

## **Проблемы и перспективы особых экономических зон в России**

**Liudmila ZAKHAROVA**  
**(Institute for Far Eastern Studies, Russian Academy of Sciences)**

### *История создания ОЭЗ в России*

Мировой опыт создания специальных экономических зон показывает, что при правильном законодательном и ресурсном обеспечении они могут становиться локомотивами экономического развития и технологической модернизации экономики отдельных стран. Пока что в России этот инструмент используется не в полной мере и не является существенным элементом экономического развития в масштабах всего государства. При этом определенный опыт у нас уже накоплен.

В частности, в 1990-е гг. в некоторых регионах России стали возникать особые режимы ведения предпринимательской деятельности, что выразилось в существовании в нашей стране в 1990–2005 гг. так называемых «свободных экономических зон». Однако в отсутствие эффективного законодательства, которое регулировало бы их деятельность, опыт оказался неудачным. По признанию многих специалистов они, по сути, стали «налоговыми убежищами для отмывания денег и черными дырами, через которые капитал уходил за границу».<sup>1</sup>

Проблема эффективного взаимодействия между федеральными, региональными и местными органами власти привела к тому, что многие инвесторы, получившие поддержку на одном уровне, столкнулись с

противодействием на другом. Отсутствие диалога между всеми уровнями, а также отсутствие четкого разграничения полномочий между органами власти привело к несогласованным действиям, что явилось препятствием для реализации крупных инвестиционных проектов<sup>2</sup>. Среди них, в том числе может быть назван и проект СЭЗ Находка, созданной в 1990 г.

Принимая во внимание то обстоятельство, что целый ряд российских фирм использовал режим ОЭЗ для уклонения от уплаты налогов и подкупа зонального руководства с целью сохранения своих льгот, федеральными властями было принято решение о прекращении действия существовавших зональных режимов. Проводимый после прихода к власти президента В.В.Путина курс на проведение единой национальной экономической политики исходил из принципа функционирования российского рынка на основе единого законодательства и сопровождался отменой льгот, ранее предоставленных ряду российских регионов<sup>3</sup>.

*Действующий режим ОЭЗ:  
законодательные и институциональные основы*

Следующим шагом в формировании особых экономических зон на территории России стало принятие Федерального закона №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июня 2005 г.<sup>4</sup>, целью которого было провозглашено привлечение российских и зарубежных инвесторов в приоритетные для России отрасли<sup>5</sup>.

Согласно тексту закона, под «особой экономической зоной» понимается определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности (ст.2). Особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры (ст.3).

В российском законодательстве были выделены следующие типы ОЭЗ, исходя из сферы деятельности их резидентов:

**А) Промышленно-производственные зоны** - в регионах со значительными запасами природных ресурсов, с разветвленной транспортной

инфраструктурой, а также с наличием крупных промышленных предприятий. Целью создания данных зон является формирование условий для привлечения отечественных и иностранных инвестиций, создания современных промышленно-производственных комплексов, отвечающих мировым стандартам, способных обеспечить развитие высокотехнологичных производств по выпуску продукции глубокой промышленной переработки.

Б) **Технико-внедренческие ОЭЗ** создаются в крупных научных центрах, обладающих научно-техническим потенциалом. К основным целям формирования данных территорий можно отнести:

- содействию созданию инновационной экономики;
- развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики;
- развитие производства новых видов продукции;
- сохранение и наращивание потенциала высококвалифицированных научно-технических и рабочих кадров;
- коммерциализация результатов научно-технической деятельности.

В) **Туристско-рекреационные ОЭЗ** формируются в регионах с возможностями для развития туризма (пляжного, экстремального, оздоровительного и др.) с целью повышения конкурентоспособности данного вида услуг на территории России.

Г) **Портовые ОЭЗ** размещаются в регионах, наиболее близких к морским торговым путям и воздушным коридорам. Они создаются для повышения качества транспортно-логистической инфраструктуры, а также для стимулирования экспорта<sup>6</sup>.

Особый режим предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ проявляется в первую очередь в предоставлении резидентам льгот, которые можно сгруппировать в 4 основные категории:

- таможенные (режим свободной таможенной зоны);
- налоговые (изменение порядка исчисления налоговой базы, понижение уровня налоговых ставок по отдельным видам налогов или освобождение от налогообложения);
- финансовые (различные формы субсидий в виде льготных кредитов, снижения арендной платы за пользование земельными участками и производственными помещениями и т.п.);

– административные (унифицированные процедуры регистрации организаций, система «одного окна», упрощенный режим въезда-выезда представителей резидентов и т.п.).

