

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ В РОССИИ
КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ*

Рассмотрены вопросы функционирования особых экономических зон в Российской Федерации, приведены результаты их деятельности на конец 2009 года, предложены направления их дальнейшего развития.

In the article questions of functioning of special economic zones in the Russian Federation are considered, results of their activity on the end of 2009 are resulted, directions of their further development are offered.

Особые экономические зоны (ОЭЗ) рассматриваются в мире как активное средство государственной политики, способное в равной степени и реанимировать депрессивную территорию, и дать дополнительный импульс региональным точкам роста. В истории постсоветской России первые такие зоны возникли еще в 1990 г., и в дальнейшем на протяжении 15 лет процесс их создания и функционирования происходил бессистемно. Это было связано как с отсутствием законодательной базы, так и с постоянной борьбой регионов и федерального центра за максимальные налоговые льготы для свободных зон и право контроля над ними. Однако сейчас ситуация изменилась кардинальным образом, начался принципиально новый этап развития свободных (особых) экономических зон на территории России.

В соответствии с Федеральным законом от 22. 07. 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», ОЭЗ представляет собой часть территории (Российской Федерации) РФ, на которой действует особый режим предпринимательской деятельности. На территории России предусматривается функционирование ОЭЗ нескольких типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые. Предприятиям, зарегистрированным на территории ОЭЗ (резидентов ОЭЗ), законодательством предоставлены ряд налоговых льгот в зависимости от типа ОЭЗ: 1) понижена налоговая ставка налога на прибыль предприятий, подлежащего зачислению в региональный бюджет, от деятельности осуществляемой на территории ОЭЗ; 2) налогоплательщики ОЭЗ могут учитывать расходы на НИОКР при исчислении налога на прибыль организаций в размере фактических затрат независимо от результата исследований; 3) резиденты ОЭЗ вправе в отношении собственных основных средств применять к основной норме амортизации специальный повышающий коэффициент, но не выше 2; 4) резиденты ОЭЗ освобождены от налога на имущество организаций, транспортного налога, земельного налога на 5–10 лет; 5) снижены ставки по отчислениям в государственные социальные внебюджетные фонды (бывший единый социальный налог); 6) предусмотрено освобождение от уплаты НДС на проведение работ (оказание услуг) на территории портовых ОЭЗ. Кроме того, на территориях ОЭЗ действует особый таможенный режим, предусматривающий освобождения от уплаты таможенных пошлин и упрощенный порядок осуществления внешнеторговых операций. Все услуги налоговых, таможенных и прочих служб осуществляются в режиме «одного окна». За государственный счет строится инфраструктура зон – административные здания, бизнес-инкубаторы, подводятся коммуникации. Предоставляются финансовые льготы, включающие установление низких цен на коммунальные услуги, снижение арендной платы за пользование земельными участками и производственными помещениями. В течение ближайшей трех лет на создание ОЭЗ из федерального бюджета планируется выделить 15 млрд. руб.

С 2005 г. в России созданы:

1) две производственно-промышленные ОЭЗ – «Алабуга» в Республике Татарстан и «Липецк» в Липецкой области;

* Статья подготовлена на средства гранта Президента Российской Федерации для государственной поддержки ведущих научных школ Российской Федерации (НШ-6400.2010.6).

2) четыре технико-внедренческие ОЭЗ – «Зеленоград» в г. Москва, «Дубна» в Московской области, в г. Санкт-Петербург и в г. Томск;

3) семь туристско-рекреационных ОЭЗ – «Куршская коса» в Калининградской области, «Новая Анапа» в Краснодарском крае, «Кавказские Минеральные Воды» в Ставропольском крае, «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае, «Алтайская Долина» в Республике Алтай, «Байкальская Гавань» в Республике Бурятия, «Ворота Байкала» в Иркутской области;

4) три портовые зоны находятся на стадии оформления правовых документов – в г. Ульяновск, г. Советская Гавань и г. Красноярск.

В целом, говоря о динамике развития ОЭЗ, следует отметить, что процесс этот идет, но не так интенсивно, как этого требует экономическая ситуация и положение страны. Так, на 01. 01. 2010 г. в ОЭЗ России зарегистрировано всего 207 резидентов, объем инвестиций резидентами ОЭЗ составил 23,829 млрд. руб., на территориях ОЭЗ создано 9172 рабочих места, объем произведенной продукции (товаров и услуг) резидентами ОЭЗ превысил 35,65 млрд. руб., что почти в пять раз ниже объемов инвестирования государства в эти ОЭЗ (табл. 1).

