

Круглова Нелля Викторовна

канд. экон. наук, доцент, профессор

ФГБОУ ВО «Вятский государственный университет»

г. Киров, Кировская область

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ: РЕАЛЬНОСТИ СЕГОДНЯШНЕГО ДНЯ

Аннотация: в данной статье рассмотрены особенности такого инструмента, как свободные экономические зоны. Представлены причины неудовлетворительных результатов создания и первого опыта работы свободных экономических зон на данном этапе. Сделаны выводы о дальнейшем развитии свободных экономических зон.

Ключевые слова: свободные экономические зоны, экспорт, технологии, инновации, резиденты, финансирование.

Создание свободных экономических зон (СЭЗ) давно является одним из самых перспективных направлений развития экономики.

Преодолевая последствия мирового финансового кризиса, многим странам не приходится рассчитывать на внутренние возможности, а специальные экономические территории – это реальный способ привлечь необходимые для развития регионов инвестиции.

Свободные экономические зоны способствуют развитию частного бизнеса, поднятию производства, повышению занятости населения, увеличению налоговых поступлений в бюджет региона и страны.

Положительно влияют такие зоны и на мировые хозяйственные связи, увеличивая международный товарооборот, объемы финансового оборота, углубления интеграции, позиционирует страны и их экономики как более открытые.

Причины и время создания свободных экономических зон у каждого государства различаются. В промышленно развитых странах – США, Великобритании, Франции – свободные экономические зоны создавались для расширения

внешнеэкономических связей, совершенствования региональной политики, оживление мелкого и среднего бизнеса, выравнивание межрегиональных различий [7].

В отличие от промышленно развитых стран, в развивающихся странах СЭЗ создавались, в основном, для привлечения иностранного капитала, технологий, модернизации промышленности.

Так как образование СЭЗ требует значительных капиталовложений, то для государства, от которого требуются эти вложения, это становится большой проблемой. Поэтому, без большой воли и целеустремленности руководителей государства и слаженной работы всех государственных органов по поводу образования и функционирования таких зон, они не жизнеспособны.

Собственные затраты стран на СЭЗ по привлечению иностранных инвестиций составили в среднем 4 доллара на 1 доллар зарубежных инвестиций (институт Востоковедения РАН). В Китае, например, это соотношение составило 5,5 к 1 [7].

Таким образом, можно сделать вывод, что для функционирования свободных экономических зон, тем более для их эффективного функционирования, должна быть создана за счет государственных средств вся необходимая инфраструктура. Причем самый удачный опыт был в тех странах, которые предлагали инвесторам уже полностью подготовленные участки. Имеется ввиду подведение всех коммуникаций, электроэнергии, готова вся документация (Испания).

Во всех странах, благодаря этим зонам, стимулируется экспорт и развиваются новые технологии, применяются инновации, которые не могут «пробить» традиционные, устоявшиеся стереотипы хозяйствования и управления на действующих предприятиях. Так как инвестиционные режимы таких зон благоприятны для внешних и внутренних инвестиций, экономика страны, в которой созданы СЭЗ быстрее и глубже интегрируется в мировую экономику. В сегодняшней ситуации это актуально для экономики любой страны, так как происходит глобализация всех процессов и сфер влияния.

К сожалению, Россия достаточно поздно к этому пришла. С одной стороны, раньше не сформировались предпосылки для внедрения свободных экономических зон в экономическую деятельность государства, а с другой стороны, она может использовать удачный опыт других стран.

При многочисленных примерах успешного функционирования свободных экономических зон, имеют место и неудачные попытки их организации. Так, в Шри Ланке, Гватемале, Либерии, Сенегале свободные экономические зоны существовали очень недолго по разным причинам. Это, в основном, войны, плохое законодательство, коррупция и бюрократия, а также отсутствие страхования иностранных инвестиций (пример – «Expo-Business-Chisinau») [7].

Самый интересный и полезный для России представляется опыт таких стран как Мексика, Ирландия, Польша, Венгрия, Китай.

Опыт Мексики полезен потому, что у нее с Россией похожи экономические условия, при которых было принято решение об образовании таких зон: сырьевая ориентированность экономики и цели: интеграция и привлечение иностранных инвестиций. И очень хорошие результаты по экономическому росту, вследствие работы СЭЗ.

