

УДК 332.122
ББК 65.046.11
И 49

Н.А. Илющенко

*Преподаватель кафедры экономики Южного института менеджмента,
г. Краснодар. Тел.: (861) 233 88 59, e-mail: ilyushchenko@inbox.ru.*

Проблемы и перспективы особых экономических зон как формы государственно-частного партнерства

(Рецензирована)

Аннотация. В статье рассмотрено развитие особых экономических зон (ОЭЗ) России как одной из форм взаимодействия государства и частного бизнеса, определены проблемы и перспективы развития ОЭЗ на региональном и федеральном уровнях в условиях посткризисной ситуации.

Ключевые слова: особые экономические зоны; государственно-частное партнерство; инвестиции; точка роста.

N.A. Ilyushchenko

*Lecturer of Economics Department of Southern Institute of Management, Krasnodar.
Ph.: (861) 233 88 59, e-mail: ilyushchenko@inbox.ru.*

Problems and prospects of special economic zones as a form of public-private partnership

Abstract. The paper deals with the development of special economic zones in Russia as a form of interaction between the government and private business. The author identifies the problems and prospects of development of special economic zones at the regional and federal levels in post-crisis situations.

Keywords: special economic zones, public-private partnership, investments, growth point.

Особые экономические зоны (ОЭЗ) – один из эффективных инструментов привлечения инвестиций в экономику страны, ее диверсификации и вывода на инновационный путь развития. Целями создания ОЭЗ являются развитие обрабатывающих, высокотехнологичных отраслей, инженерной, транспортной и иной инфраструктуры, производство новых видов продукции, развитие туризма и санаторно-курортной сферы.

Идея особых экономических зон – формирование точек роста на специально выделенных территориях за счет привлечения инвестиций на льготных условиях. Статус ОЭЗ присваивается по результатам федерального конкурса, на котором рассматриваются заявки регионов.

ОЭЗ являются ярким примером государственно-частного партнерства. Для инвесторов механизм особых экономических зон предполагает преференции по трем направлениям: налоговые и таможенные льготы, государственное финансирование инфраструктуры, снижение административных барьеров. Еще одним важным фактором является гарантированная комплексная застройка выделенной территории, что может обеспечить для инвесторов синергетический эффект.

Для региона выгоды, на первый взгляд, менее очевидны. Налоговые льготы в основном предоставляются за счет субъекта федерации и муниципальных образований. Кроме того, от ОЭЗ требуется участие в финансировании строительства инфраструктуры.

Поэтому в течение первых 3-5 лет заметных бюджетных эффектов от особой экономической зоны на региональном уровне не возникает. Однако сразу же появляются другие позитивные результаты: улучшается имидж региона, появляются новые рабочие места, увеличиваются инвестиции. Кроме того, более интенсивно начинает развиваться бизнес на территории, смежной с ОЭЗ, где льготный режим отсутствует.

Механизм особых экономических зон относительно нов для России. В нынешнем виде он появился лишь в 2005 году, когда были созданы первые технико-внедренческие и промышленно-производственные ОЭЗ. В 2006 году к ним добавились туристско-рекреационные зоны, а в 2008 году прошел первый конкурс на право создания портовых ОЭЗ.

По сравнению с мировыми тенденциями в России относительно велика доля туристских и низка доля промышленных зон. Хотя в России уже функционируют 24 особые экономические зоны, их число относительно мало по мировым меркам (в мире сейчас функционирует несколько тысяч ОЭЗ). При этом, например, в Китае на участках особых экономических зон функционирует около 45 тысяч предприятий, что составляет 18% от их общего количества в стране.

Главным образом ОЭЗ используются в целях диверсификации, а также для развития отдельных отраслей экономики и регионального выравнивания соответствующих стран.

В настоящее время российские критерии отбора заявок на создание особых экономических зон отдают явное предпочтение развитым и динамичным субъектам федерации. Однако мировая практика свидетельствует, что этот механизм, наоборот, максимально эффективен в применении к депрессивным регионам. Он позволяет создать локальную точку роста инвестиционной активности, которая затем оказывает положительное воздействие на всю прилегающую территорию. Для исправления ситуации представляется целесообразным в большей степени сместить подход к оценке заявки от анализа социально-экономического положения региона к рассмотрению самих инвестиционных предложений [1].

Необходимо также отметить, что в мире ОЭЗ хорошо себя проявили в качестве импульса роста профессионального и интеллектуального уровня населения, внедрения новых технологий, передовых методов работы на отраслевом, коммерческом и трансграничном уровнях.

