

На правах рукописи



Осипов Владимир Сергеевич

**Специальные экономические зоны как механизм
совершенствования деятельности государственного
сектора экономики**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным
хозяйством (региональная экономика)

**Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук**

Москва, 2007

Работа выполнена на кафедре экономики и управления федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

Научный руководитель – доктор экономических наук,
профессор
Бабленкова Ирина Ивановна

Официальные оппоненты – доктор экономических наук,
профессор
Дуженков Владимир Иванович

доктор экономических наук,
профессор
Орехов Сергей Александрович

Ведущая организация –
Институт региональных проблем экономики РАН

Защита диссертации состоится «14» ноября 2007 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д.226.003.01 при Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации по адресу: 109436, г. Москва, 4-й Вешняковский проезд, 4, ауд. 113.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации.

Автореферат разослан «12» октября 2007 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат экономических наук


Смирнов В.М.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность выбранной темы диссертационного исследования определяется важностью совершенствования механизма регулирования деятельности особых экономических зон в целях повышения эффективности государственного сектора экономики. Мировой опыт давно и убедительно доказал, что при любом политическом устройстве страны государственный сектор служит как главной опорой экономического строя страны, так и гарантией успешного функционирования частнопредпринимательского сектора. Даже самые ревностные сторонники чисто рыночных механизмов регулирования экономики и наиболее либерально настроенные руководители на практике оказывались вынуждены применять решительные рычаги воздействия со стороны государства – как на экономику в целом, так и на отдельные отрасли народного хозяйства. Мнение о недопустимости государственного вмешательства в производство, апологетика полной свободы частного производителя от государства в настоящее время носит чисто историко-познавательный характер. В 30-е гг. XX в., после введения в реальную практику мирового хозяйствования концепции управления экономикой, разработанной Д.М. Кейнсом, авторитетными учеными вопрос о ведущей роли государства в экономическом процессе не оспаривается – речь, как правило, идет лишь о мере государственного участия в экономических процессах и конкретных формах осуществления мер государственного регулирования.

Сказанное не только не отрицает, но, напротив, предполагает наличие в системе народного хозяйства отдельных сегментов экономического механизма, которые, будучи по форме относительно свободными от непосредственного государственного управления, на деле предоставляют государству набор гибких методов и средств, обеспечивающих достижение общегосударственных целей и задач в хозяйственной сфере. Наиболее ярко этот подход воплощается в создании и деятельности особых экономических зон.

Существующие особые экономические зоны являют собой феномен, присутствующий сегодня как в развивающихся, так и в экономически высоко развитых странах. Создание особых экономических зон позволяет увеличить

открытость национальных экономик, обеспечить и сохранить экономическую безопасность. В этих зонах находится в постоянной динамике процесс соглашения об устранении двойного налогообложения: договаривающиеся стороны достигают согласия, а через определенное время отменяют достигнутые соглашения до момента новой договоренности («антиоффшорное» законодательство). К середине нынешнего десятилетия численность занятых в свободных экономических зонах превысила 3,5 млн. человек, через них проходит около 15% мирового товарооборота.

С учетом специфических условий современной российской действительности все перечисленное делается особенно актуальным для России, а необходимость развития особых экономических зон как специфического инструмента регулирования как экономики в целом, так и госсектора, выдвигается в число первоочередных общегосударственных задач.

В России опыт организации особых экономических зон проанализирован в целом недостаточно, и целостная концепция развития этих зон отсутствует. Между тем, бурно растущая активность деловых кругов в сфере налогового планирования с использованием оффшорных зон в различных мировых регионах вызывает необходимость решения аналогичной проблемы и на территории России.

Цель диссертационной работы заключается в формировании предложений по оптимизации деятельности государственного сектора экономики региона посредством предлагаемого механизма совершенствования особых экономических зон. Эта цель реализуется решением следующих задач, актуальных для социально-экономического развития регионов, в которых создаются или планируется создание особых экономических зон:

- исследование и анализ возможности применения в российской экономической теории и практике социально-экономических методов создания и совершенствования управления особыми экономическими зонами;

- всестороннее исследование налоговой системы как регулятора механизма функционирования особых экономических зон со стороны государства;

- финансовое планирование налоговых поступлений и анализ инвестиционной активности в особых экономических зонах;

- разработка предложений по управлению государственным сектором в экономике региона на примере ОЭЗ.
- обоснование формы организации процесса управления деятельностью и развитием ОЭЗ г. Калининграда в качестве рабочей модели.

Теоретическую и методологическую основу исследования составляют научные положения, содержащиеся в трудах ведущих отечественных и зарубежных ученых и специалистов в области экономической теории, управления экономикой, системного анализа, региональной экономики, экономического анализа, теории финансов и инвестиций.

Изучению проблем, составляющих основу диссертации посвящены труды Аганбегяна А.Г., Абалкина Л.И., Аносовой Л. А., Бабленковой И. И., Балацкого Е.В., Бабинцева В.П., Балабанова И.Т., Басенко А.М., Берга Дж., Витте С.Ю., Гневко В.А., Гранберга А.Г., Илларionoва А.Н., Лексина В.Н., Лиговки О.П., Львова Д.С., Кузнецовой О.Н., Панскова В.Г., Смородиной Н.В., Стиглица Д., Швецова А.Н., Ясина Е.Г. Однако, несмотря на глубокую теоретическую проработанность ряда принципиальных особенностей создания и функционирования ОЭЗ в регионах России, единой теоретико-методологической концепции управления экономическим ростом и развитием этих зон пока не выработано.

Объектом исследования является деятельность особых экономических зон в регионах России и за рубежом.

Предметом исследования является комплекс методов регулирования налогообложения ОЭЗ как важного инструмента управления госсектором экономики региона.

В качестве информационной базы работы использованы официальные документы законодательных и исполнительных органов власти РФ и ее субъектов, ФСГС и Минфина России, данные и информация, содержащиеся во всемирной компьютерной сети INTERNET, анализ информации по тематике исследования, передаваемой средствами массовой информации.