На правительственном уровне процессы создания и функционирования ОЭЗ находятся в ведении Министерства экономического развития России. В 2006 году в качестве управляющей компании для действовавших и вновь создававшихся особых экономических зон было создано АО «Особые экономические зоны», 100% акций которого принадлежат государству. В дальнейшем в 2011 г. в Закон об ОЭЗ были внесены поправки, фактически допускающие исполнение функций управляющей компании любым хозяйственным обществом, заключившим соответствующий договор и ведущим деятельность в целях осуществления договора о создании ОЭЗ<sup>7</sup>.

Согласно закону, решение о создании особой экономической зоны на территориях субъекта Российской Федерации и муниципального образования принимается Правительством Российской Федерации. Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования подает в Правительство Российской Федерации заявку на создание особой экономической зоны с обоснованием целесообразности и эффективности ее создания для решения задач федерального, регионального и местного значения (ст.6). Таким образом, законодательно был зафиксирован принцип создания территорий ОЭЗ «сверху», через инициативу региональных и местных властей.

Редакция 116-ФЗ от 30.11.2011 г. вводит понятие «кластер» – совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством РФ, и управление которой осуществляется одной управляющей компанией. Таким образом, в целях получения синергетического эффекта от развития различных отраслей хозяйствования в рамках ОЭЗ зоны одного или нескольких типов могут быть объединены решением Правительства РФ в кластер. По оценкам специалистов, данный механизм значительно смягчает ограничения по видам деятельности на территориях ОЭЗ всех типов, что может обеспечить предприятиям кластеров суммарные конкурентные преимущества по

сравнению с отдельными резидентами ОЭЗ (внекластерные предприятия), что повышает их экспортные возможности<sup>8</sup>.

По мнению некоторых экономистов, принципы формирования особых экономических зон в Российской Федерации существенно отличаются от принципов действия свободных экономических зон в большинстве стран мира. В международной практике ОЭЗ часто являются элементом политики транснациональных корпораций, который позволяет существенно повысить прибыль, снизить издержки. Действуя в разных частях света, они имеют возможность размещать различные элементы производственной деятельности компаний там, где это наиболее выгодно: разработку в США, Европе, Сингапуре, производство в Китае и Индонезии. В России же действует утилитарный подход: резидент зоны как юридическое лицо должен быть зарегистрирован в ОЭЗ, не иметь филиалов и представительств за пределами данной ОЭЗ. То есть в стране создаются условия для вхождения российских компаний в инновационный бизнес, осуществляется поддержка тех предприятий, у которых имеются уникальные разработки, но не хватает ресурсов для самостоятельного развития новых направлений инновационной деятельности. Для этого и используют льготы, предоставляемые в рамках ОЭЗ<sup>9</sup>.

Другие эксперты, на основании масштабного комплексного исследования пришли к выводу о том, что есть явные свидетельства об изменении восприятия роли и цели использования ОЭЗ в экономике страны. Так, в течение 2008-2011 годов они рассматривались в качестве «основного инструмента привлечения наукоемких производств и создания инновационной экономики», а в настоящее время можно говорить о «первичности цели привлечения инвестиций, создания производств и рабочих мест». Таким образом, цели создания ОЭЗ расширяются от развития конкретных отраслей, как правило, наукоемких, до достижения экономического роста, не зависимо от отрасли деятельности резидента.<sup>10</sup>

### *Достигнутые результаты и основные проблемы*

В сентябре 2013 года на официальном сайте Счетной Палаты РФ был опубликован отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит

эффективности использования государственных средств, направленных на создание и развитие особых экономических зон»<sup>11</sup>. Согласно представленным данным, за 2006—2013 гг. государство вложило в развитие особых экономических зон около 112 миллиардов рублей, а фактически к началу 2014 года управляющими компаниями были произведены работы на сумму 52 миллиарда рублей, что равняется всего 26% от ожидаемой до 2017 года стоимости строительства, а с учетом оплаченных регионами работ - около 40% стоимости, что говорит о недостаточном уровне для эффективного развития особых экономических зон. При этом экономическая эффективность функционирования ОЭЗ была оценена «в 80 копеек на 1 рубль вложенных государственных средств, в основном за счет инвестиций резидентов ОЭЗ в Республике Татарстан и Липецкой области»<sup>12</sup>.