Соответственно, еще недавно в России планировалось, что после запуска первых зон их опыт будет оперативно проанализирован, и через небольшой промежуток времени будут объявлены конкурсы на создание новых ОЭЗ. Однако последствия экономического кризиса внесли коррективы в эти планы: выделяемое финансирование недостаточно даже для полноценного функционирования уже созданных особых экономических зон.

В такой ситуации Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами (РосОЭЗ) предложило новые тезисы по развитию российских ОЭЗ. Речь идет о двух новациях: привлечении частных инвесторов к созданию инфраструктурных объектов внутри самих зон и передаче управления ОЭЗ регионам, т.е. государству предоставляется возможность активно заявить о своей партнерской роли в реализации государственно-частных проектов и предоставить значительные гарантии инвестору. Данная инициатива РосОЭЗ выглядит вполне логичной на фоне последствий мирового финансового кризиса и тех результатов, которые показали отечественные ОЭЗ за время своего существования.

Как показывает практика, на сегодняшний день из всех типов ОЭЗ лишь промышленно-производственные демонстрируют реальный результат по привлечению частных инвестиций на свои территории. Остальные типы зон едва ли могут похвастаться объемами освоенных частных инвестиций, адекватных общей сумме уже произведенных затрат федерального центра.

Очевидно, что существующий порядок функционирования ОЭЗ должен быть скорректирован в сторону повышения инвестиционной активности со стороны

резидентов. Как можно видеть, одних льготных режимов недостаточно. Недостаточной оказалась для резидентов и модель, в которой государство возводило инфраструктурные объекты, а резиденту оставалось лишь построить «коробку» и подключить ее к инфраструктуре [2].

Новая модель, которая предполагает уменьшить роль государства в инфраструктурном строительстве, вполне может сработать в позитивную сторону, но только при определении новых принципов строительства и функционирования ОЭЗ.

Мировая практика функционирования ОЭЗ свидетельствует о том, что роль регионов в их управлении вполне может быть выше, чем это сейчас принято в нашей стране.

На данный момент существует высокая степень внутренней готовности бизнеса и региональных властей к самостоятельной деятельности по созданию региональных ОЭЗ. Это наиболее актуально для проектов, не подразумевающих больших вложений в базовую инфраструктуру, крупных закупок импортного оборудования и уже имеющих потенциальных инвесторов. В качестве хорошего примера в этом смысле можно привести Липецкую область, которая не только выиграла федеральный конкурс по промышленно-производственным ОЭЗ, но и самостоятельно создает особые зоны регионального уровня.

Для реализации этой идеи необходимо внести соответствующие изменения в региональное законодательство и эффективно организовать разработку и запуск инвестиционных проектов. Кроме того, целесообразно устранить в федеральном законодательстве неоднозначность в трактовке возможности использования такого инструмента. Например, в ст. 2 Федерального закона №116 «Об особых экономических зонах в РФ» говорится, что ОЭЗ – «определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности». Это можно трактовать как косвенный запрет на создание ОЭЗ решением региональных властей. Кроме того, существует правовая позиция и прецеденты трактовки таких специальных зон как нарушения единого экономического пространства [3].

В настоящее время имеется даже целый ряд конкретных компаний, готовых к инвестированию в региональные особые экономические зоны. Но все они сходятся на том мнении, что для создания региональных ОЭЗ нужен единый организующий и управляющий центр, единый застройщик.

Определенные сдвиги в направлении роста роли регионов в развитии механизма особых экономических зон уже наблюдаются. Так, на федеральном уровне рассматривается вопрос о передаче регионам функций по управлению туристско-рекреационными ОЭЗ. Однако здесь ключевым является вопрос о том, будут ли им перенаправлены соответствующие финансовые потоки из центра. Самостоятельно субъекты федерации реализовать заявленные проекты не в состоянии, поэтому возникает риск девальвации самой идеи туристических особых экономических зон.

Также подготовлены предложения по оптимизации структуры управления. До настоящего времени система управления ОЭЗ включала в себя Минэкономразвития России (нормативно-правовое регулирование), РосОЭЗ и его территориальные органы (управление ОЭЗ), Наблюдательные советы ОЭЗ (контрольные и координирующие функции), а также ОАО «Особые экономические зоны» и его дочерние акционерные общества и филиалы (строительство объектов инфраструктуры). Проведенные исследования показали необходимость упрощения действующей системы управления и перераспределения полномочий между Министерством, ОАО «ОЭЗ» и регионами.

