

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ В РОССИИ: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

*Воскеричян Роберт Оганесович,
Соловьёва Юлиана Владимировна*

Статья посвящена практическим аспектам создания и функционирования ОЭЗ в России, в том числе в контексте мирового опыта. Подробно исследуется роль закона РФ «Об особых экономических зонах». Рассмотрена проблематика баланса интересов инвесторов и государства через призму взаимосвязи льготного режима и взаимных обязательств резидентов зон и госорганов. Значительное место отведено исследованию негативных тенденций и рисков в данной сфере.

Ключевые слова: промышленная политика, ОЭЗ, промышленный округ, оффшор.

JEL- коды: L500, L590.

Проблематике свободных экономических зон (СЭЗ), индустриальных парков и промышленных округов посвящено достаточно большое количество работ как отечественных, так и зарубежных авторов. Наиболее полно проблемы формирования и развития территорий, пользующихся особым статусом, раскрываются в трудах таких авторов, как А.Базиль, Д.Гермидис, М.Исихара, П.Райан, Т.Симадзаки. Широкий спектр практических вопросов применения инструментов для решения задач промышленной политики рассматривается в работах К. Омае и Дж. Чалмерса.

СЭЗ и промышленные парки сыграли заметную стабилизирующую роль в экономике отдельных регионов Российской Федерации в 1990-е гг. Тем не менее, практика применения этих инструментов промышленной политики к середине 2000-х гг. обнаружила существенные проблемы и риски, снять которые был призван новый закон РФ «Об особых экономических зонах».

ОЭЗ в России: новый старт

С 2006 г. в России стали создаваться ОЭЗ двух типов:

- производственно-промышленные - для размещения объектов производственного назначения общей площадью не более 20 кв. км на срок не более 20 лет;
- технико-внедренческие - для создания и коммерциализации научно-технических разработок путем внедрения в производство новых технологий, основанных на передовых достижениях науки и техники, общей площадью не более 2 кв. км, на срок не более 20 лет.

На территории технико-внедренческих зон должны работать инновационные компании. Объем инвестиций в каждый проект производственно-промышленных зон должен быть не меньше 10 млн евро.

На наш взгляд, инвестирование в строительство российских аналогов Силиконовой долины может заинтересовать не только иностранные компьютерные компании, при условии

предоставления им определенных гарантий, но и многочисленные фонды, которые вкладывают деньги в развитие науки.

При этом, однако, многое зависит от того, как власти выстраивают свои отношения с инвесторами.

В законе говорится об «особых» экономических зонах, в то время как в мировой практике широко распространен термин «свободные экономические зоны» – СЭЗ. Нам представляется, что это сугубо стилистическое различие имеет политический подтекст, не влияющий, впрочем, на самую суть вопроса.

Резиденты ОЭЗ получают льготы только под новые инвестиционные проекты и только предприятия, зарегистрированные на территории зоны и занимающиеся производственной деятельностью. Торговля и посреднические услуги функционируют на общих основаниях. Причем стимулы не ограничены лишь налоговыми льготами. Предусмотрена целая система стимулов: упрощенные таможенные процедуры, порядок регистрации и проверок, ускоренное согласование инвестиционных проектов. Кроме того, государство гарантирует неизменность установленных им правил ведения бизнеса на 20 лет.

Существуют отрасли, в которых особые зоны создавать нельзя: нефтегазовая, металлургическая промышленность, производство военной техники, подакцизных товаров. Целью ОЭЗ должно стать привлечение инвестиций в передовые высокотехнологичные производства, особенно ориентированные на экспорт.

Есть также и другие ограничительные механизмы. Зоны должны создаваться там, где власти готовы инвестировать в инфраструктуру. В мировой практике расходы на обустройство инфраструктуры для ОЭЗ достигают 40 млн долл. на кв.км. Если обязать субъект федерации вкладывать в 1 кв. км хотя бы 20 млн долл., круг претендентов резко сузится, а заявки будут предполагать серьезные экономические расчеты. К тому же правительство может проводить конкурс среди регионов.

В развитых странах (например, в США) большое распространение получили зоны свободной торговли и технико-внедренческие зоны. Здесь основная задача – развитие депрессивных регионов, отдельных высокотехнологичных секторов и даже конкретных предприятий. В развивающихся странах преобладают экспортно-ориентированные ОЭЗ, нацеленные на привлечение иностранных инвестиций и призванные способствовать достижению высоких темпов роста экономики и ее структурному обновлению. На данном этапе именно эти цели ставятся перед российскими ОЭЗ.