Китайский опыт применения на практике идеи свободных экономических зон стал, практически, одним из самых успешных в мире.

Это, в первую очередь, невиданные до этого в мире темпы экономического роста, большие объемы привлеченных иностранных инвестиций, большое повышение производительности труда и, впервые за всю историю Китая, открытость внешней политики.

Основу успеха СЭЗ в этих странах составляет хорошее планирование первоначальных стадий их развития, и гибкость управления.

Говоря об успехах или провалах использования таких инструментов в экономике как СЭЗ, мы подразумеваем эффективность или отдачу от немалых материальных вложений и усилий по их созданию. А также достижение поставленных целей создания СЭЗ.

Проведем анализ сегодняшней ситуации в развитии особых экономических зон (далее ОЭЗ) в России.

Хотя в России эти зоны существовали уже в 90-е, интенсивное развитие они получили только в начале 21 века, когда Президент В.В. Путин взял под особый патронаж их создание. В начале 2000-ных встал вопрос о том, как эффективно потратить «нефтяные» деньги.

Активно продвигать эту идею стал в это время глава Минэкономразвития Герман Греф. Затем мировой финансовый кризис и обострение политических отношений между Евросоюзом, США и Россией, вылившихся в экономические санкции ускорило необходимость масштабной деятельности по созданию СЭЗ.

Это время больших системных проблем в экономике, и выходом из них виделось ускорение научно-технического развития на основе новейших техники и технологий. Был учтен лучший опыт создания и функционирования свободных зон в мире. И на сегодняшний день созданы все необходимые предпосылки для создания и функционирования таких зон:

- определены цели и задачи создания ОЭЗ – активизация инвестиционного процесса на приоритетных направлениях, диверсификация российской экономики и вывод ее на инновационный путь развития;

- определены способы достижения – формирование в ОЭЗ благоприятной среды ведения предпринимательской деятельности;

- определены принципы создания особых экономических зон: экономическая окупаемость; высокая технологичность и эффективность; современная инфраструктура и архитектура; эффективные методы управления;

- создано достаточно полное законодательство (ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ), внесены изменения в налоговый, Гражданский, Земельный (ст. 22, 39.6); Таможенный, Градостроительный (ст. 36, 45), Налоговый кодексы РФ) [3];

– определены органы обеспечения деятельности особых экономических зон: министерство экономического развития Российской Федерации (департамент особых экономических зон, проектов развития регионов и моногородов); ОАО «Особые экономические зоны», субъекты Российской Федерации и т. д.;

– определены и уже созданы все возможные типы ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие, портовые, туристско-рекреационные;

– определены льготные режимы для этих зон: налоговый, финансовый, денежно-кредитный, таможенный, административный, инвестиционный и т. д.

Если брать за точку отсчета 2005 год – время вступления в действие Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», то пора подводить итоги. Одиннадцать лет – достаточный период в современных ускоренных процессах в экономике.

За это время создано 33 ОЭЗ четырех типов – 6 технико-внедренческих, 9 промышленно-производственных, 15 туристско-рекреационных (в том числе туристический кластер в Северо-Кавказском федеральном округе, состоящий из 9 ОЭЗ) и 3 портовые [1].

На территории ОЭЗ всех типов на 1 января 2016 года зарегистрировано 435 резидентов (порядка 70 резидентов с участием иностранного капитала из 29 стран мира), в том числе в 2015 году привлечено 114 новых инвесторов с общим объёмом заявленных инвестиций 102 млрд рублей. Объём инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществлённых резидентами ОЭЗ, составил 177,6 млрд рублей, в том числе за 2015 год – 25 млрд рублей. Объём товаров (услуг), произведённых (оказанных) резидентами ОЭЗ, за 2015 год составил более 35 млрд рублей. Порядка 3 тыс. рабочих мест создано резидентами ОЭЗ за 2015 год. Объём налогов, уплаченных резидентами ОЭЗ в бюджеты всех уровней, за 2015 год составил 5 млрд рублей. Более подробный отчет о деятельности ОЭЗ можно увидеть в годовом отчете ОАО «ОЭЗ» [1].