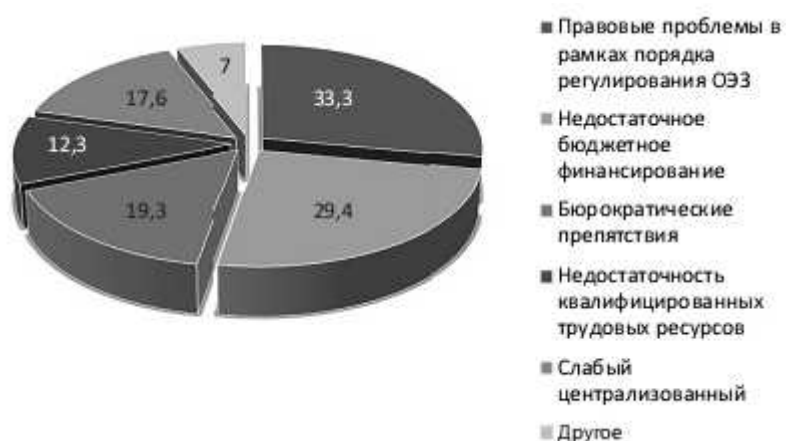
По результатам проведенного аудита, Счетная палата России пришла к выводам о том, что только деятельность зон промышленно-производственного и технико-внедренческого типов можно было признать «условно-эффективной», а деятельность зон туристско-рекреационного и портового типов можно считать «неэффективной вообще». Систему управления ОЭЗ Счетная палата признала «условно-эффективной с необходимостью дальнейшего совершенствования по отдельным направлениям, в частности, доработки нормативно-правовой базы, усиления контроля за деятельностью управляющих компаний и расходованием средств, направленных в качестве взносов в их уставные капиталы, а также определения стратегии деятельности по обеспечению инвестиционной привлекательности ОЭЗ»<sup>13</sup>.

Эксперты отмечают ряд ключевых проблем, связанных с функционированием ОЭЗ в России. Иностранцы чаще упирают на инвестиционный климат России в целом и неэффективную инновационную систему<sup>14</sup>. Российские специалисты выделяют трудности, обусловленные проблемой зонирования ОЭЗ, то есть создание их в районах, где не доказана эффективность формирования территорий с особым статусом, а также сложностями с привлечением резидентов и инвестиций в развитие и функционирование особых экономических зон<sup>15</sup>.

Последнее во многом оказывается связанным с недостаточным использованием маркетинговых стратегий<sup>16</sup> и централизованного пиара,

слабым развитием объектов инфраструктуры, правовыми проблемами в рамках порядка регулирования ОЭЗ, бюрократическими препятствиями, недостаточностью квалифицированных трудовых ресурсов<sup>17</sup>.

*Препятствия для развития ОЭЗ в России, % от опрошенных*



Источник: Фурщик М. А., Шутова А. В., Прозоров М. С., Савельев А. В., Горячева М. А. Особые экономические зоны: опыт и перспективы/Фурщик М. А., Шутова А. В. — М.: ИД «Медиа Инфо Групп», 2014. С.155

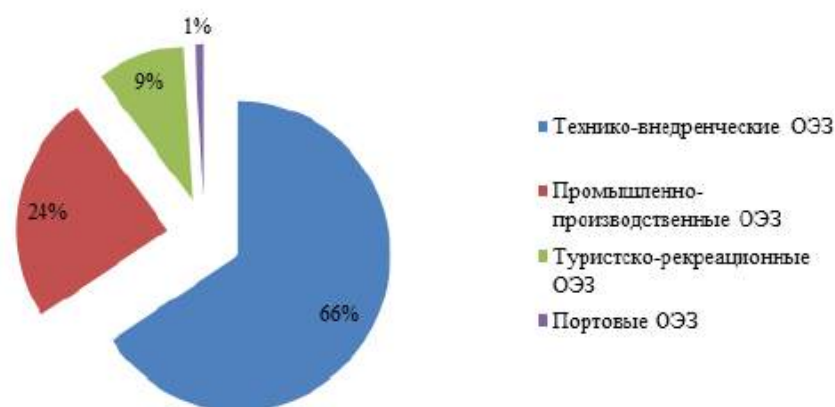
По мнению некоторых аналитиков, в России особые экономические зоны являются отдельными не интегрированными<sup>18</sup> между собой территориями, что также затрудняет деятельность производственных или транспортных компаний, заинтересованных в участии в научно-исследовательских разработках.

На 1 января 2016 г. в 30 субъектах России было 33 ОЭЗ (9 промышленно-производственного типа, 6 технико-внедренческого типа, 3 портовые зоны и 15 туристско-рекреационного типа). По данным Минэкономразвития, с 2006 по 2015 год в особые экономические зоны России пришло более 400 инвесторов, из них около 80 — из 29 стран.