Таблица 1

Показатели деятельности ОЭЗ в России

І і еàçàòáèè ääÿòáëüí î ñèè Í Ýç		Ã ä û				
		2006	2007	2008	2009	2025*
Êî èè-âñòáí ðàçèääí òí à, ää.	ÒÀÒ	7	43	114	160	610
	ÇÐÒ	–	0	8	21	260
	ÏÏÒ	5	10	21	26	150
	ÏÇ	–	–	–	–	65
Ñí çääí î ðääí-èòì àñò ää.	ÒÀÒ	165	221	1267	2132	53000
	ÇÐÒ	0	0	258	759	28000
	ÏÏÒ	100	1222	4309	6281	45000
	ÏÇ	–	–	–	–	18000
Î áúàì èí àñòèèèèè ðàçèääí òàì è, ì èðä. ðóá.	ÒÀÒ	0,1	0,63	1,98	4,0	105
	ÇÐÒ	0	0	0,057	0,129	125
	ÏÏÒ	0	8,2	15,0	19,7	225
	ÏÇ	–	–	–	–	55
Î áúàì î ðí èçáí àñòää î ðí äóèèèè, ì èðä. ðóá.	ÒÀÒ	0	0,2	1,0	2,45	700
	ÇÐÒ	0	0	4	15	800
	ÏÏÒ	0	0,7	10,0	18,2	3000
	ÏÇ	–	–	–	–	500

Примечание: ТВТ – технико-внедренческого типа, ТРТ – туристско-рекреационного типа, ППТ – промышленно-производственного типа, ПЗ – портовые зоны.

* Оценка.

В связи со значительным ограничением возможностей бюджетов всех уровней и неблагоприятными экономическими условиями Минэкономразвития России готовит предложения по оптимизации функционирования ОЭЗ, включая создание ОЭЗ без участия бюджетных средств и использование новых инструментов привлечения внебюджетных средств на строительство объектов инфраструктуры особых экономических зон.

Для снижения издержек резидентов ОЭЗ при осуществлении деятельности на территории ОЭЗ, а также для привлечения дополнительных финансовых средств на реализацию инвестиционных проектов на территориях особых экономических зон, разработана программа поддержки резидентов ОЭЗ в условиях мирового финансового и экономического кризиса.

Следует отметить, что в РФ с конца 1990-х гг. действуют еще две особые экономические зоны: в Калининградской и Магаданской областях, созданные в соответствии с Федеральными законами № 13-ФЗ от 22. 01. 1996 г. «Об особой экономической зоне в Калининградской области» и № 104-ФЗ от 03. 05. 1999 г. «Об Особой экономической зоне в Магаданской области».

Особая экономическая зона в Калининградской области – территория Калининградской области, на которой действует специальный правовой режим осуществления хозяйственной, производственной, инвестиционной и иной деятельности. В ОЭЗ применяется особый порядок уплаты резидентами налога на прибыль и налога на имущество организаций (первые 6 лет – ставка налога 0%, с 7 по 12 годы – ставка налога на имущество организаций уменьшена на 50%, а ставка налога на прибыль организаций в части отчисления в региональный бюджет уменьшена на 50%). Остальные налоги и сборы уплачиваются в соответствии с действующим законодательством.

Для резидентов ОЭЗ предусмотрен льготный порядок предоставления земельного участка, необходимого для реализации инвестиционного проекта, в аренду или в собственность в соответствии с законодательством РФ, регулирующим земельные правоотношения. Размер арендной платы, определенный в день заключения договора аренды на срок реализации инвестиционного проекта, не может изменяться в течение всего срока действия договора аренды. С момента возникновения права собственности на земельный участок, расположенного на территории ОЭЗ, резидент ОЭЗ получает право на освобождение от земельного налога сроком на пять лет.

Согласно ст. 5 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» участники Особой экономической зоны в Магаданской области освобождаются от уплаты 50% налогов в части поступающей в федеральный бюджет. В период с 2006 г. до конца 2014 г. участники ОЭЗ в Магаданской области освобождаются от уплаты налога на прибыль, причём только в отношении прибыли, инвестируемой в развитие производства и социальной сферы на территории Магаданской области. Для того, чтобы использование налоговых льгот было правомерным, участники ОЭЗ должны вести отдельный учёт операций, осуществляемых в пределах ОЭЗ и Магаданской области.

В 2010 г. коллегия Счетной палаты РФ рассмотрела итоги проверки эффективности результатов деятельности этих двух особых экономических зон с учетом использования таможенных и налоговых льгот. В ходе проверки выявлено, что в целом функционирование ОЭЗ в Калининградской области оказало положительное влияние на развитие экономики региона. Валовой региональный продукт области вырос со 103,1 млрд. руб. в 2006 г. до 180,5 млрд. руб. в 2009 г., при этом выпуск продукции резидентами ОЭЗ увеличился с 295,8 млн. руб. до 20,1 млрд. руб. Сумма инвестиций, направленных предприятиями и организациями Калининградской области, в основные фонды в проверяемом периоде составила 149,7 млрд. руб.

