Кантонистова Е. А.,
аспирант Государственного университета управления

Пути развития зон с особым экономическим статусом в современной России

В статье рассмотрены проблемы, свойственные «старым» ОЭЗ , выявлены основные отличительные черты по созданию «новых» особых экономических зон, которые должны действовать в иных масштабах и на иных принципах.
Ключевые слова: особые экономические зоны, типы ОЭЗ, эффективность функционирования.

Практика создания имеющихся и проекты будущих особых экономических зон (ОЭЗ) на территории России показывают, что в зависимости от целей и задач их можно разделить на следующие основные типы: комплексные зоны производственного характера; внешнеторговые (свободные таможенные зоны, в том числе зоны экспортного производства и транзитные); функциональные, или отраслевые (технологические парки, технополисы, туристические, страховые, банковские и др.).

Эти типы зон могут быть охарактеризованы следующими основными признаками.

Комплексные зоны многопрофильны. Они формируются и на ограниченной территории, и в границах областей и других территориальных образований. В них создаются условия для привлечения крупного капитала с обязательным развитием необходимой инфраструктуры .

К комплексным зонам может быть отнесена (по крайней мере, по замыслам их создателей) большая часть СЭЗ, создаваемых в России, в том числе - СЭЗ в Находке, Калининградской области, Санкт-Петербурге и др.

Внешнеторговые зоны обеспечивают валютные поступления, в том числе и за счет консигнационных складов, сдачи в аренду помещений, выставок, перевалки грузов и их транзита.

К внешнеторговым зонам относятся, в частности, зона свободной торговли "Шерризон" (около аэропорта "Шереметьево"), свободные таможенные зоны "Московский Франко-Порт" (около аэропорта "Внуково"), "Франко-Порт Терминал" (на территории московского Западного речного порта).

Отраслевые зоны (технологические парки, технополисы и др.) выполняют как народнохозяйственные, так и внешнеэкономические функции. Они, в частности, способствуют ускорению НТП в отдельных отраслях на основе активизации внешнеэкономического сотрудничества, внедрению результатов отечественной науки, а также разработке наукоемких технологий, новых видов готовой продукции и расширению экспорта.

К отраслевым зонам научно-технического характера относится СЭЗ в Зеленограде, которая должна специализироваться в области микроэлектроники, информатики и связи; к зонам финансового ("оффшорного") характера может

быть отнесена зона экономического благоприятствования в Ингушетии; к зонам туристическо-рекреационного типа - особая экономическая зона "Кавказские Минеральные Воды".

На выбор типа зон для конкретных территорий влияют не только общие, но и локальные факторы. Так, для транспортных, экспортно-импортных зон необходимо наличие крупного транспортного узла. Они, как правило, размещаются в приморских городах, располагающих морскими портами, железнодорожным сообщением, аэропортом. Эти же условия желательны для размещения торговых, банковских и других зон. Для создания зон типа технопарков и технополисов нужна развитая научно-производственная база и квалифицированная рабочая сила. Мировая практика свидетельствует о том, что для развития научно-внедренческих зон характерно создание так называемой мягкой инфраструктуры и хорошо налаженной социальной инфраструктуры.

Организация туристическо-рекреационных зон требует наличия культурных и исторических центров, бальнеологических курортов, привлекательных для туризма ландшафтов, развитой инфраструктуры.

Главной причиной снижения интереса к зонам старого типа стало то, что они перестали быть единственной возможностью свободного общения с зарубежными инвесторами. После принятия новых законов РФ это стало просто ненужным. Новые законы и указы в ряде случаев также снизили исключительные права прежних зон, а валютных льгот практически не осталось.

Тем не менее, процесс формирования новых свободных зон не прекратился, а лишь замедлился. При этом наряду с вполне традиционными решениями (например, о создании зоны в районе международного аэропорта «Шереметьево»), были приняты и совершенно удивительные решения, например, о формировании оффшорной зоны в Ингушетии, куда финансовые потоки должны были потечь из собственной страны.

Видимо, идее свободных экономических зон в России суждено пережить второе рождение. Все понимают, что они нужны, что они — тот вид дезинтеграции экономического пространства, который необходим и оправдан во многих отношениях. Но не менее ясно и то, что зоны должны действовать в иных масштабах и на иных принципах.