Научная новизна исследования состоит в том, что в ней:

- предложены и обоснованы методы совершенствования хозяйственного механизма функционирования особых экономических зон;

- на основе исторического и экономического анализа разработаны предложения по реализации миссии госсектора в экономике региона на примере ОЭЗ в Калининградской области;

- предложены методы государственного контроля особыми экономическими зонами;

- предложена методика социально-экономического анализа налоговых систем в особых экономических зонах, основанная на сравнении российского и зарубежного опыта функционирования ОЭЗ;

- доказано, что в ОЭЗ, где преобладают предприятия с иностранным капиталом, кроме накапливаемых налогов, остальное – амортизационные отчисления и прибыль – не участвуют в укреплении экономики региона;

- обоснованы методы повышения уровня собираемости налогов за счет:

- а) установления надёжного «налогового фильтра» для заслона теневым структурам в деятельности специальных экономических зон.

- б) стимулирования преимущественного развития материально-технической базы предприятий региона посредством финансирования проектов предприятий, направленных на обеспечение роста товаров и услуг, повышения их качества и конкурентоспособности, роста объёма экспорта;

- предложена организационно-правовая форма отношений между хозяйствующими субъектами ОЭЗ в г. Калининграде в виде Ассоциации.

- разработана альтернативная классификация ОЭЗ.

Практическая значимость диссертации состоит в следующем:

- созданы подходы в определении оценки перспективных потребностей России в особых экономических зонах;

- использование результатов диссертационного исследования позволит совершенствовать механизм налогообложения особых экономических зон;

- методический аппарат диссертации уточняет систему распределения налоговых поступлений в особых экономических зонах;

- разработан метод реализации налоговых льгот и преференций с использованием модели аккумулирования средств;

- выводы исследования позволяют оценить как существующий, так и перспективный спрос на бюджетные ресурсы;

Апробация результатов работы. Основные результаты работы докладывались и обсуждались на международных и межвузовских научно-практических конференциях, в том числе: «Многоукладная экономика России в условиях рынка: проблемы и перспективы развития». Москва, 2005; «Инновационный прорыв в России и регионах». ВГНА, Москва, 2006; «Социально-экономические и правовые аспекты рыночных отношений в России» Московский институт предпринимательства и права. Москва, 2006.

Внедрение результатов работы реализовано в учебных планах и программах Всероссийской государственной налоговой академии (г. Москва) и Санкт-Петербургской Академии управления и экономики.

Объем и структура диссертационной работы.

Цели и задачи исследования определили логику и структуры работы, которая состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений.

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИИ

В современных условиях интернационализация и глобализация экономики приводят к определенной унификации национальных систем административно-территориального и экономического районирования, формированию транснациональных (или трансгосударственных) регионов. Этот процесс наибольшее развитие получил в рамках Европейского союза (ЕС).

Приграничные регионы России также вовлекаются в процесс формирования транснациональных регионов на основе взаимной заинтересованности. Этот феномен более четко наблюдается на границах с Финляндией, Белоруссией, Украиной, Казахстаном, где трансграничные регионы объединены в ассоциации сотрудничества.

Понятие "регион" применяется также к международным сообществам и регионам мира. Некоторые из них имеют наднациональные институты координации и (или) управления, например, регион ЕС, регион СНГ, Северо-Американская ассоциация свободной торговли.

Экономическая интеграция регионов мира на основе либерализации

национальных рынков товаров, труда, капитала, информации стимулирует развитие отношений между национальными регионами и формирование транснациональных регионов.

Особые экономические зоны в этих условиях могут стать мостом как для экономического сближения российских регионов, так и для их эффективного и быстрого развития. «Второе рождение» особых экономических зон необходимо стране. В связи с этим правомерно будет рассмотреть историю создания и практические результаты существования особых экономических зон в России, а также сделать анализ реализации миссии особых экономических зон в экономике регионов, предложить экономический механизм функционирования особых экономических зон.

Весьма показательным в этом отношении является опыт функционирования ОЭЗ в Калининградской области, поскольку она занимает особое геополитическое положение, сочетает определенный спектр ресурсных запасов с производственными и рекреационными мощностями. Помимо перечисленного, интерес представляют и многочисленные законодательные и административные попытки придания Калининградской области особого статуса.

Область является самым западным регионом России, полностью отделенным от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами. По размерам территории (15,1 тыс. кв. км) это самый малый субъект Российской Федерации. В области проживает более 950 тыс. человек. Городское население превышает сельское в 4 раза и составляет 80 процентов от общего числа жителей¹.

Сравнительно небольшое расстояние отделяет область от европейских столиц и портов западной Европы: до Вильнюса - 350, Варшавы - 400, Берлина - 600, Стокгольма - 650 километров. Территориальная близость к деловым центрам Европы, многолетний опыт развития как одного из промышленных центров российского Северо-Запада обеспечили материальную основу превращения Калининградской области в форпост интеграции России в европейскую экономику.

В административном отношении область входит в состав Северо-Западного

¹ Регионы России. Официальное издание ФСГС. Т.1. М., 2006. С. 527.

федерального округа², в военно-административном – представляет из себя самостоятельную единицу, не входящую в состав военных округов Вооруженных Сил Российской Федерации – Калининградский особый район в административных границах Калининградской области³.

Область располагает значительными запасами природных ресурсов. На ее территории находится крупнейшее в мире месторождение янтаря (около 90 процентов мировых запасов). Имеется высококлассная, с низким содержанием серы нефть. Уровень ее ежегодной добычи составляет 0,8-0,9 млн т с возможностью роста до 1,5-2,0 млн т. Есть залежи бурого угля (общая оценка запасов 1,5 млрд т), торфа (2,5-3 млрд куб. м), каменной соли класса «экстра», оцениваемые в несколько десятков тыс. тонн, источники минеральных вод с минерализацией до 50 граммов солей на литр.

