

Жихарев К.Л.

Проблемы и перспективы ОЭЗ в Магаданской области

Основное преимущество ОЭЗ в Магаданской области по сравнению с другими зонами, действующими в РФ, заключающееся в использовании функционального, а не территориального подхода к предоставлению льгот участникам, зарегистрированным в ОЭЗ и отвечающим целям ее развития, дало возможность избежать такого главного недостатка всех свободных экономических зон, как превращение их в «черные дыры», где предприятия просто уходят от налогов, не способствуя развитию территории зоны. Это позволило развить региональное производство, пополнить региональный бюджет, создать фонд ОЭЗ, т. е. сформировать те «точки роста», которые обеспечили развитие всей экономики региона.

Положительный эффект функционирования ОЭЗ, влияющий на социальное и экономическое развитие региона, однако, во многом был снижен из-за нестабильности правового поля. С момента принятия Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» её существование постоянно находилось под угрозой [4]. Это было обусловлено тем, что налоговые и таможенные органы постоянно меняли толкование законодательства, связанного с Особой экономической зоной, и свои требования к участникам. Это зачастую вызывало негативное отношение к ОЭЗ у предприятий и предпринимателей, выход их из состава участников ОЭЗ, нежелание пользоваться льготами.

Нестабильность правового поля затрудняла возможность среднесрочного и долгосрочного планирования ее деятельности. Весь период деятельности ОЭЗ в Магаданской области являлся периодом доказательства легитимности ее существования, а также периодом разработки и многократной корректировки правовой базы в условиях часто изменяющегося законодательства. За период существования Особой экономической зоны возникало немало проблем, связанных с принятием различными федеральными органами ведомственных ненормативных актов, которые препятствовали реализации правового режима Особой экономической зоны, вносили элемент дестабилизации, негативно влияли на привлечение в регион инвестиций.

В феврале 2001 г. Управление МНС по Магаданской области предъявило предприятиям - участникам Особой экономической зоны требование о выставлении покупателям товаров (работ и услуг) счетов-фактур без выделения НДС. Это привело к тому, что многие предприятия, опасаясь потерять своих покупателей, предпочли отказаться от льгот и выйти из состава участников Особой экономической зоны.

За весь период функционирования ОЭЗ Министерством по налогам и сборам неоднократно предпринимались попытки лишить участников ОЭЗ налоговых льгот.

Требование к участникам ОЭЗ об уплате налога на добавленную сто-

мость в полном объеме в бюджет фактически отменяло льготы, так как НДС в среднем составляет 65% от суммы всех налогов, уплачиваемых в федеральный бюджет (для отдельных предприятий - до 98%).

Другим обстоятельством, создающим проблемы функционирования и не позволяющим в полном объеме осуществлять цели и задачи, стоящие перед Особой экономической зоной, стало постановление Правительства РФ № 646 «Об условиях отнесения операций финансово-хозяйственной деятельности, осуществляемых на территории указанной Особой экономической зоны и в пределах Магаданской области», с принятием которого наиболее активно развивающиеся промышленные предприятия (главным образом рыбные и золотодобывающие) фактически лишились льгот по федеральным налогам.

Администрацией Магаданской области постоянно принимались меры по защите прав участников ОЭЗ путем внесения дополнений в вышеназванное постановление Правительства РФ, позволяющих местным товаропроизводителям реализовывать собственную продукцию с учетом льгот, предусмотренных федеральным законом об Особой экономической зоне, отстаивая тем самым ранее полученные преференции, как элемент государственного регулирования региональной политики для финансового оздоровления предприятия, подъема регионаобразующих отраслей производства в регионе, который относится к дотационным.

Другой проблемой, вызывающей значительные сложности в реализации режима ОЭЗ для предприятий, её участников, является несогласованность различных органов, осуществляющих контроль хозяйственной деятельности в регионе.

Администрация ОЭЗ также осуществляет контроль за выполнением условий функционирования предприятий - участников и защиту их прав перед различными инстанциями.

Только в 2004 году налоговыми органами области в отношении участников ОЭЗ было вынесено более 600 решений о неправомерности использования налоговых освобождений. Все они были обжалованы участниками ОЭЗ в Арбитражных судах и признаны недействительными, как несоответствующие ст. 76 Конституции Российской Федерации, ст. 1, ст. 21 Налогового кодекса Российской Федерации и ст. 5 Федерального закона «Об особой экономической зоне в Магаданской области».

Несмотря на то, что Генеральная прокуратура Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации признали правомерность применения льгот, предоставленных Законом об ОЭЗ, налоговые органы продолжают вести агрессивную политику в отношении участников ОЭЗ.

