и реализации научно-технической продукции, доведению ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также по созданию программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений, по оказанию услуг внедрения и обслуживания таких продуктов и систем. Подобные зоны созданы в Дубне, Москве, Санкт-Петербурге и Томске.

Создание ОЭЗ технико-внедренческого типа - одно из ключевых направлений Комплексной программы мероприятий по реализации инновационной политики в Петербурге на 2008-2011 гг.

Площадка “Нойдорф” (18,9 га) ОЭЗ будет открыта в III квартале 2009 г. Площадка “Ново-Орловская” (112 га) находится в стадии проектирования.

На сегодня в ОЭЗ Петербурга зарегистрировано 26 резидентов. Новым, 26-м резидентом ОЭЗ в Петербурге стала компания “Кристалл СЭТ”, которая специализируется на изготовлении опытных партий программного обеспечения, на создании и сопровождении программных продуктов и отраслевых решений на их основе².

На 1 декабря 2008 г. в российских ОЭЗ технико-внедренческого типа зарегистрированы 114 резидентов. Об этом сообщил руководитель Федерального агентства по управлению ОЭЗ (РосОЭЗ) Андрей Алпатов, подводя главные результаты работы в 2008 г. Объем инвестиций этих компаний составил свыше 2 млрд. руб., со-

здано около 1000 рабочих мест. Объем производства составил свыше 1 млрд. руб.³

В ОЭЗ “Дубна”, отмечает руководитель РосОЭЗ, к осуществлению технико-внедренческой деятельности приступили четыре резидента. Объем выпуска продукции “Лаборатории информационных технологий - ТРАСТ” на 1 декабря 2008 г., полученный в сфере развития, внедрения, реализации и сопровождения российского программного комплекса геологического и гидродинамического моделирования, мониторинга разработки месторождений, составил более 28 млн. руб.

В 2008 г. в технико-внедренческих и промышленно-производственных зонах было выпущено продукции на 12 млрд. руб., в них привлекли 17 млрд. частных инвестиций, в зонах создано 6 тыс. новых рабочих мест⁴. К 2015 г., по данным РосОЭЗ, российские ОЭЗ производят продукции с высокой добавленной стоимостью на 5 трлн. руб. Общий объем инвестиций к тому времени составит 720 млрд. руб. Из них 500 млрд. руб. будут частными⁵.

Названные виды зон различаются по составу резидентов, которыми являются коммерческие предприятия (кроме унитарных) или индивидуальные предприниматели, зарегистрированные в пределах муниципального образования, на территории которого функционирует ОЭЗ, и заключившие с органами управления ОЭЗ соглашение о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности. В промышленно-производственных зонах резидентами могут быть только организации (кроме унитарных), а в технико-внедренческих - организации и предприниматели.

Вопросы налогообложения резидентов ОЭЗ урегулированы Законом № 116-ФЗ и законодательством Российской Федерации по налогам и сборам. Именно в вопросах налогообложения содержатся основные различия между промышленно-производственными и технико-внедренческими ОЭЗ.

Помимо указанных шести территорий, в пределах Российской Федерации ОЭЗ действуют в Калининградской и Магаданской областях.

В Магаданской области ОЭЗ создана с целью развития производительных сил, финансового и товарного рынков.

В Калининградской области принятие закона о создании ОЭЗ направлено на обеспечение дальнейшего экономического развития и преемственности особого режима. В связи со вступлением Литвы и Польши в Европейский союз, а

³ Неделя. 2009. 30 янв.

⁴ Российская газета. 2008. 27 нояб.

⁵ Там же. 24 окт.

² Деловой Петербург. 2009. 23 янв.

стран Балтии в НАТО сложилась принципиально новая геополитическая, военно-стратегическая и экономическая ситуация и остро встал вопрос о принятии комплекса правовых мер для решения проблем обеспечения территориальной целостности, государственного и экономического суверенитета Российской Федерации.

Портовые зоны будут представлены в Хабаровском и Красноярском краях, в Ульяновской области.

Основной проблемой организации ОЭЗ на территории Российской Федерации является отсутствие теоретического научно разработанного базиса. Следует также заметить, что до недавнего времени вопрос функционирования ОЭЗ был излишне политизирован в ущерб его экономической сути.

Особые экономические зоны должны стать новым вектором развития российской экономики, действенным инструментом зарождения ее нового, оздоровленного типа.

Однако не стоит забывать, что при существующих масштабах распространения свободных зон в мировом хозяйстве налоговые льготы далеко не главный стимул для притока в зону иностранного капитала. Большее влияние в этом отношении могут оказать политическая стабильность, инвестиционные гарантии, качество инфраструктуры, упрощение административных процедур. Но пика своего действия они могут достигнуть лишь в совокупности с базовыми налоговыми преференциями. Это еще раз подтверждает их значимость и важность.