Площадь сельскохозяйственных земельных угодий составляет 287 тыс. г., но постоянно сокращается (в 1990 г. – 416,3 тыс. г.)⁴. В области имеются широкие возможности для развития курортно-рекреационного и туристического комплекса, который может занять одно из ведущих мест в системе регионального хозяйства, приобрести общенациональное и даже международное значение. Мягкий климат, морское побережье с обширными песчаными пляжами и такими уникальными природными объектами, как Куршская и Вислинская косы, - немаловажные для этого факторы.

Здесь находится единственный в Российской Федерации незамерзающий портовый комплекс на Балтийском море. Проходящие по территории области транспортные коммуникации связывают Россию и страны Западной Европы кратчайшим путем. Такое геополитическое положение создает предпосылки для развития региона в качестве крупного транспортного узла и торгово-складского центра.

Основу экономики области образует промышленность. Из ее отраслей главными являются: пищевая (38,1% от общего объема промышленного производства), электроэнергетика (18,3 %), машиностроение и металлообработка

² См.: Указ Президента РФ № 849 от 13 мая 2000 г. «О полномочном представителе президента РФ в федеральном округе» с «Перечнем федеральных округов».

³ См.: Указ Президента РФ № 900 от 27 июля 1998 г. «О военно-административном делении Российской Федерации».

⁴ Регионы России. Официальное издание Госкомстата. Т.1. М., 2006. С. 529.

(13,3 %), лесная, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная (9,2 %)⁵. Предприятия машиностроительного комплекса, большая часть которых сосредоточена в Калининграде, производят суда, вагоны, краны, светотехническое оборудование, сложное технологическое оборудование. Сельское хозяйство имеет молочно-мясное направление.

Учитывая специфическое геополитическое положение области, в основу экономической стратегии региона была положена идея создания Свободной экономической зоны. О ее создании на территории Калининградской области (СЭЗ "Янтарь") было объявлено решением Верховного Совета Российской Федерации в 1991 г.⁶ Из-за экономического кризиса и неопределенности правовой базы процесс организации СЭЗ в области во второй половине 1991 г. и в течение 1992 г. шел крайне медленно.

Ещё одним из мотивов создания СЭЗ в Калининградской области являлось желание федеральных властей компенсировать эксклавное положение этого региона – в результате распада СССР область оказалась отрезанной от основной территории страны территориями иностранных государств и международными водами. И, по крайней мере, в краткосрочном плане сделать это удалось. Всеми признается, что положительным результатом функционирования свободной/особой экономической зоны на территории Калининградской области явилось сдерживание роста цен в регионе и насыщение импортными товарами потребительского рынка.

Динамика многих экономических показателей по Калининградской области в 90-е годы была хуже среднероссийской, более того, режим СЭЗ/ОЭЗ привел к возникновению ряда дополнительных проблем.

Во-первых, беспощинный импорт усугубил спад промышленного и сельскохозяйственного производства (см. таблицы 1 и 2). Продукция местных товаропроизводителей оказалась неконкурентоспособной по сравнению с дешевыми импортными товарами. Введение квотирования импорта в марте 1998 г. изменить ситуацию уже не смогло.

⁵ Регионы России. Официальное издание Госкомстата. Т.2. М., 2006. С. 364-365.

⁶ Распоряжение Председателя ВС РСФСР от 3 июня 1991 г. «О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Калининградской области» (в Постановлении СМ РСФСР от 25.09.1991 г. № 497).

При среднероссийском сокращении физических объемов промышленного производства в 1996 г. по сравнению с 1990 г. на 54%, в Калининградской области оно составило 72%, и это один из худших показателей по субъектам Федерации. Однако более глубокий по сравнению со среднероссийским спад производства Калининградской области в 1991-1998 гг. (и особенно в первой половине 90-х годов), был связан не только с давлением на местных производителей импорта, но и с разрывом традиционных хозяйственных связей, от которых область пострадала в большей степени, оставшись отделенной от основной территории страны границами новых независимых государств. Кроме того, спад объясняется спецификой унаследованной от советских времен отраслевой структуры промышленности региона. На отрасли, испытывавшие в России наиболее глубокий спад – машиностроение, легкую и пищевую промышленность – в области в 2002 г. приходилось свыше 70% производства.

Заметно больше среднероссийского был спад и сельскохозяйственного производства, хотя здесь различия оказались и не столь значительными. В итоге несмотря на относительно благоприятные агроклиматические условия ведения сельского хозяйства по сравнению со многими российскими регионами, область и самообеспеченного сельскохозяйственной продукцией региона превратилась в крупного импортера.

Во-вторых, не была достигнута одна из основных целей создания свободных экономических зон – привлечение значительных объемов инвестиций. Калининградская область так и не стала особо привлекательной для инвесторов. Объемы инвестиций в основной капитал и иностранных инвестиций в расчете на душу населения в регионе были ниже среднероссийских показателей.

Таблица

Индексы физического объема промышленного производства в 1995-2005 гг.

ГОД	В % к предыдущему году		В % к 1990 г.	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1996	92	96	92	96
1997	82	83	75	80
1998	86	82	65	65
1999	79	62	51	41
2000	97	89	50	36
2001	96	86	48	31

2002	102	98	49	30
2003	95	91	46	28
2004	108	104	50	29
2005	109	132	54	38

Источник: ФСГС

Таблица

Индексы физического объема сельскохозяйственного производства в 1998-2005 гг.

Год	В % к предыдущему году		В % к 1992 г.	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1998	96	92	96	92
1999	88	85	84	78
2000	92	85	78	66
2001	95	93	74	62
2002	101	102	75	63
2003	87	98	65	62
2004	104	101	67	62
2005	105	104	71	65

Источник: ФСГС

Приток иностранных инвестиций в экономику области был крайне нестабильным (см. табл. 4), а отставание от среднероссийского уровня по показателю объема иностранных инвестиций на душу населения было еще более заметным по сравнению с инвестициями в основной капитал. Еще хуже оказалась ситуация с прямыми иностранными инвестициями.