Во-первых, зону нужно создавать, строить так, как строится промышленное предприятие. До того как начнется нормальная деятельность (производственная, торговая, таможенная) и заработают льготные механизмы, нужно иметь подготовленную территорию, инфраструктуру, стартовые производственные площади и пр. На это нужны огромные средства, и, причем сразу - под конкретного исполнителя всех этих производственных работ.

Во-вторых, нужно решить главный вопрос - об отводе земли под зону и механизме ее перераспределения между потенциальными пользователями.

В-третьих, нужна простая и ответственная организационная структура управления зоной. Это может быть государственная корпорация (Агентство), частная компания, но она должна быть в состоянии реализовать одно из наиболее привлекательных условий зональной деятельности: «все в одном месте».

Она должна решать массу организационных проблем (регистрационных, визовых, таможенных и др.) самостоятельно и в кратчайшие сроки.

В-четвертых, необходимо целостное и заранее подготовленное нормативно-правовое обеспечение деятельности зоны, содержащее регламенты всех сторон собственно зонального режима.

В-пятых, от идеи обширных зон, а также от одновременного создания множества таких зон нужно отказаться. Нужны и могут стать ресурсно обеспеченными только точечные, локальные зоны (на создание которых намерены, например, перейти в наиболее опытной «Находке») и лишь две-три крупные зоны, где действительно сосредоточиваются государственные и региональные интересы России. В качестве таковых можно рассматривать «Находку» и Особую экономическую зону в Калининградской области.

Основной отличительной чертой процесса создания ОЭЗ в России является его политизированность в ущерб экономической сути. В отношении вопроса о свободных зонах российское руководство до сих пор действовало весьма непоследовательно. Оно то, поддаваясь давлению регионов, щедро раздавало льготы, то отбирало их, обосновывая это общегосударственными интересами. В результате большинство ОЭЗ, организованных в начале 90-х годов, фактически лишились сегодня основной части ранее предоставленных федеральных преференций. Решения о создании новых ОЭЗ продолжают приниматься так же, как и ранее, т.е. чисто декларативно, без концептуального обеспечения и механизма реализации. В итоге остается нереализованной главная экономическая идея ОЭЗ - стимулирование предпринимательской активности через выборочную либерализацию инвестиционного климата.

Еще одна проблема состоит в отсутствии четко сформулированных целей создания зон, не противоречащих как интересам регионов, так и Федерации в целом. Руководители регионов видят, как правило, в таких зонах лишь одну сиюминутную привлекательную сторону - перспективу получения льгот по полному или частичному освобождению от налогов. Многие полагают, что ОЭЗ помогут им избавиться от проблем, решить которые сами они не в состоянии: плохого состояния инфраструктуры, развала производства, безработицы, тяжелой социальной обстановки, экологических проблем. И при этом не думают о том, кто же тогда в такую "свободную зону" придет со своим капиталом?

Все претенденты на создание ОЭЗ стремились взять под свою юрисдикцию как можно больше территории, не понимая, что чем ее больше, тем хуже для предпринимательского успеха зоны. Ведь, по зарубежному опыту, для нормального обустройства 1 квадратного километра экспортопроизводящей зоны требуются вложения порядка 40-45 млн. долларов США, таможенно-торговой - 10-15. Где возьмет эти средства администрация, например, Читинской области, заявившая о намерении создать СЭЗ на всей территории - 432 тыс.кв. км, или Алтайский край - 262 тыс.кв. км? (А общая площадь только первых 11 учрежденных ОЭЗ составляет 1 млн. кв. км, или 7% территории России.)

Вот почему большая часть действующих в мире ОЭЗ (СЭЗ) ограничена пределами предприятия, нескольких производственных объектов, авиа- или морского порта, в исключительном случае - небольшого по территории города

или района. Проблема разумного ограничения начальных вложений на обустройство свободной зоны особенно актуальна для современной России, учитывая нынешнюю острейшую нехватку инвестиционных средств.