Если же рассуждать в широком историческом контексте, российские ОЭЗ должны стать одним из инструментов, способствующих осуществлению постиндустриального прорыва. В этом сейчас, на наш взгляд, основная задача России. В индустриальной логике Россия – при прочих равных условиях – не может на равных конкурировать с большинством других стран. Энергоемкость промышленного производства у нас всегда будет выше, чем у конкурентов. В постиндустриальной экономике, стержнем которой является производство высокотехнологичных услуг, этот фактор играет гораздо меньшую роль. Потому будущее нашей страны – в постиндустриальном мире.

Правительство хочет получить высокие темпы роста экономики, но гораздо важнее качество роста, которое обеспечивается инвестициями в несырьевое производство. Жесткого рецепта, как заставить прийти инвестора, нет. Но практически все случаи успешных социально-экономических прорывов происходили при наличии этих зон.

Риски того, что этот механизм не сработает, есть. В мире насчитывается около 2000 ОЭЗ, но успешными можно назвать лишь несколько десятков, потому наличие зон еще не гарантирует скачка вперед. Но риски от отсутствия инвестиций гораздо выше.

Негативные тенденции

Отмечая позитивный, в целом, посыл создания ОЭЗ, следует признать, что некоторые аспекты вызывают вопросы. Не определены цели создания конкретного вида особой экономической зоны, не установлен перечень разрешенных видов деятельности, все ограничивается формулировкой «обрабатывающие отрасли». На наш взгляд, слишком широк список запрещенных видов деятельности, который чрезвычайно запутан и внутренне противоречив. Предполагается, что в каждом конкретном случае решение должно принимать правительство. Однако критерии решений не определены, что открывает широкие возможности для злоупотреблений. Таким образом, не решается главнейшая задача – не создаются реальные предпосылки для развития собственно наукоемких технологий. На наш взгляд, идея создания универсальных условий для поддержки передовых технологий нереализуема, требуется уточнение конкретных видов деятельности резидентов ОЭЗ.

Существующие механизмы администрирования особых зон – от запутанной регистрации резидентов ОЭЗ до необходимости разработки нереальных многолетних бизнес-планов – также не имеют ничего общего с идеей создания благоприятных условий для развития бизнеса высоких технологий. Декларативное снятие административных барьеров оборачивается их многократным усилением и созданием предпосылок для коррупции.

Не удалось избежать и главного риска – возможности создания внутренних офшоров, с которыми столько лет боролось правительство. Делается акцент исключительно на предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон. Так, промышленно-производственная деятельность трактуется как «производство и переработка товаров, а также их реализация». Такая формулировка открывает возможности для осуществления в особых экономических зонах деятельности по реализации готовых товаров с использованием предоставляемых льгот. Надо ли говорить, что ничего общего с целями создания особых экономических зон, эта деятельность не имеет.

Закон запрещает изменять порядок налогообложения в отношении резидентов особой экономической зоны в течение всего срока действия соглашения о ведении промышленно-производственной или технико-внедренческой деятельности. Однако и в послании президента, и в заявлениях правительства озвучивались предложения о либерализации налогового законодательства. Надо ли понимать, что налоговые реформы не будут распространяться на резидентов особых экономических зон? Если так, то это очевидный абсурд, поскольку положение резидентов особых экономических зон будет хуже, чем у других предприятий, расположенных вне территории этих зон.

Акцент на обеспечение льготных условий для предпринимательской деятельности, на наш взгляд, поставлен неверно. Гораздо важнее создавать реальные условия для внедрения наукоемких технологий в промышленное производство, создания полюсов роста «новой экономики». Механизмы реальной интеграции научных разработок и серийного производства либо отсутствуют, либо неразвиты. От резидента промышленно-производственной зоны требуются капитальные вложения в сумме, эквивалентной 10 млн евро, что фактически исключает из числа резидентов малые предприятия, которые во всем

мире играют ключевую роль при создании особых экономических зон. Например, предприятия Силиконовой долины в США начинали именно как субъекты малого бизнеса.

Стоит отметить еще одно обстоятельство. При оценке жизнеспособности закона, являющегося качественно новым для российского экономического законодательства, возникает вопрос: а есть ли аналоги в законодательстве зарубежных стран? На наш взгляд, закона об особых экономических зонах, который содержал бы столь же ограниченный набор преференций и одновременно столько же барьеров для бизнеса, в других странах просто не существует. Поиски «особого» российского пути к особым экономическим зонам представляются малоперспективными.

Сегодня, несмотря на перемены в экономической ситуации, побудительные мотивы лоббирования льгот остаются прежними – получение искусственных монопольных привилегий взамен усилий к саморазвитию. С принятием нового Налогового кодекса, снижающего привлекательность внутренних офшоров, российский бизнес начал искать иные решения данной задачи.