Передача части функций от агентства и его территориальных органов Министерству и соответствующим территориальным органам ОАО «Особые экономические зоны» позволит изменить принципы инфраструктурного обеспечения площадок ОЭЗ. При этом мощности и параметры строящихся объектов будут максимально учитывать требования резидентов.

Большинство потенциальных инвесторов российских ОЭЗ указывают в качестве ключевой причины интереса к этому механизму возможность решения инфраструктурных вопросов, то есть получение площадки, полностью обеспеченной инженерной и транспортной инфраструктурой. Суммарный объем необходимых инвестиций в инфраструктуру уже созданных особых экономических зон можно оценить в сумму порядка 100 млрд.руб. Изначально декларировалось, что эти затраты будут осуществлены за бюджетный счет, причем основным источником средств должен был стать федеральный бюджет.

Однако пост-кризисная обстановка вносит коррективы в эти планы, поэтому в настоящее время руководство РосОЭЗ прилагает существенные усилия к привлечению частных инвестиций и в инфраструктурный сегмент.

Рассматривая вопрос участия частного бизнеса в создании инфраструктурных объектов особых экономических зон, хотелось бы указать на необходимость формирования новых, еще не опробованных на российской почве простых и прозрачных схем этого участия, позволяющих бизнесу извлекать адекватную прибыль. Например, наиболее затратная часть инфраструктуры – электроснабжение и теплоснабжение – могут создаваться в ОЭЗ на базе автономных источников, которые будут самокупаемы. Также экономически выгодными могут быть проекты по водоснабжению, водоотведению, газоснабжению, не говоря уже об услугах связи и уборке мусора.

Передавая эти функции частным компаниям, государство может существенно сэкономить на инфраструктурных затратах и ограничиться гораздо меньшим управленческим ресурсом.

Избежать рисков монополизма и недоброкачественного оказания услуг можно за счет тарифного регулирования, адекватных действий ФАС и специальных договорных условий (например, используя концессионные механизмы).

При этом применение концессионных механизмов стоит понимать шире, чем действия в рамках закона о концессиях, который явно не совершенен. Здесь возможны различные вариации долгосрочных арендных отношений с инвестиционными и прочими условиями, которые могут индивидуально подстраиваться под конкретный проект [4].

Для строительства инфраструктурных объектов частному бизнесу необходимо привлечение долгосрочных кредитных ресурсов. Их выделение банками возможно только в случае гарантии устойчивого потока платежей, которые будут вноситься резидентами ОЭЗ за пользование этой инфраструктурой. В части выделения таких кредитных ресурсов очень перспективным источником «длинных» денег является Внешэкономбанк, но и он требует определенных гарантий возвратности средств. Таким образом, одной из задач является формирование долгосрочных договорных отношений, обеспечивающих инвесторов в инфраструктуру стабильным спросом. Именно перечисленный набор стимулов позволит бизнесу обратить свое внимание на инициативы РосОЭЗ в части инфраструктурного строительства.

Однако при этом нельзя рассчитывать, что бизнес сможет полностью взять на себя инфраструктурные затраты на создание ОЭЗ. Особенно это касается портовых особых экономических зон, где необходимые объемы вложений и сроки окупаемости бывают очень велики. Неслучайно портовые ОЭЗ создаются на срок в 49 лет, а не на 20 лет, как остальные типы российских особых экономических зон. Учитывая важность и сложность решения инфраструктурных вопросов, рассмотренных выше, мы подвергаем сомнению обоснованность законодательного требования о создании промышленно-производственных и технико-внедренческих особых экономических зон исключительно на свободных площадках. В российских условиях имеются огромные простаивающие производственные мощности, целые корпуса и заводы. Значительная часть из них находится в приемлемом состоянии. Кроме того, такие площади часто уже имеют инфраструктурное обеспечение. Именно вблизи подобных мощностей концентрируется заметная доля квалифицированной, но неиспользуемой или неэффективно

задействованной рабочей силы. Представляется целесообразным допустить создание ОЭЗ на таких участках, если они обладают урегулированным юридическим статусом и допускают четкое физическое разграничение с окружающей территорией. Это может привести как к экономии бюджетных затрат на инфраструктуру, так и к облегчению для регионов задачи поиска подходящих земельных участков.

Имеется еще один важный аспект, который необходимо учитывать при формировании планов инфраструктурного обеспечения ОЭЗ. В большинстве случаев существенная часть требующейся инфраструктуры находится за пределами территории особой экономической зоны. Это могут быть и очистные сооружения, и объекты электрической генерации, и дороги. Вопросы их строительства должны решаться синхронно с созданием новых объектов внутри ОЭЗ. Иначе зона рискует оказаться отрезанной от окружающего мира. К сожалению, сейчас далеко не все из необходимых для функционирования ОЭЗ внешних инфраструктурных объектов включаются в комплексные планы финансирования.