Таблица

Индексы физического объема инвестиций в основной капитал в 1991-1999 гг.

Год	В % к предыдущему году		В % к 1990 г.	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1991	85	83	85	83
1992	60	65	51	54
1993	88	155	45	84
1994	76	71	34	59
1995	90	70	31	42
1996	82	67	25	28
1997	95	94	24	26
1998	88	87	21	23
1999	105	122	22	28

Источник: ФСГС

Иностранные инвестиции в 1995-2000 гг.

Год	Всего иностранных инвестиций на душу населения, долл. США на чел.		Прямые иностранные инвестиции на душу населения, долл. США на чел.	
	Российская Федерация	Калининградская область	Российская Федерация	Калининградская область
1995	20	17	14	13
1996	47	25	17	23
1997	84	12	36	11
1998	80	42	23	10
1999	65	19	29	4
2000	74	20	30	7

Источник: расчеты автора по данным ФСГС

Необходимо также отметить, что нельзя считать иностранные инвестиции панацеей для развития как промышленности, так и региона в целом. Поскольку в регионе определенное место занимают предприятия с внутренним капиталом, их амортизационный фонд, прибыль, налоги накапливаются на местах и используются для дальнейшего развития. А в зонах, где в основном преобладают предприятия с иностранным капиталом, кроме накапливаемых налогов, остальное – амортизационный фонд и прибыль – не участвуют в укреплении экономической мощи региона. Таким образом, исходя из современной экономической действительности, более рациональным делается привлечение собственных средств для развития ОЭЗ всех типов. В настоящий момент данные средства существуют в виде Стабилизационного фонда и служат для укрепления экономики других государств посредством вложения в иностранные ценные бумаги.

С разной степенью интенсивности свободные экономические зоны (или особые экономические зоны, зоны предпринимательства) создавались в России на протяжении всех 90-х годов. Поскольку единого закона о СЭЗ принято не было, то функционирование зон определялось отдельными специально принимаемыми актами. Причем подавляющее большинство этих актов – указы Президента и постановления Правительства, а отнюдь не федеральные законы.

В качестве одного из достижений функционирования режима СЭЗ нередко называют рост числа зарегистрированных предприятий с участием иностранного

капитала. Однако этот показатель не может адекватно отражать фактическую ситуацию, поскольку в существующей статистике не фиксируется процент реально действующих предприятий. Более того, совместные предприятия работали в основном в торговой сфере, то есть, по сути, пользовались возникшей "дырой" в госгранице.

О специализации Калининградской области на импорте свидетельствует и динамика внешнеторгового оборота. Если в 1994 г. внешнеторговое сальдо области оставалось еще положительным, то с 1995 г. стало устойчиво отрицательным.

Таблица 5

Калининградская область: внешнеторговые потоки и прямые иностранные инвестиции в 1997-2004 гг.

Год	1997		2000		2002		2004	
	млн дол.	доля в ВРП, %	млн дол.	доля в ВРП, %	млн дол.	доля в ВРП, %	млн дол.	доля в ВРП, %
Оборот	1746	118	1345	154	1542	140	2203	173
Весь экспорт	458	24	519	52	508	46	547	43
Экспорт в режиме ОЭЗ (без транзитных налогов)	-	-	229	26	206	19	-	-
Весь импорт	1286	92	826	94	1034	94	1656	130
Сальдо	-828	-70	-307	-50	-526	-48	-1109	-87
Вывоз товаров в Россию в режиме ОЭЗ (в льготном режиме, без уплаты таможенных платежей)	-	-	432	49	619	56	759	60
Приток прямых иностранных инвестиций	10,6	0,76	6,6	0,76	3,2	0,29	5,9	0,46
ВРП по официальному обменному курсу, млн. долл.	1403	-	874	-	1100	-	1270	-

Источник: Смородинская Н., Жуков С. Калининградский анклав в Европе: заплыл против течения. М., 2005.

Таким образом, при позитивном краткосрочном эффекте, долгосрочный эффект от введения на территории Калининградской области режима свободной, а затем особой экономической зоны, оказался в основном негативным.

Причины неэффективности (или очень ограниченной эффективности)

введения режима СЭЗ являются для всех или большинства российских зон общими. Во-первых, это частые изменения в законодательстве, свойственные не только Калининградской области. В первой половине 90-х годов основная задача деятельности СЭЗ виделась в развитии экспортного производства и привлечении инвестиций. Поэтому производителям на территории СЭЗ предоставлялся широкий набор налоговых и таможенных льгот. Но, уже в середине 90-х годов большая часть льгот была отменена, и современные ОЭЗ – это уже не производственные, а торговые зоны с льготным таможенным режимом. Естественно, что подобные кардинальные изменения в законодательстве не способствуют инвестиционной привлекательности ОЭЗ.

Во-вторых, огромные размеры большинства создававшихся российских СЭЗ. Мировой опыт показывает, что успешное функционирование СЭЗ возможно только при высоком уровне развития инфраструктуры (транспорта, системы телекоммуникаций, связи, гостиничного сервиса) на территории, где она расположена. Причем иностранные предприниматели обычно приглашаются в зону только после того, как там уже создана необходимая инфраструктура. Капиталовложения в нее составляют основную долю всех затрат, связанных с созданием и функционированием ОЭЗ (комплексное обустройство одного квадратного километра ОЭЗ в различных странах мира обходится в сумму от 40 до 45 млн. долларов). Поэтому примерно 80% всех инвестиций в ОЭЗ приходится на внутренние источники капиталовложений (расчеты по 26 развивающимся странам, произведенные в конце 80-х годов, показали, что принимающие стороны затратили в среднем 4 долл. внутренних средств для привлечения 1 долл. иностранного инвестора). Следовательно, и размеры ОЭЗ, как правило, невелики. В России же это обстоятельство явно недоучитывалось, и зачастую СЭЗ охватывали всю территорию того или иного субъекта Федерации, обустроить которую было просто нереально (Калининградская область не является исключением из этого правила)⁷.