Еще одной из проблем низкой эффективности функционирования ОЭЗ в России стало отрицательное воздействие ОЭЗ на экономику региона. Ярким примером такого рода является ситуация в Калининградской области, где предприятиям-импортерам было предоставлено право неограниченного вывоза на территорию области товаров иностранного производства с освобождением от всех видов таможенных платежей. Льготы, действовавшие на территории ОЭЗ, негативно сказались на состоянии местных промышленных предприятий, не способных конкурировать с дешевой, практически беспошлинной импортной продукцией. В результате по данным Госкостата РФ, падение физического объема производства промышленной продукции в Калининградской области в 1991-1998 годах составило 71,2% при среднем по стране падении, равном 49,7%. Позже постановлением Правительства было введено квотирование импорта на территории области, однако это не способствовало улучшению ситуации, так как в состав квотируемой попала продукция, не производимая в области, но необходимая промышленным предприятиям (например, бензин).

Необходимо отметить и такой недостаток, как отсутствие четкого контроля со стороны государства, сделавшее возможными злоупотребления на территории ОЭЗ. Так в 1999 году МВД России взяло под особый контроль расследование ряда уголовных дел в ОЭЗ «Находка». Комплексная проверка ряда крупных коммерческих компаний, проведенная в рамках расследования, показала, что материальный ущерб, нанесенный государству противоправной деятельностью компаний ОЭЗ составил 240 млн. руб. Наиболее характерными нарушениями стали: использование не по назначению и невозврат льготных государственных кредитов, финансовый подлог, незаконный перевод средств в зарубежные банки. Криминализация деятельности в «ведущих» зонах повлекла за собой дискредитацию идеи использования свободных экономических зон как таковых.

Зоны экспортного производства, работавшие в России, недостаточно использовали возможности, предоставляемые режимом экономического благоприятствования. Чаще всего в рамках этих зон производственные функции ограничивались сборкой продукции из импортных компонентов. Такая «отверточная» сборка ни коим образом не способствовала наращиванию ни производственного, ни научного потенциала. Наоборот, изначально создававшиеся как экспортные промышленно-производственные ОЭЗ в Калининградской области и Находке использовались, прежде всего, для вывоза из РФ различных видов сырья, а так же продукции, собранной из импортных компонентов.

Использование запутанных финансовых схем в условиях отсутствии проработанности механизма функционирования зон привела к тому, что деятельность осуществлялась повсеместно по схеме «что не запрещено, то разрешено», что привело к криминализации финансовой сферы и невозможности проследить направления перемещения капитала.

В практике развития российских ОЭЗ есть и другие проблемы, как общие (например, отсталость инфраструктуры), так и частные, но рассмотренные - неурегулированность нормативно-правовой базы, отсутствие четко сформулированных целей и противоречия между сиюминутными интересами отдельных регионов и перспективами развития Федерации в целом, недостаток (и на федеральном, и на региональном уровне) средств на обустройство создаваемой зоны и др. - являются, по нашему мнению, основными факторами, тормозящими эффективную работу существующих и создание новых ОЭЗ.

Таким образом, из проведенного анализа, не все из существующих видов ОЭЗ однозначно применимы в российских условиях.

В рамках Федеративного государства наиболее спорным и даже опасным является создание какого-либо приоритетного режима для большого количества субъектов и зон. Возможности экономического развития регионов должны обеспечиваться в рамках всего государства, а льготы большому числу территорий могут влиять на общий политический климат.

Создание оффшорных зон категорически неприемлемо для России, поскольку целый комплекс мер как законодательного, так и экономического характера, которые должны предприниматься для формирования режима финансового благоприятствования, вряд ли может быть осуществлен на какой-то из отдельных частей территории государства. Неудивительно, что все успешно функционирующие зоны были созданы на всей территории малых государств, в первую очередь на малых островах, имеющих выгодное географическое положение и развитую инфраструктуру. В России нецелесообразно организовывать подобные ОЭЗ даже в наиболее развитых районах страны, которые сами по себе являются финансовыми центрами международного масштаба (Москва, Санкт-Петербург).

С нашей точки зрения, в России наиболее эффективными могут быть следующие виды ОЭЗ: экспортного производства. (В таких зонах необходимо стимулировать производство продукции с повышенной добавленной стоимостью и более высокой степенью наукоемкости.) Примером такой зоны может служить ОЭЗ «Манаус» в Бразилии, в настоящее время ставшая центром производства электроники и электротехники; с малой территорией, что потребует меньших стартовых капиталовложений; с хорошо развитой инфраструктурой; расположенные вблизи основных транспортных магистралей (международных аэропортов) или мирохозяйственных центров.