Наличие нестабильности правового поля породило проблему в реализации потенциала «точек роста» ОЭЗ, заключающуюся в отсутствии единой на длительном интервале времени стратегии развития ОЭЗ, проработки ее этапности во взаимосвязи с основными направлениями регионального развития на долгосрочную перспективу. В этих условиях фонд ОЭЗ распределялся на протяжении всего периода функционирования между

многими направлениями и объектами финансовой поддержки ОЭЗ, однако крупных производственных комплексов, переводящих экономику региона на инновационный путь развития, и повышающих глубину переработки региональных ресурсов, способствующих новой концептуальной роли региона, практически не создано.

Анализ механизмов регионального управления показал специфику основных регионаобразующих отраслей Магаданской области, требующих корректировки подходов к стратегии. Так, в горнодобывающей промышленности существующие механизмы управления отраслью породили раздробленность золотодобывающих предприятий, трудности инвестирования малых предприятий, недостаточное финансирование разведки новых месторождений. Отсутствие в стратегии управления отраслью инновационных механизмов не позволили устраниТЬ диспропорции в соотношении россыпных и коренных месторождений и сформировать в ней замкнутые циклы от добывающих предприятий до потребительского рынка с консолидацией материально-ресурсного и финансового капитала.

Несмотря на наличие преференциального режима ОЭЗ, по-прежнему остается нестабильным финансовое положение основных предприятий топливно-энергетического комплекса. Механизмы управления в отрасли используют инерционную и энергодоминирующую стратегию, экономически и экологически неоправданную. Проведенный анализ показал, что не были использованы в полной мере возможности ОЭЗ для реализации энергосберегающей стратегии, включающей подстратегии диверсификации, децентрализованной генерации, ориентации на местные энергоресурсы.

По рыбной отрасли - второму по важности стратегическому сектору экономики, также не удалось полностью реализовать возможные перспективы, предоставляемые режимом ОЭЗ в связи с действием Постановления Правительства Российской Федерации № 646, в соответствии с которым большинство операций хозяйственной деятельности предприятий рыбной отрасли не попадает под действие льгот. Это обстоятельство привело к значительному снижению начислений в региональный бюджет, поступающих от деятельности указанных предприятий. Кроме того, изменение условий политики проведения аукционной продажи квот на добычу морских объектов лова отвлекло из региона значительные средства, что явилось препятствием для развития берегового рыбоперерабатывающего комплекса и прибрежного рыболовства, компенсации затрат участников аукционов, воспроизводства лососевых, проведения научно-исследовательских работ по рыбодобыче.

Продукция рыбной отрасли является одним из основных товаров экспорта Магаданской области и в условиях ОЭЗ это могло бы позволить иметь значительные поступления валютной выручки. Однако динамика экспорта рыбопродукции имела тенденцию к снижению, обусловленную также принятием Постановления Правительства Российской Федерации № 646, ограничившим круг операций, по которым участникам ОЭЗ предоставляются льготы по федеральным налогам.

Нестабильность правового поля, отсутствие стратегии поэтапной реализации потенциала «точек роста» ОЭЗ, а порой и консерватизм отношений со стороны руководства предприятий -участников ОЭЗ и предпринимателей к возможностям осуществления стратегического прорыва привело к тому, что при положительном влиянии в целом режима ОЭЗ на экономику региона за прошедший период, наблюдалось ухудшение результатов деятельности у 134 предприятий, у 50 предприятий сумма прибыли уменьшилась в 2,0 раза, 36 предприятий увеличили убытки в 2,7 раза, 48 предприятий стали убыточными. Нарушение деловой этики, часто присущее российским предприятиям, и несоблюдение участниками ОЭЗ платежной дисциплины по уплате регистрационных сборов явилось причиной отставания суммы фактической уплаты регистрационных сборов от размеров их начислений. Администрацией ОЭЗ велась постоянно работа по взысканию задолженности. За неуплату регистрационных сборов у ряда участников ОЭЗ были аннулированы регистрационные свидетельства. Арбитражным судом Магаданской области были вынесены решения о взыскании задолженности с предприятий, возбуждалось исполнительное производство по исполнительным листам. Эти явления возможно было упредить превентивными мерами, предусмотренными в системе управления ОЭЗ, но, к сожалению, организационный потенциал управления ОЭЗ также сформировался с большим отставанием от развития рыночной ситуации. Все решения по финансированию различных направлений региональной экономики рассматриваются и утверждаются Областной Думой, что также не способствует оперативному реагированию на рыночную ситуацию.

Смена руководства администрации ОЭЗ и несоответствие структуры управления ОЭЗ уровню развития рыночных отношений и предпринимательской активности также значительно затянули процесс реализации всех преимуществ режима ОЭЗ, а когда деятельность участников ОЭЗ, наконец, достигла желаемого уровня, наступил период ограничений преференций со стороны федерального правительства. В результате отсутствия рыночного прогноза не удалось своевременно в полной мере реализовать интеграционный подход, реализующий преимущества рынка и «точек роста» ОЭЗ. Не была создана также постоянно действующая система подготовки кадров, позволяющая освоить инновационные возможности нового режима хозяйствования.