Производственные площадки или научные лаборатории исключительно гражданского назначения и небольшого размера находятся в управлении специально создаваемых госорганов – зональных администраций, главы которых в каждом отдельном случае назначаются правительством. И хотя организационно-правовой статус этих госорганов не указан, их положение изначально двусмысленно: функции административного контроля над деятельностью инвесторов «сочетаются» с оказанием тем же инвесторам платных договорных услуг.

Фактически совмещается несовместимое – сферы действия административного и имущественного права, что автоматически создает риск превращения зоны в инструмент легализованной коррупции. Так, при решении правительства о создании очередной ОЭЗ органы исполнительной власти трех уровней должны договориться между собой о том, кто и сколько ресурсов (земля, финансы и т.д.) выделит в распоряжение зональной администрации, какие передаст ей управленческие функции и сколько доходов урежет в своем бюджете для создания льготного режима. Мало того, что такие бюрократические согласования выводят бюджетные ресурсы территорий из-под контроля законодателей и налогоплательщиков, они еще и нарушают цикл исполнения ранее утвержденных бюджетов.

Хотя администрация ОЭЗ аккумулирует значительные финансовые и материальные средства, она не несет никакой имущественной ответственности за неудачную реализацию зональной программы развития, а лишь формально отчитывается перед правительством о своей деятельности. При этом отбор инвестпроектов осуществляется ею без законодательно прописанных критериев и четких отраслевых приоритетов. При разрешительном порядке осуществления инвестиций это открывает возможности для широкого административного произвола, манипулирования инвестиционными схемами и бюджетными потоками в пользу «дружественных» компаний. К сожалению, все это приводит к криминальным явлениям. Конкретный пример – рекреационная зона на Байкале. Около миллиарда рублей госсредств несколько лет прокручивались в дружественных банках, в то время как строительство даже не началось. Этот вопиющий случай попал в поле зрения федеральных СМИ и удостоился внимания Президента В.В. Путина на ежегодной «большой» пресс-конференции.

Неудивительно, что фирмы-резиденты попадают в зонах под такой бюрократический пресс, который значительно ухудшает местный инвестиционный климат в сравнении с общероссийским. Для работы в ОЭЗ инвестор должен потратить как минимум 90 дней на

лоббирование и согласование проектной заявки, затем пройти двойную регистрацию – в общероссийском порядке и в качестве резидента ОЭЗ, а затем еще подписать с администрацией договор и взять перед ней какие-то обязательства (предмет ни того, ни другого в законе не прописан). Причем администрация вправе навести на него внеочередную госпроверку и лишить его положенных льгот (аннулировать статус резидента) задолго до истечения жизненного срока зоны.

В законе нет прямого указания на режим хозяйственной деятельности в зонах – для каждой ОЭЗ предполагается своя комбинация льгот по составу и масштабам, что допускает дифференциацию режимов в отношении зон с однотипной специализацией. Это противоречит российскому налоговому законодательству и ключевому принципу организации зон в рыночной экономике: поддержка определенного направления предпринимательской деятельности осуществляется обычно гласно и в унифицированном порядке для всех представителей. По контрасту с данным принципом индивидуализация льгот – их применение в отношении одной отдельной компании в той или иной отрасли – нарушает нормальные условия рыночной конкуренции, что ведет не только к закреплению застойности льготлируемой компании, но и к отставанию страны на данном отраслевом направлении.

До тех пор, пока система ключевых экономических ведомств остается принципиально прежней, хозяйственная политика центра будет неизбежно подчинена интересам дальнейшего сращивания бизнеса и бюрократии. Закон об особых зонах с его противоречивостью усложняет достижение целей промышленной политики. Это означает, что нужно менять сам подход к решению проблемы. Для стимулирования технологической модернизации и развития несырьевых производств (в том числе экспортных) таможенные анклавов не нужны. Скорее следует поддержать промышленные округа, создаваемые без предварительных бюджетных ассигнований и под конкретную функциональную задачу (например, для малого бизнеса). Эффекты компактного размещения и эксплуатации единого инфраструктурного комплекса обеспечивают участникам округов не меньшую экономию удельных затрат, чем традиционные зональные льготы. А льготы могут как раз потребоваться девелоперским компаниям развития, которые эти округа обустроят и обслуживают.