В-третьих, создание ОЭЗ многими в России рассматривалось как способ решения проблемы социально-экономического развития депрессивных и отсталых

⁷ Об этой проблеме см., например: Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «О свободных экономических зонах» (депутат ГД Пузанов А.Г.). Постановление ГД ФС РФ № 4173-III ГД от 22 июня 1999 г. «О проекте федерального закона «О свободных экономических зонах».

территорий. Опять-таки, как показывает мировой опыт, ОЭЗ могут успешно функционировать, только если они обладают какими-либо конкурентными преимуществами – часто это выгодное экономико-географическое положение. В России же многие зоны расположены во внутренней части страны, нередко на удалении от основных транспортных магистралей и узлов. Другим преимуществом может являться наличие значительных льгот для инвесторов, но и этого преимущества, как было сказано выше, у российских СЭЗ не было.

Законодательно определенное жесткое разграничение ОЭЗ по 3 типам представляется не вполне эффективным. Часто это означает разрыв логических цепочек, а возможность получения двух ОЭЗ различного типа одним регионам пока представляется не очень реальной. Наиболее очевидными представляются возможности сочетания промышленной и технико-внедренческой зон, туристской и портовой, портовой и промышленной. Мировой опыт подтверждает эффективность комплексных ОЭЗ. На наш взгляд, возможна следующая классификация ОЭЗ:

1. *Зоны экспортного производства (ЗЭП).* Это основная и довольно успешная модель, используемая развивающимися странами. Основной функцией ЗЭП является привлечение иностранных инвестиций и развитие промышленности. Зона используется для переработки сырья, изготовления продукции по импортным образцам, сборки импортных комплектующих и компенсационной торговли. Это способствует развитию производства с высокой концентрацией рабочей силы, чья продукция предназначена в основном на экспорт.
2. *Зоны свободной торговли.* К этому типу зон относятся преимущественно портовые районы со значительными товарными потоками. Целью открытия является привлечение ещё больших партий товаров для торговых сделок по средством упрощенного таможенного режима. Складирование, инспектирование, транспортировка, банковские операции с этими товарами эффективно способствуют процветанию регионов.

Финансово-экономические зоны. Их функция заключается в создании определенных районов для привлечения банковских и прочих финансовых и нефинансовых структур (например, страховых) для развития финансовой деятельности. Создание этих зон связано с большей долей риска и требует жестких мер государственного контроля.

Зоны развития туризма и недвижимости. Зоны призваны привлечь капитал для освоения рекреационных ресурсов региона и для начала активного делового, промышленного и жилищного строительства.

Научно-технические парки. Экономическое значение таких зон для страны чрезвычайно велико. Такие парки могут возникнуть на базе продвинутых ЗЭП. Их задачей является развитие высокотехнологичного производства, проведение НИОКР, экспорт технологий, выращивание большого количества профессиональных кадров.

Однако в современных условиях большинство регионов, добивающихся статуса ОЭЗ, привлекает то, что территория зоны подпадает под условия таможенной экстерриториальности. Между тем, конституционность норм таможенной экстерриториальности принципиально не ясна сегодня даже в отношении небольших участков государственной территории РФ (площадь в несколько кв. км), не говоря уже о регионах размером с целую область, поскольку Конституция Российской Федерации запрещает образование таможенных границ внутри территории страны: «На территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств»⁸. Исключения допускаются лишь в целях «...обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей»⁹. Уже одно это обстоятельство ставит под вопрос правомерность принятия решений об образовании различных ОЭЗ на территории России.

⁸ Конституция РФ. Ст. 74. Ч. 1.

⁹ Конституция РФ. Ст. 74. Ч. 2.

Вторая проблема состоит в отсутствии четко сформулированных целей создания зон, не противоречащих как интересам регионов, так и Федерации в целом. Многие руководители регионов видят, как правило, в таких зонах 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 об утрате такой "особой зоной" привлекательности для потенциальных инвесторов.

Между тем, система предоставляемых особой зоне льгот должна служить инструментом реализации имеющихся сравнительных преимуществ данной территории, а не механизмом компенсации имеющихся недостатков или отсутствующих здесь факторов развития. Более того, при нынешних широких масштабах распространения свободных зон в мировом хозяйстве налоговые льготы – далеко не главный стимул для притока в зону иностранного капитала. Существеннее в этом «отношении могут оказаться сегодня такие факторы, как политическая стабильность, инвестиционные гарантии, качество инфраструктуры, квалификация рабочей силы, упрощение административных процедур. Российские зоны могут привлечь инвесторов "не широтой фискальных льгот и даже не дешевизной рабочей силы, но, скорее, перспективой освоения обширного отечественного рынка. Именно последнее должно быть поставлено в центр конкретных зональных проектов".

Все претенденты на создание ОЭЗ стремятся 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 млн.

Вот почему большая часть действующих в мире ОЭЗ ограничена пределами предприятия, нескольких производственных объектов, авиа- или морского порта, в исключительном случае - небольшого по территории города или района. Учитывая нынешнюю нехватку инвестиционных средств, для современной России особенно

актуальна проблема разумного ограничения начальных вложений на обустройство особой зоны.

Аналогично встает вопрос об отношении хозяйствующих субъектов внутри ОЭЗ. Необходимо конкретизировать, являются ли они монолитом, либо совокупностью отдельных хозяйствующих субъектов. Учитывая многофункциональность деятельности ОЭЗ, можно прийти к выводу, что это должна быть «совокупность», но с необходимостью прочных связей между элементами. Из всех организационно правовых форм, представленных в Гражданском кодексе, для построения отношений внутри ОЭЗ с нашей точки зрения наиболее приемлема Ассоциация. Она представляет собой объединение юридических лиц (либо коммерческих, либо не коммерческих), сама коммерческой организацией не являясь. Ассоциация создается для реализации совместных программ, защиты общих прав и интересов и повышения эффективности деятельности входящих в неё организаций. Такое объединение создается исключительно на добровольной основе, и не вправе осуществлять функции управления организациями, входящими её состав.