Разработано три стратегии по строительству и созданию ОЭЗ - короткая (до середины 2008 г.), среднесрочная (до 2010 г.) и долгосрочная (до 2012 г.).

В стратегиях определено, что необходимо получить от каждой зоны: сколько туда будет направлено инвестиций, привлечено резидентов, создано новых рабочих мест. Такие подробные планы разработаны по всем шести промышленно-производственным и технико-внедренческим ОЭЗ. Короткая стратегия превращена в тактический план в виде заданий министра экономического развития. В них расписаны сроки проектирования и строительства объектов, указаны примерные объемы и источники финансирования.

Судя по первым итогам, пока иностранцы относятся к нашим зонам с недоверием. Из 17 зарегистрированных резидентов только один - зарубежный. Россия хотела бы видеть в зонах серьезных "якорных" инвесторов: высокотехнологичные компании мирового класса.

Инвесторов привлекают не столько льготы, сколько инженерно-транспортная инфраструктура

и облегченный режим администрирования, связанный с оформлением прав собственности, получением различных разрешений на строительство, урегулированием вопросов, касающихся приглашения иностранной рабочей силы.

Система управления ОЭЗ выстроена следующим образом. Инвесторов принимает экспертный совет, возглавляемый министром экономического развития. Помимо этого, в каждой ОЭЗ есть наблюдательный совет, и он состоит из независимых экспертов, ученых, представителей резидентов.

На обустройство инфраструктуры ОЭЗ только из федерального бюджета в 2008-2010 гг. выделяется 31 млрд. руб.⁶ Деньги бюджета для строительства внешней инфраструктуры поступают через федеральную адресную инвестиционную программу (ФАИП), а также через инвестиционные программы субъектов естественных монополий - ОАО "РЖД", "Газпрома".

Деньги из федерального бюджета для создания инфраструктуры внутри зон вносятся в уставный капитал ОАО "Особые экономические зоны". Оно создано весной 2006 г., и 100 % акций ОАО принадлежат Российской Федерации. ОАО является заказчиком-застройщиком всех объектов.

Все процедуры, связанные с выделением средств на проектирование и строительство, обязательно проходят по конкурсу в соответствии с законом о закупках для государственных нужд. В ОАО специально создано управление, которое занимается организацией конкурсов, а также административно-контрольное управление, которое следит за соблюдением всех процедур. Кроме того, есть внешние контролирующие органы, которые будут проверять зоны - Росфиннадзор, Счетная палата. Отслеживают, как идет строительство в зонах, специальные веб-камеры, установленные на всех площадках.

В каждом соглашении о создании ОЭЗ, которое подписывается, в том числе и субъектом Российской Федерации, оговариваются объемы финансирования со стороны региона, а также дополнительные обязательства (например, по строительству местных дорог, объектов социальной инфраструктуры).

В 2007 г. была подготовлена концепция проведения конкурса по созданию туристско-рекреационных зон. В конкурсе участвовали 10 претендентов. Победителями стали консалтинговая компания "Роланд Бергер Стратеджи Консалтентс ГмБХ" из Германии и австрийская компания Deloitte Corporate Finance, которые работа-

⁶ Интервью главы РосОЭЗ М. Мишустина // Рос. газ.: Федер. вып. 2007. № 4375.

ют в консорциуме с российскими партнерами. У них есть большой опыт в создании лучших в мире туристско-рекреационных центров.

В процессе создания ОЭЗ существуют проблемы. В первую очередь это оформление земельных участков для застройки зон. Существуют проблемы в законодательстве, и пока не отлажены все процедуры предоставления земельных участков. Но соответствующие поправки в законы уже подготовлены. Заканчивается передача земельных участков в аренду ОАО “Особые экономические зоны” для строительства инфраструктуры и объектов в шести зонах промышленно-производственного и технико-внедренческого типа.

Сложнее будет решать вопросы с обустройством зон туристско-рекреационного типа. Они обширны по территории и на этих землях находятся не только участки государственной или муниципальной собственности, но и частные наделы. Все земельные вопросы урегулированы только в Алтайском крае - в ОЭЗ “Бирюзовая Катунь”. ОЭЗ туристско-рекреационного типа “Бирюзовая Катунь” стала стратегическим проектом развития края, который может изменить облик региона и сделать его одним из ведущих центров туризма в России.

В зоне туристско-рекреационного типа “Алтайская долина” в Республике Алтай зарегистрировано девять резидентов. “Алтайская долина” будет представлять собой комплекс из искусственного озера и трех искусственных островов, на которых будут расположены гостиницы различных классов, площадки для занятий активными видами спорта, в числе которых сноуборд и спортивный альпинизм, административно-деловой и культурный центры, аквапарк, этнографическая деревня и т.д. Общая площадь этой ОЭЗ составляет 856 га.