Можно сказать, что свободные зоны созданы и начали функционировать. Вот только вывод об их эффективности сделать по этой статистике нельзя. Да и

все ли так хорошо обстоит, как пишут об этом в отчетах, которые иллюстрированы фотографиями с открытий участков или закладки камней?

Проведенная в 2015 году активистами народного фронта проверка 17 площадок, выделенных для ОЭЗ опровергла данные отчетов.

Так, за 9 лет, с 2007 года, когда создали туристическо-рекреационную зону «В гостях у сказки» в Иркутской области, была разработана концепция и план развития ее за 119 млн рублей. По факту – это пустая заболоченная местность, где до сегодняшнего дня никаких работ не производилось. Если говорить об эффекте, то это убыток в 119 миллионов. А если грубо подсчитать упущенную выгоду, то с банковским процентом за 9 лет убыток достигнет 226 миллионов.

Второй объект – технико-внедренческий кластер в Зеленограде. На выделенном участке земли построены 2 объекта на частные деньги за 1,5 миллиарда и за 100 миллионов рублей, не вступившие в строй из-за невыполненных обязательств государства и региона по обеспечению инфраструктурой и неподключением электроэнергии.

В Алтайском крае из четырех запланированных ОЭЗ реализуется только одна. Это «Озеро Алтай», на которое потрачен 1 миллиард рублей, так и не введенное в строй, не видевшее ни одного туриста. В отчетах отражено как введенное в строй [6]

Торжественное открытие ОЭЗ «Советская гавань» в Хабаровском крае состоялось 6 лет назад. С тех пор там ни один предприниматель не получил статуса резидента из-за долгих, по 2 года согласований. Из выделенных 3-х миллиардов освоено было 44,7 миллиона [6].

В Ульяновской области на ОЭЗ из пяти заявленных резидентов стройку ведут только двое. АО «ОЭЗ» отчиталось о наличии там таможенного пункта еще в 2013 году. На самом деле ни один объект там не введен в эксплуатацию. На него выделено из бюджета 7 миллиардов рублей, освоено 1 миллиард. На что он освоен представителям Народного фронта так и не удалось увидеть.

АО «ОЭЗ» разработало (по годовому отчету) 2 концепции развития ОЭЗ, в том числе в Иркутской области за 250 миллионов рублей, которые являются с их

слов секретными и их никто не видел. Тогда как стратегия развития и долгосрочная программа развития АО ОЭЗ до сих пор не разработана. (стр. 23 Отчета) Система ключевых показателей эффективности в АО «ОЭЗ» в настоящее время не утверждена [5, с. 23].

Одновременно с этим, АО «ОЭЗ» имеет уставный капитал (по закону это взносы учредителей, предназначенные на вклад в инфраструктуру ОЭЗ) в размере 121,6 миллиардов рублей (на 31.12.15) и фонд оплаты труда в размере 800 миллионов рублей в год. Из 121,6 миллиардов рублей направлено на финансирование строительства объектов инфраструктуры 45,7 миллиардов рублей [5, с. 25]. Остальные деньги АО держит на депозитах в банках, получая прибыль и расходуя ее по своему усмотрению.

Напомню, что АО «ОЭЗ» является посредником между Департаментом особых экономических зон в Министерстве экономического развития РФ и регионами, в которых находятся ОЭЗ. Департамент состоит из директора, 4 заместителей и 8 отделов, с сотнями специалистов и соответствующим бюджетом/ [4].

Причем функции АО «СЭЗ» (кроме коммерческих услуг) дублируются с функциями Департамента (стр. 22 Годового отчета АО «СЭЗ» и данные из сайта Департамента). При этом, плановые документы по созданию и функционированию особых зон обе структуры готовили плохо, затягивая процесс на годы. Объекты инфраструктуры, которые так ждут инвесторы, строились медленно. При этом сроки сдачи постоянно срывались, что в свою очередь вело к удорожанию работ.

В итоге из 758 запланированных объектов сданы в эксплуатацию 526. Если по плану общая стоимость строительства объектов инфраструктуры оценивается в 334,2 миллиарда рублей, то по факту это 635 миллионов рублей.