Таким образом, проблемы функционирования ОЭЗ в Магаданской области носили как эндогенный, так и экзогенный характер.

Эндогенный характер имели проблемы, связанные с нестабильностью правового поля и попытками Правительства ограничить преференции режима ОЭЗ в регионе и даже полностью его ликвидировать, а также ограниченностью территории ОЭЗ пределами г. Магадана.

Экзогенный характер проблем проявился в отсутствии стратегических подходов к использованию режима ОЭЗ, неготовностью ряда отраслей, предприятий и отдельных руководителей работать эффективно в условиях ОЭЗ, неэффективной системой управления и отсутствием инновационного

подхода в развитии экономики региона на основе использования потенциала «точек роста».

Все перечисленные проблемы не позволили использовать в полной мере возможности ОЭЗ, реализовав эффективно лишь налоговые и таможенные преференции. По сути своей ОЭЗ проявила классические свойства лишь свободной таможенной зоны с некоторыми элементами производственной.

К сожалению, не были созданы центры науки, техники и производства, способные оказывать стимулирующее влияние на развитие различных отраслей регионального производства, не произошло существенного перераспределения ресурсов в пользу создания механизмов саморазвития, способствующих выходу Магаданской области из состава регионов-аутсайдеров.

Мировой опыт показывает, что при создании таких преференциальных экономических механизмов, к каким относится Магаданская ОЭЗ, практически нигде в мире не оправдались первоначальные надежды, так как эффект использования потенциала подобных «точек роста» достигается только при активной региональной иструктурной политике с привлечением внешнего капитала и, в частности, иностранного.

При этом наиболее важным фактором в условиях использования льгот ОЭЗ является таможенный режим, который должен был обеспечить снижение цен экспортимаемых и импортируемых товаров и развитие потребительского рынка. Поэтому оправданными были попытки администрации Магаданской области взять под ответственность ОЭЗ как можно больше территории, охватив стратегически важные промышленные объекты. Это усложнило механизм функционирования, повысило риск и снизило предпринимательский успех, т. к. не было соответствующих вложений на обустройство территории зоны, а зарубежный опыт показывает, что на эти цели для таможенно-торговых зон требуется не менее 10-15 млн. долл. США.

Необходимо также заметить, что ОЭЗ начинала своё функционирование на территории в пределах г. Магадана с дальнейшим включением близлежащей территории, что не позволило многим предприятиям области стать её участниками.

Дальнейшее повышение инвестиционной активности в регионе будет зависеть от законодательной базы ОЭЗ и практики её применения в отношении собственности, антимонопольного регулирования и налоговой системы. Многих иностранных инвесторов привлекают богатые природные ресурсы региона, основными поставщиками которых являются горнодобывающая и рыбная отрасли. Формирование совместных с зарубежными инвесторами перерабатывающих предприятий позволило бы обеспечить высокую доходность использования регионального ресурсного потенциала. Для привлечения инвесторов в северный регион, каким является Магаданская область, требуются условия, вызывающие интерес у инвестора. В такой ситуации большие надежды можно возлагать на новые тенденции Федеральной власти в региональной политике, направленные на устранение межрегиональных контрастов согласно принятой федеральной целевой

программе «Сокращение социально-экономических различий регионов» (2002-2010 годы и до 2015 года), которая предусматривает разработку проектов развития социальной и инженерной инфраструктуры и дает возможность получить федеральное софинансирование на критически значимые проекты в регионах . Для гармоничного встраивания в эту программу поддержки развития рассредоточенных регионов, необходимо пересмотреть институциональные и правовые основы функционирования ОЭЗ в Магаданской области.

Реализация организационно-экономического механизма развития региона в последующей перспективе с использованием концепции «точек роста» ОЭЗ требует иного мышления и способа действий, освоения технологии соучастия, объединения ресурсов, усилий людей и власти. Практическая реализация идеи саморазвития территории по данному направлению невозможна также без позитивного осуществления механизмов местного самоуправления и поддержки развития с участием государства, обеспечивающих нормальное состояние развивающегося общества.

Сохранение режима ОЭЗ в Магаданской области позволит реализовать неиспользованные пока резервы для стабилизации и устойчивого развития и обеспечить компенсацию высоких издержек производства промышленной продукции в северном регионе механизмами демпфирования, основанными на эффективном использовании минерально-сырьевых, биологических, рекреационных и человеческих ресурсов региона.