Проверка администрации ОЭЗ в Магаданской области показала, что основные цели создания ОЭЗ, такие как развитие производительных сил, финансового и товарного рынков Магаданской области не достигнуты. В 2006–2009 годах объем произведенной продукции промышленных предприятий составил 68,84 млрд. руб., убыточными являлись 42,3% предприятий. Вместе с тем Счетная палата признала, что невысокая эффективность функционирования ОЭЗ обусловлена географическим положением региона, его слабой инвестиционной привлекательностью и в значительной степени принятием ряда нормативных правовых актов, устанавливающих ограничения в применении налоговых льгот, что привело к необходимости для участников ОЭЗ доказывать право на получение льгот в судебном порядке. В связи с этим только в период с 2003 по 2004 гг. 121 организация области отказалась от права на использование льгот, предоставляемых особым правовым режимом ОЭЗ.

Следует помнить, что развитие ОЭЗ это лишь один из элементов государственной экономической стратегии. Как показывает опыт, с помощью налоговых и таможенных льгот в ОЭЗ можно создать импульс экономического развития в регионах, однако будет ли он подхвачен и превратится в мощную волну роста, зависит от реализуемой в целом по стране налогово-бюджетной, инвестиционной, структурной политики.

Перспективы расширения и дальнейшего существования ОЭЗ в российской экономике во многом зависят от формирования и развития в сравнительно сжатые сроки эффективного специального законодательства и методик комплексного контроля за соблюдением условий функционирования зон. Фактически в России механизм ОЭЗ пока находится в стадии становления и отладки. Можно отметить следующие основные направления развития.

1. Увеличение числа ОЭЗ. Созданные 18 ОЭЗ в масштабах российской экономики – это капля в море. Одна из ключевых причин такой ситуации – склонность ряда представителей экономического блока правительства рассматривать любой инструмент промышленной политики исключительно сквозь призму вопроса о влиянии на доходы бюджета. Другая причина – опасение слишком больших

управленческих сложностей. Но этот риск также представляется несколько надуманным, потому что вполне может быть снижен за счет передачи части управленческих функций на региональный уровень и расширение роли частного бизнеса в управлении объектами ОЭЗ.

2. Текущее жесткое разграничение ОЭЗ по 4 типам представляется не вполне эффективным. Часто это означает разрыв логических цепочек, а возможность получения двух ОЭЗ различного типа одним регионом пока представляется не очень реальным. Наиболее очевидными представляются возможности сочетания промышленной и технико-внедренческой зон, туристской и портовой, портовой и промышленной.

3. Представляется важным, чтобы в ОЭЗ было возможно органичное сочетание предприятий малого и крупного бизнеса. С одной стороны, крупный бизнес имеет возможности привлечения финансирования, внедрения результатов НИОКР в реальные производственные процессы, отлаженные каналы сбыта, систему отбора приоритетов и т. д. С другой стороны, малый и средний бизнес отличается гораздо большей гибкостью, креативностью и т. д.

4. В ближайшей перспективе целесообразно проработать идею создания не только федеральных, но и региональных или муниципальных ОЭЗ, т.к. на этом уровне можно обеспечить большинство преимуществ, предусмотренных механизмом ОЭЗ (налоговые льготы, снижение административных барьеров, бюджетные вложения в инфраструктуру). Такие решения повысят ответственность регионов, снизят масштаб проблемы управления системой ОЭЗ и т. д.

5. В существующем законодательстве сделан явный акцент на создание ОЭЗ на пустой территории. В результате, выбранные площадки могут требовать гигантских затрат в инфраструктуру, хотя рядом могут находиться значительные простаивающие мощности. При отборе площадок для ОЭЗ следовало бы учитывать не только финансовые возможности субъектов РФ, но и наличие на их территории сложившихся научно-промышленных комплексов.

6. В настоящее время инструмент ОЭЗ сложно использовать для запуска инвестиционных процессов в депрессивных и проблемных регионах. Этому препятствует как 50-процентное ограничение федерального инвестирования в инфраструктуру, так и текущие критерии отбора, дающие существенные преимущества наиболее развитым и благополучным субъектам федерации.

7. Применение механизма особой экономической зоны может оказывать влияние на экономику соседних регионов, а некоторые проекты могут быть наиболее эффективны при охвате более одного субъекта федерации (особенно для туристско-рекреационных зон).

Литература

1. *Федеральный закон РФ от 22. 07. 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».*
2. *Федеральный закон РФ от 22. 01. 1996 г. № 13-ФЗ «Об особой экономической зоне в Калининградской области».*
3. *Федеральный закон РФ от 10. 01. 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».*
4. *Федеральный закон РФ от 31. 05. 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области».*
5. *Косоуров В. С. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Проверка эффективности результатов деятельности особых экономических зон Калининградской и Магаданской областей с учетом использования таможенных и налоговых льгот» / В. С. Косоуров // Бюллетень счетной палаты РФ. – 2010. – № 7 (151).*
6. *Татаркин Д. А. Особые экономические зоны: проблемы и тенденции развития (отечественный и зарубежный опыт) / Д. А. Татаркин, М. И. Масленников. – Екатеринбург : Ин-т экономики УрО РАН. – 2010. – 240 с.*