Благодаря политике применения льгот для резидентов на 31 декабря 2015 года в особых экономических зонах было зарегистрировано 633 юридических лица, из которых на технико-внедренческие ОЭЗ приходится 416 резидента, на промышленно-производственные – 152, туристско-рекреационные – 59 и на портовые – 6. Следует отметить, что план по привлечению резидентов в ОЭЗ выполнен только на 80%. Лидерами по данному показателю являются

промышленно-производственные зоны.

**Структура размещения резидентов по типам ОЭЗ**



Источник: М.И.Старостина. Проблемы функционирования особых экономических зон в России. // Российский внешнеэкономический вестник. 8-2016. С. 20

Согласно независимым оценкам, к наиболее эффективно функционирующим ОЭЗ в РФ следует отнести ОЭЗ промышленно-производственного типа «Алабуга» (Республика Татарстан), а также ОЭЗ технико-внедренческого типа «Санкт-Петербург» и «Томск»<sup>19</sup>.

По данным Министерства экономического развития РФ, объемы инвестирования составили всего 42% от запланированного показателя. Технико-внедренческие ОЭЗ выполнили план на 83%. У промышленно-производственных зон объемы инвестирования составили 69% от запланированного показателя. Туристско-рекреационные и портовые ОЭЗ достигли только 12% и 4% от запланированных показателей соответственно. При этом государственные инвестиции значительно превышали частные<sup>20</sup>, что в принципе является нормальным для начального этапа существования специальных экономических зон в развивающихся странах.

Одним из главных разочарований для руководства страны стала относительно невысокая эффективность инструмента ОЭЗ для решения задачи создания новых рабочих мест. В частности, вместо плановых 25 тыс. рабочих мест к 2016 году было создано 18 тыс. Если учитывать только этот показатель, то получится, что на создание одного рабочего места было потрачено 10,2 млн руб. средств (этого хватило бы, чтобы платить



занимающим их работникам среднюю по РФ зарплату в течение 25 лет).<sup>21</sup>

Задача привлечения иностранных инвесторов в российские ОЭЗ в крупных масштабах также решена не была, за исключением отдельных случаев. Как отмечают российские эксперты, среди причин этого относительно малые по мировым меркам налоговые льготы в российских ОЭЗ, длительный период получения статуса резидента, некоторые мало понятные иностранным компаниям бюрократические процедуры, а также неформальные ограничения в некоторых случаях.<sup>22</sup>

Все это не могло не заставить федеральные власти РФ обратить свое внимание на концепцию развития ОЭЗ и формы ее реализации на территории страны с целью достижения большей эффективности использования бюджетных средств и получения большей отдачи для регионального экономического роста.

### *Перспективы ОЭЗ в России*

Проблема функционирования особых экономических зон в Российской Федерации сегодня находится в центре внимания как научных, так и политических дискуссий. Во многом это связано с тем, что в России опыт создания особых экономических зон пока не принес существенных результатов ни в привлечении инвестиций, ни в создании новых рабочих мест, ни в качестве эффективного механизма развития «депрессивных» регионов.<sup>23</sup>

9 июня 2016 года было объявлено, что Президент России Владимир Путин поручил Правительству Российской Федерации закрыть 10 самых неэффективных ОЭЗ и прекратить создание особых экономических зон. Функции управления ОЭЗ были переданы региональным властям до тех пор, пока не будет выработана единая система стратегии работы зон, а также разработан эффективный механизм государственного финансирования строительства инфраструктуры. По данным контрольного управления Президента РФ, с 2006 года на особые экономические зоны было выделено 186 млрд руб., а сумма налоговых и таможенных поступлений составила только 40 млрд руб.<sup>24</sup>

В целом, можно сделать вывод о том, что, несмотря на широкое использование в международной практике, в России ОЭЗ пока не оправдали ожиданий властей страны<sup>25</sup>. Однако ставить крест на использовании этого механизма российские власти тоже вряд ли будут, поскольку видят высокую перспективность механизма особых экономических зон. Можно ожидать продолжения экспериментов федерального правительства и региональных властей с теми или иными формами специальных режимов хозяйственной деятельности на выделенной территории.