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

Проведенный анализ дает основания полагать, что ответ на вопрос: есть ли перспективы у особых экономических зон в России – может быть положительным. Однако, несомненно и то, что эффективная реализация этой формы экономического взаимодействия с остальным миром может осуществляться при соблюдении следующих обязательных условий:

- формирования на федеральном уровне четкой концепции в области ОЭЗ, учитывающей как общегосударственные, так и региональные интересы, в том числе взаимной экономической заинтересованности как местных, так и

федеральных органов в создании свободных зон:

- организации ОЭЗ на ограниченной территории, **исключающей нарушение** принципа единого экономического пространства страны;

- возможности (и готовности) федеральных органов направить значительные бюджетные средства для формирования инфраструктуры ОЭЗ, с пониманием того, что реальный эффект для страны может быть получен лишь в перспективе;

- предоставления лучших условий для ведения хозяйственной деятельности в первую очередь российским инвесторам, действующим в ОЭЗ, по сравнению с условиями, которые они имеют за рубежом и на остальной территории Российской Федерации.

Как видно, здесь нет принципиально невыполнимых условий. Проблемы особых экономических зон могут быть решены при согласованных действиях всех заинтересованных сторон.

Создание у нас ОЭЗ может стать, как и во многих странах мира, одним из эффективных способов привлечения инвестиций, катализатором развития внешнеэкономических связей и экономики страны в целом. Но для этого политика их формирования должна быть продуманной и последовательной.

Принимая решение о том, целесообразно ли в России создавать новые особые экономические зоны, необходимо прежде всего ответить на вопрос, стоят ли перед российской экономикой задачи, которые традиционно решаются за счет создания ОЭЗ. К числу этих задач относятся:

- создание привлекательных условий для инвесторов в тех случаях, когда по каким-либо причинам не получается создать благоприятный инвестиционный климат на всей территории страны или прибегнуть к сильным стимуляторам экспортной экспансии;

- экспериментирование с новыми для национальной экономики средствами и методами технологического, организационного и юридического содержания, апробация их на ограниченном территориальном пространстве (с тем, чтобы внедрить такой инструментарий на всей территории страны в случае его успешности, или, наоборот, избежать ошибок в рамках всей национальной экономики);

- концентрация ресурсов для достижения поставленных целей, превращение

ОЭЗ в "полюса роста", способных вытащить за собой в качестве локомотива остальную экономику.

- создание источника поступления новых товаров и технологий, что становится возможным при привлечении иностранных инвестиций: формирование своего рода учебного центра профессиональной подготовки национальных кадров, из которого идет распространение знаний и навыков по современным методам управления предприятиями; достижение целей региональной экономической политики.

Все эти задачи в той или иной степени стоят перед Россией. Например, в рамках российских ОЭЗ можно было бы опробовать механизмы предоставления налоговых льгот инвесторам, предлагаемые в правительственных программах меры по дерегулированию экономики и определить степень их эффективности. Поэтому постановка вопроса о создании ОЭЗ в России вполне оправдана. Единственная цель, ради достижения которой в России ОЭЗ создаваться пока не могут - это развитие депрессивных и отсталых территорий (подобная цель ставится только в промышленно развитых странах, где не столь актуальна проблема привлечения инвестиций и где ОЭЗ нередко создаются ради того, чтобы стимулировать перемещение отечественного капитала между регионами страны).

Поскольку проблемы у всех ОЭЗ общие, то и рекомендации и требования по их решению (в т.ч. и в законе об ОЭЗ) для всех зон одинаковы.

Прежде всего, должен быть решен вопрос равенства субъектов Российской Федерации. Создание на определенной территории ОЭЗ и соответствующее предоставление в границах этой территории разного рода льгот ставит российские субъекты Федерации в неравные условия. Само по себе это не является препятствием для создания ОЭЗ, поскольку в любой стране региональная экономическая политика центральных властей построена на предоставлении тех или иных льгот отдельным территориям. Но для того, чтобы создание ОЭЗ не создавало проблем во взаимоотношениях Федерации и регионов, необходимо рассматривались ОЭЗ именно как инструмент региональной политики и выбирать территории - получатели льгот (иначе говоря – косвенной финансовой помощи), основываясь на максимально четких и жестких, законодательно закреплённых критериях. Соответственно, в законе должно быть четко прописано, что статус

ОЭЗ может получить не любая территория по собственному желанию, а только удовлетворяющая определенным требованиям (имеющая выгодное экономико-географическое положение, богатые природные ресурсы и т.п.).

Вторая причина ограничения числа ОЭЗ заключается в том, что для достижения наибольшей экономической эффективности инвестиции (объемы которых в России невелики) не должны "распыляться" по территории страны, а концентрироваться в регионах и отраслях, способных дать наибольший каталитический эффект для экономики как самих регионов, так и страны в целом. Поэтому, по крайней мере на начальном этапе, ОЭЗ должны быть немногочисленны, обладать компактной территорией, а также ясными отраслевыми приоритетами. Мировой опыт свидетельствует, что оптимальный размер выделенной по территориальному принципу ОЭЗ – от одного-двух до максимум нескольких квадратных километров (а, например, площадь Калининградской области, как уже отмечалось, составляет 15,1 тыс. кв. километров).

Необходимость ограничения, как числа зон, так и их размеров определяется еще и ограниченностью бюджетных средств, которые могут быть выделены на обустройство (создание инфраструктуры) ОЭЗ.

Закон об особых экономических зонах должен быть в максимально возможной степени конкретен. Опыт функционирования российских ОЭЗ показывает, что изложенные в законе декларации о намерениях так и остаются декларациями. При этом закон о ОЭЗ не должен вступать в противоречие с другими федеральными законами (или иметь приоритет над ними). Важно также, чтобы законодательство о ОЭЗ было стабильным, льготы предоставлялись на несколько лет, и существовал запрет на ухудшение условий функционирования получивших льготы предприятий.