Заметим, что существующие четыре типа российских ОЭЗ можно разделить на две неравные части. В первую входят особые зоны, формирование добавленной стоимости в которых происходит в сфере производства и реализации товаров и услуг. Это промышленно-производственные, туристско-рекреационные и портовые ОЭЗ. К другому типу нужно отнести технико-внедренческие ОЭЗ, в которых, наряду с традиционными производством и реализацией товаров и услуг, основной объем добавленной стоимости может и должен формироваться за счет создания и коммерциализации интеллектуальной собственности [5].

Исследование зарубежного опыта создания и развития ОЭЗ разных типов позволяет выделить понятие «кластерпренер» (англ. Clusterpreneur – инициатор и движущая сила создания кластера). В связи с этим проблема создания предпосылок для возникновения самостоятельных региональных ОЭЗ, создаваемых и управляемых частным бизнесом, есть проблема выбора того самого «кластерпренера», который возьмет на себя ответственность и финансовые обязательства по возведению инфраструктурных объектов и бизнес-объектов резидентов. Очевидно, что этот выбор должен делаться на неких новых принципах и правилах, которые должны быть закреплены в нормативно-правовой базе. Это подразумевает новые, еще не опробованные на российской почве, принципы государственно-частного партнерства.

Одной из ключевых задач, ставившихся при создании особых экономических зон в России, являлось формирование более привлекательных условий для иностранных инвесторов. Этому должен был способствовать и льготный таможенный режим, и налоговые послабления, и снижение административных барьеров [6]. В настоящее время РосОЭЗ ведет довольно активную работу по привлечению зарубежных инвесторов. Агентство демонстрирует информационную открытость, участвует во множестве маркетинговых мероприятий, издает специализированные материалы, целенаправленно анализирует лучший зарубежный опыт, взаимодействует с целым рядом бизнес-ассоциаций, инициирует прямые переговорные процессы с потенциальными резидентами и т.д. Однако результаты этой деятельности весьма умерены.

Дело в том, что привлечению иностранных инвестиций в отечественные особые экономические зоны препятствует ряд объективных факторов. По мировым меркам российские ОЭЗ обладают относительно малыми налоговыми льготами, поэтому не очень привлекательны для глобальных инвесторов. Фактически, государство снижает только региональные и местные налоги. Поэтому представляется необходимым расширить льготные механизмы за счет федеральной части налогов и сборов.

Кроме того, резиденты зарубежных ОЭЗ имеют и другие виды поддержки. Им оказывается консультационная помощь, обеспечивается централизованный маркетинг и PR, предоставляется льготное кредитование. В некоторых случаях могут вводиться даже специальные тарифы на ресурсное обеспечение. Например, в китайском Хэйхэ стоимость

электроэнергии для промышленных потребителей вдвое ниже, чем в Амурской области, из которой она и поставляется [7].

Другой проблемой является избыточные ограничения на виды деятельности в российских особых экономических зонах. Ранее это уже отмечалось в отношении технико-внедренческих ОЭЗ, но эта проблема характерна и для остальных типов ОЭЗ, за исключением, быть может, туристско-рекреационных зон. Излишние ограничения на виды деятельности снижают возможности синергии внутри особых экономических зон, резко сужают круг потенциальных инвесторов и усложняют контрольные процедуры.

Негативным моментом является также перманентная неопределенность с перспективами самого Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами, слухи о преобразовании и упразднении которого возникают весьма регулярно. Эта ситуация очень отрицательно воспринимается иностранными инвесторами, которым необходим надежный и долгосрочный партнер со стороны государства.

Кроме того, имеются и чисто технические сложности, препятствующие приходу инвесторов в российские ОЭЗ. Например, процесс получения статуса резидента ОЭЗ обычно занимает несколько месяцев, так как необходимо провести предварительные переговоры, проработать проект согласно официальным требованиям, получить согласования от профильных ведомств и соответствующих региональных властей. При этом форма бизнес-плана для потенциальных резидентов ОЭЗ жестко утверждена Приказом Минэкономразвития России от 23 марта 2006 г. №75, поэтому здесь не может быть вольных трактовок, допустимых для обычных проектов. Также нормативными актами закрепляется необходимость получить положительное заключение банка на бизнес-план, а также согласовать проект с РосОЭЗ и Минэкономразвития РФ. В бизнес-планах для потенциальных резидентов особых экономических зон необходимо значительное внимание уделить оценке социально-экономических эффектов от реализации проекта (новые рабочие места, поступления в бюджет, мультипликативные эффекты и т.д.). Такие требования не только представляются избыточными для малого и среднего бизнеса, но и не всегда понятны иностранным компаниям. Существуют и неформальные ограничения на вхождение зарубежных инвесторов в российские ОЭЗ. Например, китайскому автопроизводителю Great Wall Motors так и не дали разрешение на создание предприятия в промышленно-производственной зоне Елабуга (Татарстан), несмотря на соответствие бизнес-плана всем формальным требованиям и поддержку республиканского руководства.