Кроме того, могут успешно функционировать ОЭЗ, созданные на территории, имеющей какие-либо специфические характеристики, как, например, Калининградская область, которая будучи оторванной от основной территории страны, является анклавом.

Географическая удаленность области обуславливает низкую рентабельность ее хозяйственных операций с остальной территорией страны из-за высоких транспортных издержек, сложностей транзита.

Перечисленные проблемы, свойственные «старым» ОЭЗ России, проявляются в процессе формирования теперь уже новых ОЭЗ:

- если новые зоны рассматриваются как «точки роста», недостаточно только инвестиционной их ориентации, необходимо существенно повысить инновационную составляющую законодательства об ОЭЗ;

- нет четких количественных и размыты качественные критерии общегосударственного значения инвестиционных проектов для ОЭЗ;

- инвестиции в уже утвержденных зонах направляются в новые, но сборочные производства, а надо в высокотехнологичные;

- упускается окно возможностей для развития IT-технологий, поскольку все направляется в сторону материального производства, а сегодня куда важнее учесть такую тенденцию, как виртуализация произведенного продукта;

- неэффективной выглядит и прямая подчиненность Агентства по ОЭЗ МЭРТ, что приведет к снижению эффективности управленческого воздействия и предпринимательской активности;

- уже принятые решения свидетельствуют о том, что за счет бюджетных средств будут построены газопроводы, каналы связи, условия таможенного поста и СВХ., но при этом за собственные средства резидентам зоны предлагается устанавливать оборудование (каналы приема электронных данных; визуальные заборы, локальные вычислительные сети, средства электронного слежения за техпроцессом, средства круглосуточного автоматизированного учета и т.д.). Уже сегодня это снижает привлекательность ОЭЗ для потенциальных инвесторов;

- контроль должен носить разумный характер, а тот набор средств, который перечислен выше и рекомендуется «сверху» как крайне «желательный», свидетельствует об обратном;

- в соответствии с законом об ОЭЗ в ОЭЗ не допускается строительство объектов жилого фонда, что чревато полным отсутствием социальной инфраструктуры должного уровня, что особенно важно для технико-внедренческих зон, которые должны создавать для ученых и исследователей. соответствующие условия для работы.

Все перечисленное выше и те меры, которые сегодня предпринимаются по реанимации ОЭЗ, позволяет констатировать, что со времени создания первых ОЭЗ идея формирования ОЭЗ в России прошла период трансформации в сторону менее амбициозных концепций. Так при создании новых ОЭЗ теперь более полно учитывается опыт методических, организационных, правовых аспектов их создания в зарубежных странах, которые применимы для российских условий, в т.ч., ее нового геоэкономического положения в мире, вхождения в мировую экономическую систему с учетом требования развития единого рыночного пространства страны.

Литература:

1. Овчинникова А.О. Перспективы развития свободных экономичес-ких зон в России // Третья Межвуэ. науч.-практ. конф. молодых ученых по акту-

альным вопросам менеджмента и бизнеса: Тез.докл. Т.2.- V.: Национ. ин-т бизнеса, 2004.- С.118-124.

2. Голуб Я.П. Проблемы государственного регулирования особых экономических зон // Реформы в России и проблемы управления- 2004: Материалы 19-й Всерос. науч. конф. молодых ученых и студентов / Гос. ун-т упр.- М.: 2004. Вып. 2.- С.132-133.

3. Добрышина Л.Н. Проблемы антикризисного регулирования территорий.- М.: ГУУ, 1997.- 115с.

4. Ивченко В. В. О необходимости усиления инновационного компонента в Законе Рос. Федерации об особых экономических зонах // Инновационная экономика как стратегия конкурентного развития региона: Межвуз. сб. науч. тр./ Калинингр. гос.ун-т, Балт. центр стратег. исслед. и инноваций (БАЛЦЕС).- Калининград, 2004.-С. III. -114.

5. Ушаков В.В. Механизм функционирования свободных экономиических зон.- М, 2005.

6. Ушаков В.В. Мировой опыт функционирования свободных экономических зон.- М.: 2006.

7. Ушаков В.В. Институциональная ориентация свободных экономических зон в Российской Федерации.- М.: 2004.