Привлечь достаточные инвестиции в российские ОЭЗ можно будет только в том случае, если они будут обладать существенными преимуществами по сравнению с ОЭЗ других стран, особенно граничащих с Россией. Это означает, что при решении вопроса о предоставлении налоговых и иных льгот на территории российских ОЭЗ необходимо будет провести анализ аналогичного законодательства в сопредельных государствах. И ограничение набора льгот лишь освобождением от таможенных

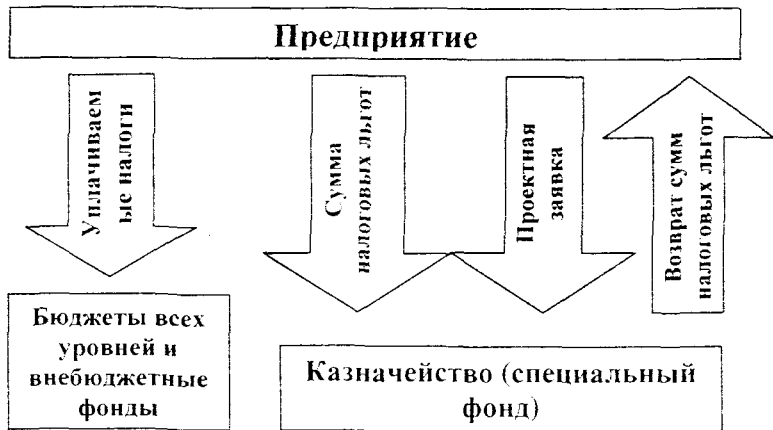
тошлин вряд ли будет достаточным стимулом для иностранных инвесторов.

Типичный набор льгот, исходя из накопленного в других странах опыта, сформулировали еще в конце 1995 г. руководители Всемирной ассоциации зон экспортного производства (в качестве рекомендаций к российскому закону об ОЭЗ): пользователи ОЭЗ освобождаются от подоходного налога и налога на прибыль сроком на 5 лет, начиная с момента получения первой прибыли. В течение следующих 5 лет пользователи зоны облагаются подоходным налогом в размере 50% от нормальной ставки, при этом сумма налога, выплачиваемого во все бюджеты, не должна превышать 25% от полученного дохода. По истечении второго пятилетнего периода пользователи зоны платят подоходный налог по общепринятой в России ставке, но при этом подоходный налог, выплачиваемый во все бюджеты, не должен превышать 25% дохода. В любом периоде, если ставки налогов превышают 25%, то во все бюджеты налоги выплачиваются с пропорциональным уменьшением, чтобы в целом выплаты не превышали 25% дохода. Такие льготы являются наиболее типичными на мировом рынке инвестиций в случае использования инвестиций в ОЭЗ. Эта льгота не несет никаких издержек, так как без нее крупные инвестиции вообще не могут быть сделаны. Именно эта льгота обеспечивает наилучший возврат инвестиций инвестору в период, когда риск капиталовложений наиболее высок. К этому следует еще добавить, что в большинстве ОЭЗ предоставляются также льготы по таможенным платежам.

Хотя набор необходимых в особых экономических зонах налоговых льгот известен, использование их на практике (особенно в российских условиях) сталкивается с необходимостью решения целого ряда проблем и вопросов.

Во-первых, предоставление налоговых льгот может превратить вновь создаваемые ОЭЗ в очередные офшоры, когда предприятия, получающие льготы, будут лишь регистрироваться в ОЭЗ, осуществляя фактическую свою деятельность за ее пределами. Решение этой проблемы видится в установлении такого экономического механизма, при котором теневые структуры были бы лишены возможности получения назначенной налоговой льготы. Данный метод назван нами «Реализация налоговых льгот на основе возвратного механизма». Суть метода состоит в следующем: предприятия, имеющие налоговую льготу, выплачивают

соответствующий налог полностью, перечисляя его в специализированный государственный фонд. Лучше всего для этих целей подходит Казначейство. В данном фонде производится накопление налоговых льгот, и по достижении достаточной суммы по требованию предприятий, Казначейство возвращает требуемую сумму под предоставленный проект, не забывая при этом контролировать целевой характер их использования. При этом в качестве проекта может подразумеваться даже самая незначительная сделка, требующая финансирования, важно только одно: чтобы в Казначействе была подробная информация о расходовании средств.



Анализ показывает, что этот достаточно простой метод является, во-первых, надежным фильтром для теневых структур, а во-вторых имеет весьма широкое применение, как например в случае с особыми экономическими зонами, где, как известно, криминала более чем достаточно. Для предотвращения этого необходимо разработать адекватную систему администрирования, которая позволяла бы отслеживать реальное происхождение товаров (возможно, сопровождаемую требованием к юридическому лицу вести свою деятельность только на территории ОЭЗ). Необходимость эффективного администрирования является дополнительным аргументом в пользу ограниченности размеров ОЭЗ - на компактной территории гораздо легче отследить, используются ли налоговые льготы по своему целевому назначению. Иначе говоря, для России является возможным создание ОЭЗ как по

территориальному, так и по функциональному принципу, т.е. налоговые льготы должны предоставляться на ограниченных участках территории, а не инвесторам по всей территории страны или субъекта Федерации, отвечающим определенным критериям (например, инвестирующим определенный объем средств).

Во-вторых, предоставление налоговых льгот в особых экономических зонах искусственно повысит конкурентоспособность действующих в ОЭЗ предприятий по сравнению с предприятиями, расположенными на остальной территории России. Учитывая, что доля продукции обрабатывающей промышленности в российском экспорте невелика, при вывозе продукции из ОЭЗ в другие страны проблема эта не столь остра. Однако при поставке продукции в другие субъекты Российской Федерации предприятия, действующие в ОЭЗ, не должны получать налоговые льготы. Поскольку особенности ведения бухгалтерского учета не позволяют разделять прибыль, полученную от реализации товаров в стране и за рубежом (и соответственно, не облагать налогом на прибыль только часть прибыли), необходимо установить, какую часть своей продукции предприятие должно экспортировать, чтобы получать льготы по налогу на прибыль (например, предприятие может получать налоговые льготы при поставке на экспорт не менее 80% производимой им продукции).