Еще предстоит решить вопросы по природоохранным землям. Например, часть территории ОЭЗ в Бурятии попадает в особо охраняемую зону на Байкале, а в Калининградской области рядом находится национальный парк. Сейчас Минэкономразвития вместе с министерством природных ресурсов готовит поправки в законодательство.

Особым экономическим зонам понадобятся тысячи квалифицированных кадров. В Татарстане и Липецкой области, скорее всего, дефицита кадров не будет, так же как и в технико-внедренческой зоне в Зеленограде, который традиционно является признанным центром микроэлектроники России, однако в ТВЗ “Дубна” встанет такой вопрос.

Особые туристические зоны, созданные в конце 2006 г., уже в ближайшие несколько лет станут курортами мирового класса. Критериями

отбора стали наличие уникального природного объекта (например, озеро Байкал); экономическая эффективность, окупаемость проекта, его воздействие на развитие региона.

Регистрация резидентов в туристско-рекреационных ОЭЗ была начата во второй половине 2008 г. В настоящее время в ОЭЗ данного типа уже зарегистрировано 18 резидентов (9 в ОЭЗ “Алтайская долина” на территории Республики Алтай, 3 в ОЭЗ “Байкальская гавань” на территории Республики Бурятия, 6 в ОЭЗ “Бирюзовая Катунь” на территории Алтайского края)⁷.

Государство выделило на строительство инфраструктуры будущей туристско-рекреационной зоны в Прибайкальском районе 10,5 млрд. руб. За счет этих средств вокруг озера будут построены дороги, ЛЭП, аэропорт, порты и причалы. Строительство туристско-рекреационной зоны рассчитано до 2026 г. По прогнозам, к указанному времени Республика Бурятия сможет принимать до 1-2 млн. туристов в год. Эксперты подсчитали: к 2026 г. доля туризма в ВРП Бурятии составит 6%, а с учетом мультипликативного эффекта - 21,5%. Не стоит забывать и о социальном эффекте. Будет создано 15 тыс. рабочих мест только в сфере туризма, а в смежных с туризмом отраслях данный показатель составит уже 35 тыс. рабочих мест⁸. Эффект от создания ОЭЗ туристско-рекреационного типа (к 2016 г.): количество туристов - 10 млн. в год; создание рабочих мест - более 155 тыс.; привлечение частных инвестиций - более 260 млрд. руб.⁹

Федеральное агентство по управлению ОЭЗ (РосОЭЗ) подготовило предложение по изменению функционирования зон в условиях кризиса. В 2008 г. в бюджете было выделено 17 млрд. руб. на создание ОЭЗ, все средства использованы, в 2009 г. - на 1 млрд. меньше. Госрасходы снижаются на 15%, эта сумма и будет сэкономлена.

Чтобы секвестировать госрасходы, РосОЭЗ будет привлекать к созданию инфраструктуры частных инвесторов. Сейчас всю инфраструктуру строит государство. К финансированию объектов инфраструктуры РосОЭЗ планирует подключиться ВЭБ, чтобы заменить бюджетное финансирование на кредитные ресурсы. Госкорпорация будет кредитовать и РосОЭЗ, и инвесторов. ВЭБ будет искать инвесторов. Окончательный список зон и объектов, которые могут быть построены через механизм государственно-частного партнерства, еще не утвержден.

⁷ По данным ПРАЙМ-ТАСС от 29 янв. 2009 г..

⁸ Белобородов С. // Эксперт-Сибирь. 2007. 14 мая.

⁹ Заместитель руководителя РосОЭЗ Андрей Алпатов: “Зоны должны стать точками роста, которые будут стимулировать развитие всей экономики соседних территорий” // Огонек. 2007. № 22.

Основное преимущество особых зон заключается именно в том, что инфраструктуру строит государство. Налоговые льготы почти не играют роли. Инвесторы согласятся строить инфраструктуру, если она быстро окупится: это возможно в промышленно-производственных зонах. Желющие принять участие в строительстве инфраструктурных объектов есть в ОЭЗ в Тольятти - по развитию автомобильного кластера, а «Ростехнологии» заинтересованы в проекте «Титановая долина» по производству титана, магния и другой продукции в Свердловской области.

Второй антикризисный механизм развития ОЭЗ - передать зоны на завершающем этапе их

создания в управление регионам. Регионам будет сложно финансировать зоны самостоятельно: например, на зону «Алтайская долина» республика выделяет около 2 млрд. руб. в год, а федеральный бюджет - 8 млрд. руб. Однако экономическую зону в Елабуге, где уже практически создан кластер автопрома, в ближайшие пару лет предполагается передать в управление региону - Татарстану¹⁰.

Обе меры затормозят развитие части зон: сроки запуска зон, требующих крупных государственных вложений, могут быть перенесены. Если государство переложит на бизнес не только создание инфраструктуры, но и финансирование ее строительства, возникнут трудности.

Поступила в редакцию 06.07.2009 г.

¹⁰ Российская газета. 2008. 24 дек.