Отсутствие внятной и прозрачной позиции государства сдерживает вхождение в российские ОЭЗ и других иностранных инвесторов. Например, большой интерес у ряда компаний вызывает одобренный Правительственной комиссией проект создания особой экономической зоны в порту Советская Гавань. Однако постоянные задержки формальных процедур по открытию этой ОЭЗ постепенно снижают заинтересованность иностранных инвесторов, зарождавая у них скептицизм в отношении самой идеи российских портовых зон.

Несмотря на финансовый кризис, особые экономические зоны можно и нужно развивать. Именно они могут стать одним из моторов будущего роста. Однако для этого необходимо внести ряд корректив в практику их создания и функционирования:

- стимулировать привлечение частных инвестиций в создание инфраструктуры ОЭЗ, опираясь на концессионные механизмы;
- законодательно оформить возможность создания особых экономических зон регионального уровня;
- увеличить налоговые стимулы ОЭЗ за счет льгот по федеральным налогам;
- расширить перечень разрешенных видов деятельности для портовых и технико-внедренческих ОЭЗ;
- использовать механизм ОЭЗ, в первую очередь, для стимулирования экономического роста в проблемных регионах;

- расширить возможности влияния регионов на функционирование ОЭЗ вплоть до передачи отдельных зон в управление субъектам федерации, также возможно создание частных управляющих компаний;

- стимулировать предоставление дополнительных сервисов резидентам ОЭЗ (консалтинговые, юридические, финансовые услуги, образовательные услуги, аренда оборудования и т.д.).

В целом, российские особые зоны, являясь эффективным инструментом государственно-частного партнерства, имеют большой потенциал развития за счет частных инвестиций. Главное – установление «прозрачных» правил игры, дружественной среды администрирования, вовлечения бизнеса в оперативное управление ОЭЗ, повышения качества государственного и муниципального управления, применения положительного зарубежного опыта. При таком подходе ОЭЗ можно рассматривать как некий консенсус, баланс интересов государства и бизнеса на уровне региона и страны.

Примечания:

1. Брынцев А.Н. Формирование инвестиционного климата в условиях особой экономической зоны. М.: Мелап, 2008

2. Павлов П.В. Институт особых экономических зон в Российской Федерации. М.: Инфра-М, 2010

3. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон: [принят Гос. Думой 8 июля 2005 г.: по сост. на 25.12.2009 г.]. М.: Проспект, 2010.

4. Пушкин А.В., Алпатов А.А., Джапаридзе Р.М. Государственно-частное партнерство. Механизмы реализации. М.: Альпина Паблшерз, 2010.

5. Пушкин А.В., Богданов И.Г. Особые экономические зоны в России. Правовое регулирование. М.: Альпина Бизнес Букс, 2009.

6. Рыбаков С.А., Орлова Н.А. Особые экономические зоны в России. Налоговые льготы и преимущества. М.: Вершина, 2007.

7. Панкратов А.А. Государственно-частное партнерство в современной практике. Основные теоретические и практические проблемы. М.: Анкил, 2010.

References:

1. Bryntsev A.N. Formation of an investment climate in the conditions of a special economic zone. M.: Melap, 2008.

2. Pavlov P.V. Institute of special economic zones in the Russian Federation. M: Infra-M, 2010.

3. On special economic zones in the Russian Federation: the Federal law. M: Prospect, 2010.

4. Pushkin A.V., Alpatov A.A., Dzhaparidze of the River of M. State-private partnership. Realization mechanisms. M: Alpina Pablishez, 2010.

5. Pushkin A.V., Bogdanov I.G. Special economic zones in Russia. Legal regulation. M.: Alpina Business Books, 2009.

6. Rybakov S.A., Orlova N.A. Special economic zones in Russia. Tax privileges and advantages. M.: Vershina, 2007.

7. Pankratov A.A. The state-private partnership in modern practice. The basic theoretical and practical problems. M.: Ankil, 2010.