В частности, для развития Дальнего Востока в 2015 году стал использоваться инструмент «территорий опережающего развития», который, согласно концепции Минвостокразвития, кардинально отличается от ОЭЗ, так как строится на индивидуальной работе с каждым инвестором. Кроме налоговых льгот, государство берет на себя обязательство создать необходимую инфраструктуру в ТОРах. Создается большое число механизмов дерегулирования, начиная от ограничений по организации проверок резидентов ТОР и заканчивая передачей всех вопросов административного и хозяйственного характера одному органу – Управляющей компании<sup>26</sup>. Таким образом, в виде ТОР государство пытается опробовать способ адресного привлечения крупных инвесторов для достижения экономического роста в отдельных регионах.

- 
- 1 П.Павлов. ВТОРОЙ СТАРТ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ. МИРОВАЯ ЭКОНОМИКА И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ, 2010, № 8, с. 69-70
  - 2 Безпалов В. В., Ломакина Е. А. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: сб. ст. по матер. XLV междунар. науч.-практ. конф. № 1(45). – Новосибирск: СибАК, 2015.
  - 3 К.Лиухто. Особые экономические зоны в России: что они могут предложить иностранным фирмам. // Liuhto K. (2009) Особые экономические зоны в России: что они могут предложить иностранным фирмам // Экономическая политика. №5. С.149-164
  - 4 <https://rg.ru/2005/07/27/ekonom-zony-dok.html>
  - 5 <http://www.russez.ru/faq/>
  - 6 М.И.Старостина. Проблемы функционирования особых экономических зон в России. // Российский внешнеэкономический вестник. 8-2016. С.15
  - 7 Фурщик М. А., Шутова А. В., Прозоров М. С., Савельев А. В., Горячева М. А. Особые экономические зоны: опыт и перспективы/Фурщик М. А., Шутова А. В. — М.: ИД «Медиа Инфо Групп», 2014. С.10
  - 8 Там же
  - 9 Неучева М.Ю. Функционирование особых экономических зон в различных социально-экономических системах. // Проблемы современной экономики. 2011. № 2.С.250

- 10 Фурщик М. А., Шутова А. В., Прозоров М. С., Савельев А. В., Горячева М. А. Особые экономические зоны: опыт и перспективы/Фурщик М. А., Шутова А. В. — М.: ИД «Медиа Инфо Групп», 2014. С.145
- 11 <http://audit.gov.ru/upload/iblock/388/388a2ebb69f74390241d6ac0e4aa82d9.pdf>
- 12 <https://rg.ru/2014/01/14/zoni.html>
- 13 Там же.
- 14 К.Лиухто. Особые экономические зоны в России: что они могут предложить иностранным фирмам. // Экономическая политика. №5. С.149-164
- 15 Безпалов В. В., Ломакина Е. А. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: сб. ст. по матер. XLV междунар. науч.-практ. конф. № 1(45). – Новосибирск: СибАК, 2015.
- 16 Чернявская Ю.А. Маркетинговая стратегия особой экономической зоны – основа региональной социально-экономической системы. // ИнВестРегион, № 4, 2008. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.v-itc.ru/investregion/2008/04/pdf/2008-04-02.pdf>
- 17 Фурщик М. А., Шутова А. В., Прозоров М. С., Савельев А. В., Горячева М. А. Особые экономические зоны: опыт и перспективы/Фурщик М. А., Шутова А. В. — М.: ИД «Медиа Инфо Групп», 2014. С.155
- 18 Анализ особых экономических зон в России. // БИКИ, №102, 2012 с.2-3.
- 19 Крюкова Е.В. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЗОН С ОСОБЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ СТАТУСОМ В РЕГИОНАХ РОССИИ Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3, Экон. Экол. 2014. № 4 (27) С.59.
- 20 М.И.Старостина. Проблемы функционирования особых экономических зон в России. // Российский внешнеэкономический вестник. 8-2016. С. 22
- 21 <http://www.kommersant.ru/doc/3008286>
- 22 Фурщик М. А., Шутова А. В., Прозоров М. С., Савельев А. В., Горячева М. А. Особые экономические зоны: опыт и перспективы/Фурщик М. А., Шутова А. В. — М.: ИД «Медиа Инфо Групп», 2014. С.153
- 23 Безпалов В. В., Ломакина Е. А. ПРОБЛЕМЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ // Экономика и современный менеджмент: теория и практика: сб. ст. по матер. XLV междунар. науч.-практ. конф. № 1(45). – Новосибирск: СибАК, 2015.
- 24 <http://www.kommersant.ru/doc/3008286>
- 25 М.И.Старостина. Проблемы функционирования особых экономических зон в России. // Российский внешнеэкономический вестник. 8-2016. С. 13-30
- 26 <http://minvr.ru/activities/toser.php>