Альтернативы ОЭЗ

Таким образом, свободные (особые) экономические зоны (в том числе промышленные парки), сыграв определенную позитивную роль в 90-е гг. XX в., к настоящему времени перестали быть локомотивами роста. Это, на наш взгляд, предопределяет необходимость использования других универсальных (территориальных) инструментов промышленной политики. В частности, представляет интерес программа создания ТОР на Дальнем Востоке РФ. Их преимущество в более широком профиле по сравнению с ОЭЗ, отсутствием подразделения на типы, более выгодной системой налоговых льгот. ОЭЗ базируются на инициативе регионов, а ТОР - на интересах инвестора. Более продуманной нам представляется и правовая база ТОР. Другим перспективным решением проблемы территориального измерения промышленной политики России, наряду с ТОР, нам представляется развитие в РФ сети промышленных округов-кластеров. Одним из наиболее перспективных проектов промышленных округов в РФ является Волоколамский,

расположенный в одноименном районе Московской области. Несмотря на то, что реализация проекта отстает от графика, его подробное рассмотрение представляет, на наш взгляд, интерес как познавательного, так и практического свойства.

Идея создания промышленного округа восходит к подписанию в ноябре 2002 г. Протокола о намерениях между потенциальным инвестором – компанией «Студио Марцона» (Италия) и администрацией Волоколамского района Московской области. Он получил поддержку у правительства Московской области, и в сентябре 2003 г. вышло соответствующее постановление, в котором проект был признан пилотным инвестиционным.

Это важный момент, если учитывать современное состояние экономического развития региона. Волоколамский район на протяжении последних лет являлся дотационным, с низким уровнем жизни населения. Несмотря на сельскохозяйственный профиль района, экономику его определяют промышленный комплекс и торговля. Сфера торговли, представленная, главным образом, многочисленными мелкими торговыми предприятиями, не может по определению стать в полной мере донором для местного бюджета. Промышленность района – это 16 действующих предприятий. Изношенность основных фондов, отсталый производственный аппарат, недостаточная конкурентоспособность выпускаемой продукции, значительная кредиторская задолженность – это факторы, влияющие, с одной стороны, на их способность пополнять местную казну, а с другой – сводящие на нет инвестиционную активность по реконструкции действующих промышленных предприятий.

Поэтому создание промышленного округа явилось жизненно необходимым условием экономического роста района. Именно промышленный округ, по нашему представлению, способен сформировать благоприятную цепочку: новые рабочие места – прозрачные налоги – стабильное наполнение местного бюджета – решение местной администрацией социально-экономических проблем района. С развитием промышленного округа может быть сформирована налогообразующая база, способная ускорить темпы экономического роста.

Все базовые условия для создания округа есть. Определена площадка на расстоянии 80 км к западу от Москвы, в районе поселка Сычево, где в настоящее время существует промышленная зона – Сычевский горно-обогатительный комбинат. Вблизи от него проходят авто- и железнодорожная магистрали Москва – Рига, газопровод высокого давления и имеются свободные энергетические мощности в пределах 25 Мвт. Для строительных работ здесь есть в достаточном количестве песок, гравий и щебень, имеются и трудовые ресурсы среднего уровня – до двух тысяч человек.

Итак, в наличии все предпосылки, необходимые на первоначальном этапе освоения территории округа.

Список литературы

1. Basile A., Germidis D. Investing in Export Processing Zones. - Paris: OECD, 1984.
2. China's windows on the world. Review of Business and Technology, № 10, 2001., P.32-35.
3. Cluster development and BDS promotion: UNIDO, 2016. - PP. 12-14.
4. Economic and Social Effects of Multinational Enterprises in Export Processing Zones. UN CTC – ILO, 1988. - P.2

5. Ohmae K. The Invisible Continent. Four Strategic Imperatives of the New Economy. NY: Harvard Business Press, 2001.
6. Ryan P.F. The Origin and Growth of the Shannon Free Airport Development Company Ltd // International Seminar of Zones of Joint Entrepreneurship in Centrally Planned Economies. Moscow, 1989. Back-ground Paper № 26. - P.11.

SPECIAL ECONOMIC AREAS IN RUSSIA: PRACTICAL ASPECTS

*Voskerichyan Robert Oganosovich,
Solovieva Yuliana Vladimirovna,*

Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University)
6 Miklukho-Maklaya Street, Moscow, 117198, Russian Federation

Article is devoted to practical aspects of creation and functioning of the SEA in Russia, including in the context of international experience. The role of the act of the Russian Federation "About special economic zones" is in detail investigated. The perspective of balance of interests of investors and the state through a prism of interrelation of the preferential mode and mutual obligations of residents of zones and state agencies is considered. The important place is allocated for a research of negative tendencies and risks in this sphere.

Keywords: industrial policy, SEA, industrial district, offshore.

JEL-codes: L500, L590.