В 2016 году Президент поручил Генпрокуратуре, Счетной палате России, Федеральной налоговой службе и Росфинмониторингу проверить эффективность расходования компанией «Особые экономические зоны» бюджетных средств. Выводы российских аудиторов следующие: «Процесс создания и управ-

ления ОЭЗ характеризуется формализмом, безответственностью и безнаказанностью, отсутствием исполнительной дисциплины и спроса за принятые решения и их последствия. Реальный экономический эффект от особых экономических зон не достигнут», (выступление С. Агапцова на заседании коллегии СП РФ 04.04.2016). Председатель Счетной палаты Т. Голикова обосновала это цифрами: – «На территории ОЭЗ за 10 лет создано 18 177 рабочих мест. Давайте соотнесем 121,9 млрд, которые вложили из федерального бюджета, 185,9 млрд руб. – вместе с субъектами, и 18 177 рабочих мест: разделите, сколько стоит одно рабочее место за 10 лет. О какой эффективности здесь можно говорить? Таким образом, на создание одного рабочего места было потрачено 10,2 миллиона рублей. Этой суммы хватит, чтобы человек 25 лет получал среднюю зарплату по стране.» По результатам расчетов Голикова предложила уменьшить бюджетное финансирование акционерного общества «Особые экономические зоны» на 3,1 миллиарда рублей, так как на счетах этой компании на 1 января 2016 года образовались остатки неиспользованных бюджетных средств в размере 3,5 миллиарда рублей, на счетах дочерних обществ проекта осталось 21,3 миллиарда рублей. При этом у компании отсутствуют утвержденные основные плановые документы по созданию особой экономической зоны промышленно-производственного типа во Владивостоке [4] В выступлении пресс-секретаря президента РФ Дмитрия Пескова прозвучало, что практика ОЭЗ оказалась «с нулевым КПД».

Члены «Народного фронта», и аудиторы Счетной палаты подсчитали, что с 2006 по 2015 годы, размещая «временно свободные средства» на счетах, управляющие компании получили совокупный процентный доход в сумме 29,3 миллиарда рублей.

АО «Курорты Северного Кавказа» в 2012 году потеряли 2,6 миллиарда рублей, которые были размещены средства под безотзывные покрытые аккредитивы в ОАО «Национальный банк развития бизнеса», у которого ЦБРФ 24.04.14 отозвал лицензию [9].

Кроме того, такие огромные средства явились приманкой для нечистых на руку распорядителей средствами. Так, возбуждено 5 уголовных дел о хищении 509 миллионов рублей, предназначенных на развитие инфраструктуры Липецкой области, много вопросов у Генпрокуратуры к ОЭЗ в Приморском и Хабаровском краях, в Мурманской области и к ОЭЗ туристического кластера Северного Кавказа.

В апрельском отчете Счетная палата заявила о необходимости доработать механизм создания, развития и управления ОЭЗ, включая требования к целесообразности создания, доходности, рентабельности и срокам окупаемости.

На сегодняшний день обновлен порядок проведения оценки эффективности функционирования ОЭЗ (Постановление Правительства РФ от 07.07.2016 №643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон»).

Новыми Правилами оценки эффективности функционирования ОЭЗ определены, в числе прочего, порядок расчета показателей эффективности, критерии их оценки, порядок проведения Минэкономразвития России ежегодной оценки эффективности, подготовки и представления в Правительство РФ отчета о результатах функционирования ОЭЗ.

По результатам оценки эффективности за 2018, 2021 и 2025 отчетные годы в отношении ОЭЗ, созданных до утверждения настоящих Правил, а также по результатам оценки эффективности за 3-й, 6-й и 10-й годы функционирования ОЭЗ, созданных после их утверждения, в отчет включаются предложения по досрочному прекращению существования неэффективных ОЭЗ.

Как считает Вице-премьер Д. Козак, ими стало слишком сложно управлять.

Итак, результаты создания и первый опыт работы свободных экономических зон на данном этапе неудовлетворительные. Причиной этому, по нашему мнению, является коррупция, непродуманность организационной структуры управления, отсутствие жесткого контроля при исполнении бюджетных субсидий, отсутствием санкций для распорядителей денежных средств. В статье 21 за-

кона предусмотрены только санкции для хозяйствующих субъектов: «...последствия прекращения действия соглашения об осуществлении деятельности в связи с существенным нарушением резидентом особой экономической зоны условий соглашения об осуществлении деятельности таковы, что лицо, утратившее статус резидента особой экономической зоны, обязано уплатить штраф в размере, предусмотренном указанным соглашением». Для регионов и АО «ОЭЗ» никакие санкции никакими документами не предусмотрены.