Для формирования новых условий функционирования ОЭЗ целесообразно было бы полностью оценить ход реформ и влияния преференциального механизма на экономику региона и определить возможности институциональных основ дальнейшей реструктуризации и повышения конкурентоспособности регионаобразующих предприятий.

Для успешной реализации стратегии управления регионом на основе «точек роста» ОЭЗ необходимо обеспечить следующее:

- выявить закономерные тенденции в развитии экономики региона и динамику индикаторов социально-экономического развития;
- выбрать модель регионального развития на перспективу в условиях международной и межрегиональной интеграции и с учетом изменения структуры производительных сил региона;
- определить условия создания современной многоукладной промышленной и социальной инфраструктуры;
- создать предпосылки для активизации инвестиционных процессов в секторах региональной экономики;
- организовать инновационную инфраструктуру, обеспечивающую создание новых конкурентоспособных производств и экологическую безопасность;
- сформировать условия для реализации социальных программ молодежной политики, повышения образовательного уровня населения, развития здравоохранения, культуры и спорта в регионе.

Учитывая положительный опыт оптимизации хозяйственной деятель-

ности в регионе на основе концепции «точек роста» ОЭЗ, позволившей в сложное время рыночных реформ решить множество проблем региона с учетом северных условий, было бы целесообразно сохранить режим преференций, устранив выявленные в ходе анализа проблемы функционирования ОЭЗ.

Согласно мировой практике, ОЭЗ в Магаданской области, реализующая функции классической таможенной с некоторыми элементами производящей зоны, могла бы быть преобразована в комплексную зону, включающую в себя свободные порт и аэропорт, свободные производственные зоны, свободную таможенную зону и научно-технологическую зону, которая дополнит функциональные блоки преференциального режима хозяйствования для обеспечения инновационного пути развития региона.

Такой подход позволяет преодолеть территориальные проблемы ОЭЗ, вызывающие, как показал анализ, значительные трудности в управлении, и развернуть использование механизма «точек роста» в сторону креативности - развития творческой деятельности в регионе по самореализации его потенциала. В рамках этого возможно создание технопарка в пределах г. Магадана, основой которого могут стать научно-исследовательские и образовательные учреждения, обладающие высоким интеллектуальным потенциалом специалистов и ученых различных направлений. Целесообразна также, на наш взгляд, организация научно-технического центра трансфера технологий, осуществляющего коммерциализацию инновационных идей. Участниками такого центра могли бы стать научные организации, консалтинговые и страховые компании, университет и властные структуры, деятельность которых была бы направлена на активное внедрение результатов НТП в региональное производство.

Интенсификация научных исследований с активным внедрением в реальную экономику региона должна осуществляться с участием государственных и муниципальных органов и крупного частного капитала за счет механизма преференций, который может заинтересовать инвесторов вкладывать свои капиталы в экономику региона.

В регионе существует ресурсная база, которая может стать основой для создания новых производств, повышающих ВРП, но это возможно только при использовании новых технологий и достаточного уровня инвестиций для их использования.

В качестве объектов для создания научно-внедренческой зоны в соответствии с разрабатываемым в настоящий момент в РФ законодательством о функционировании наукоградов и других зон инновационного типа, в Магаданской области можно рассматривать возможность формирования технопарков в следующих областях [2]:

- использовании биоресурсов моря для получения биологически активных добавок, которые могут стать мощным валютоемким региональным продуктом, не требующим больших затрат на транспортировку до рынков сбыта;
- добыче углеводородного сырья и Магаданского шельфа в условиях

критических природно-климатических условий;

- создании современного комплекса по реализации прибрежного лова морепродуктов и реконструкции береговых баз их переработки для устранения диспропорций между добывающими мощностями и недостаточным ресурсообеспечением океанического промысла.

Таким образом, для успешной реализации перспектив развития ОЭЗ необходимо пересмотреть программу ее развития с определением новых критериев и создать новую правовую и методологическую базу и механизм управления ОЭЗ, который должен освободиться от неэффективного стиля, обусловленного административным подчинением исполнительной власти. Структура управления ОЭЗ должна обладать чертами, присущими любому агенту рыночной экономики, осуществляющему коммерческую деятельность. Критериями функционирования в этом случае должны быть экономическая эффективность и безопасность, жизнеустойчивость и развитие производственного и кадрового потенциала, активное привлечение внутренних и внешних инвестиций. Необходимо обеспечить долгосрочное планирование деятельности режима преференций с прогнозированием использования потенциала «точек роста» для дальнейшего саморазвития региона. В качестве приоритетных проектов, финансируемых за счет ОЭЗ должны выбираться такие, которые имеют стратегическое значение для региона на длительную перспективу, а результат их внедрения должен иметь экономическую эффективность и инновационный характер влияния на всю экономику области.