В-третьих, необходимо ограничить круг отраслей, предприятия которых могут получать налоговые льготы. Очевидно, что преференциальным налоговым режимом не должны пользоваться предприятия нефтедобычи и нефтепереработки. Определение же перечня отраслей и производств, которые могут быть привлечены в свободные экономические зоны, вряд ли возможно.

В-четвертых, все же не столь однозначен вопрос о количественных параметрах налоговых льгот (при всей их типичности в разных странах они разные). Если льготы предоставить в недостаточных объемах, ОЭЗ не привлечет инвесторов, если в чрезмерных объемах – бюджет будет нести совершенно неоправданные потери. Причем, если учесть, что одним из залогов успешного функционирования ОЭЗ является стабильность законодательства (в отношении ОЭЗ оно должно быть стабильным в течение достаточно длительного срока, например, 10 лет), возможности экспериментирования в данном случае крайне ограничены.

Как показывает мировой опыт, предоставление в рамках особых экономических зон налоговых льгот является необходимым, но не достаточным условием успешности функционирования ОЭЗ. По крайней мере, не меньшее значение имеют другие составляющие предпринимательского климата, связанные, в том числе с наличием или отсутствием административных барьеров для ведения бизнеса. Поскольку эта проблема в России далека от своего решения, преференциальный режим для инвесторов в особых экономических зонах должен предусматривать для них определенный набор административных льгот. К их числу можно отнести:

- упрощенный порядок согласования разрешительной и проектной документации для начала реализации проекта;

- отмену лицензирования;

- ограничение числа проверок предприятий различными органами государственного контроля (например, установление правила, что на предприятии может проводиться только одна комплексная проверка в год продолжительностью не более 2 недель);

- упрощенный визовый режим для иностранных инвесторов и граждан, работающих на территории области;

- разрешение создавать филиалы иностранных банков.

Со стороны региональных органов власти немаловажным является организация прозрачной системы индивидуального сопровождения крупных инвестиционных проектов.

Наконец, создание и функционирование особых экономических зон невозможно без соответствующего правового оформления. Необходимо внесение изменений в закон об особых экономических зонах, а также внесение изменений и дополнений в Налоговый и Таможенный кодексы Российской Федерации. В этих основополагающих документах должен быть предусмотрен преференциальный режим особых экономических зон.

Как следует из всего вышесказанного, ни одна из существующих в России особых экономических зон полностью не отвечает тем требованиям, которые должны предъявляться к ОЭЗ. Учитывая принятие нового закона, все старые ОЭЗ должны быть реорганизованы или ликвидированы. Исключениями могут являться

только Калининградская область и, может быть, Находка (вместо отмены здесь возможна трансформация режима ОЭЗ).

Несмотря на ряд Федеральных законов, указов Президента России и постановлений Правительства РФ, ОЭЗ на сегодняшний день не смогли полностью реализовать возложенных на них задач. А их решение России необходимо и для дальнейшего эффективного экономического развития, и для полноправного и прибыльного членства в ВТО, которое кардинально изменит расстановку сил как на внутрисоссийском рынке товаров технологий и услуг, так и во внешней торговле. Современная Россия стремится занять в международном разделении труда положение, соответствующее ее людскому, промышленному и научному потенциалам, став равноправным торговым партнером на мировом рынке. Присоединение ко Всемирной торговой организации в этом смысле - закономерный и логичный шаг. С другой стороны оно необходимо для консолидации внутренних реформ и их успешного завершения. Россия должна стать членом ВТО только тогда, когда общий баланс прав и обязательств при присоединении будет сведен в пользу российской экономики и послужит ее динамичному росту. Либерализация доступа на рынок товаров и услуг не должна нанести ущерба соответствующим секторам российской экономики, прежде всего тем, которые находятся в стадии модернизации и реструктуризации.

В настоящее время против России применяется более 120 мер дискриминационного характера. Практика последних лет убеждает: эффективная защита интересов российского экспорта без использования механизмов ВТО невозможна.

И решить проблемы, связанные с интеграцией в мировую экономику через ВТО, возможно с помощью такого экономического механизма, как эффективно действующие ОЭЗ, которые могут стать решающим фактором в определении экономического будущего нашего государства. Производство и продажа качественных и высокотехнологичных товаров и услуг по конкурентоспособным ценам с получением прибыли вполне реальны в условиях хорошо отрегулированного механизма ОЭЗ. Зоны должны стать тем мостом, по которому наши производители самых разных отраслей смогут выйти через механизмы ВТО на внешние рынки и занять там достойное место.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. **Осипов В.С. Научограды как механизм развития инновационного научно-производственного комплекса государства // журнал «Предпринимательство». 2007. № 3 (0,5 п.л.). (Журнал, рецензируемый ВАКом Минобрнауки РФ).**
2. Осипов В. С. Научограды России (к определению и содержанию понятия) // Инновационный прорыв в развитии регионов России Сборник научных трудов преподавателей и аспирантов Всероссийской государственной налоговой академии. Москва, 2007. (0,6 п.л.)
3. Бабленкова И. И. Осипов В. С. «Налоговый фильтр» для ОЭЗ // Вестник ВГНА 2007 № 1. М., 2007. (0,5 п.л.).
4. Осипов В. С. Повышение эффективности деятельности ОЭЗ в России // Вестник ВГНА 2006 № 1. М., 2006. (0,5 п.л.).
5. Осипов В. С. Социально-экономический анализ ОЭЗ в г. Калининграде. // Брошюра. ВГНА Москва, 2007. (4 п.л.).