Факторы эти субъективные и не позволяют говорить о том, что сама идея свободных экономических зон неприемлема для России. Многие экономисты считают, что с помощью механизма СЭЗ можно решить проблему экономических взаимоотношений федерального центра и субъектов РФ, а сейчас всеми выгодами этого экономического механизма воспользовались не регионы, не бюджет, а отдельные организации и чиновники.

Так, в стадии эксперимента находится инициатива Правительства по передаче федеральных полномочий по управлению особыми экономическими зонами на региональный уровень в Татарстане, Липецкой и Томской областях.

Результаты эксперимента пока неизвестны [5].

Автор данной статьи считает, что отказываться от идеи СЭЗ из-за различных негативных процессов и сегодняшних результатов нельзя, так как это долгосрочные вложения.

Практически все негативные факторы, которые не способствовали положительному эффекту от внедрения в экономику России СЭЗ, носят организационный характер. И было бы не дальновидно не использовать имеющийся потенциал России: благоприятного транспортно-географического положения, богатство и разнообразия сравнительно дешевых природных и энергетических ресурсов, наличие в стране квалифицированной и пока еще совершенно дешевой рабочей силы, которая может быть применена в сравнимо сложных производствах, огромное количество обученных кадров ученых и инженеров, современные производственные мощности большого военно-промышленного комплекса, выгодное геополитическое положение России.

Что же касается экономии средств, то к финансированию отдельных программ свободной экономической зоны можно привлекать средства долгосрочных банковских кредитов, а в последующем эмиссия акций и облигаций в стране и за рубежом.

Для привлечения иностранного капитала необходимы четкие положения о порядке инвестирования, их правовая защита, государственное страхование и стабильность гарантий для иностранных инвесторов.

Представляется целесообразным, чтобы методы центрального управления были ограничены различными нормативами налоговых и валютных платежей в государственный бюджет и ставками таможенных тарифов, как на внешней, так и внутренней границах СЭЗ.

При выборе местоположения свободных экономических зон нужно руководствоваться наличием или близостью к выбранной территории более или менее развитой производственной и социальной инфраструктуры. Сегодня это пустыри, где инфраструктуру нужно строить с нуля. Это значительно сократить расходы по их созданию и окупятся в короткие сроки.

Во многих странах, в том числе в США, работает система грантов. В России этот опыт для ОЭЗ не применяется. Вместо этого создана цепочка структур Департамент в Минэкономразвития – АО «ОЭЗ»- администрация региона, «размывающая» целевые деньги.

Можно еще долго перечислять элементы удачного опыта других стран, но, пока не будет персональной ответственности каждого чиновника в вышеперечисленной цепочке и не определены меры ответственности за невыполнение сроков различных согласований, строительства объектов и использование средств, эффекта от такого благого начинания как СЭЗ, мы не получим.

Список литературы

1. Годовой отчет акционерного общества «Особые экономические зоны» за 2015 год [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.russez.ru/disclosure_information/oao_oez/godovie_otcheti/
2. Голикова предлагает сократить финансирование «Особых экономических зон» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ria.ru/economy/20161021/1479740552.html>
3. КонсультантПлюс, 1992–2017 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/law/hotdocs/46988.html>
4. Официальный сайт минэкономразвития [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/runauthorities/depoez>
5. ОЭЗ спустя 10 лет признаны неэффективными [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://politrussia.com/ekonomika/osobyie-ekonomicheskie-zony-538/>
6. Правда Путину. Воруют не стесняясь и не боясь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.youtube.com/watch?v=NzwJiLHnkZY>
7. Шарапов С.А. Свободные экономические зоны: Сборник статей [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.many-books.org/auth/14406/book/62927/sharapov_sergey_aleksandrovich/svobodnyie_ekonomicheskie_zonyi/read
8. Sourav Makherjee Special Economic Zone (SEZ) // Problems, Promises and Prospects [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.academia.edu/819826/Special_Economic_Zone_SEZ_-_Problems_Promises_and_Prospects.
9. Сайт «bankir.ru» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bankir.ru/bank/93499/>