

УДК 338.2

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ: ЭФФЕКТИВНЫ ИЛИ НЕТ?

О.В. Кузнецова

Кузнецова Ольга Владимировна – доктор экономических наук, профессор, профессор РАН; главный научный сотрудник Федерального государственного учреждения «Федеральный исследовательский центр «Информатика и управление» Российской академии наук». Институт системного анализа, пр-т 60-летия Октября, 9, Москва, Россия, 117312. E-mail: kouznetsova_olga@mail.ru.

В статье обсуждается проблема корректности сложившихся в России подходов к оценке эффективности функционирования особых экономических зон (ОЭЗ). Показывается, что существующая практика оценки ОЭЗ по универсальным методикам не позволяет учитывать ряд факторов, влияющих на результативность функционирования каждой конкретной ОЭЗ: тип зоны, экономико-географическое положение, финансирование инфраструктуры, налоговые льготы, отраслевая структура экономики региона. Получаемые искаженные оценки результативности функционирования ОЭЗ определяются не только особенностями самих зон, но и общеэкономическими проблемами: недостатками процедур федерального инвестирования (включая отбор проектов), неоптимальным разграничением полномочий между федеральными и региональными властями, дублированием инструментов федеральной поддержки инвесторов. Учет вышеназванных факторов функционирования ОЭЗ и общеэкономических проблем при разработке критериев оценки их работы позволит оптимизировать работу ОЭЗ, а не ликвидировать их.

Особые экономические зоны, методики оценки эффективности, федеральные инвестиции, льготный режим инвестирования, резиденты ОЭЗ, типы ОЭЗ, экономико-географическое положение, субъекты РФ, Россия.

DOI: 10.14530/se.2016.4.129-152

ВВЕДЕНИЕ

Непростая ситуация в российской экономике заставляет федеральные власти предпринимать усилия по улучшению предпринимательского климата в стране, созданию благоприятных условий для инвестирования и одновременно по повышению эффективности бюджетных расходов в условиях дефицитности федерального бюджета. В этом контексте неудивительно ре-

© Кузнецова О.В., 2016

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 14-28-00097 «Оптимизация российских внешних инвестиционных связей в условиях ухудшения отношений с ЕС») Института мировой экономики и международных отношений РАН.

гулярное обращение властей к институту особых экономических зон (ОЭЗ)¹, которые нацелены как раз на поддержку новых инвестиционных проектов. А поскольку поддержка эта предусматривает среди прочего и федеральные инвестиции в обустройство инфраструктуры ОЭЗ, то неизбежно возникает вопрос об эффективности таких инвестиций и целесообразности их дальнейшего осуществления. К настоящему времени основным поводом для обсуждения эффективности ОЭЗ стала официальная информация Счетной палаты РФ (опубликованная 4 апреля 2016 г.) о том, что «за 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики» [5].

Нельзя сказать, что претензии Счетной палаты РФ к ОЭЗ по поводу их низкой эффективности совсем беспочвенны, проблемы с их работой действительно существуют. Однако ситуация с ОЭЗ гораздо сложнее, чем она представляется во многих заявлениях федеральных чиновников (например, главы Контрольного управления Президента РФ К. Чуйченко [19]). В этой статье мы постараемся обосновать следующие тезисы.

Во-первых, оценка результативности и эффективности ОЭЗ требует использования корректных методик, а таковые пока в деятельность федеральных властей не внедрены.

Во-вторых, и это главное, нельзя оценивать ОЭЗ в целом, а такие оценки нередки и в научной литературе. Несмотря на то, что речь идет об ОЭЗ, созданных в соответствии с единым федеральным законом об ОЭЗ, все ОЭЗ очень разные, и результаты их работы зависят от нескольких факторов: типа ОЭЗ, времени ее создания, выбранной для ОЭЗ территории и ряда других.

В-третьих, для ОЭЗ зачастую свойственны те же проблемы, что и для федеральной экономической политики в целом. Поэтому нужно отделять эти общеэкономические проблемы от проблем собственно ОЭЗ.

СУЩЕСТВУЮЩИЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОЭЗ

Существующие оценки эффективности ОЭЗ можно разделить на две группы – проводимые органами власти и в научных исследованиях. На федеральном уровне правила оценки эффективности ОЭЗ уже неоднократно пересматривались², но в основе официально утвержденных подходов к

¹ В данной статье речь идет об ОЭЗ, созданных в соответствии с федеральным законом от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [16].

² Оценка результатов работы ОЭЗ за 2015 г. будет проводиться по Постановлению Правительства РФ от 07.07.2016 № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» [15]. Прежде действовало Постановление Правительства РФ от 10.06.2013 № 491 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» [17], еще раньше – постановление с таким же названием от 15.08.2012 № 833 [18].

оценке эффективности ОЭЗ неизменно лежит сопоставление фактических и прогнозных (плановых) значений показателей функционирования ОЭЗ: количества резидентов ОЭЗ и созданных ими рабочих мест, осуществленных резидентами ОЭЗ инвестиций и бюджетных инвестиций, количества объектов инженерной инфраструктуры, объемов выручки и уплаченных налогов резидентами ОЭЗ. Публикация Минэкономразвития России всех этих данных дает ценную информацию для анализа, но очевидно, что при предложенном подходе оценка эффективности ОЭЗ зависит не только от реальных результатов их работы, но и от качества прогнозирования, амбициозности планов региональных властей (ниже это будет показано на примере двух ОЭЗ, результаты работы которых будут рассматриваться более подробно).

В прежней методике еще одной ее составляющей была оценка места ОЭЗ в экономике территории, где эта ОЭЗ создана: отношение количества созданных резидентами ОЭЗ рабочих мест к численности трудоспособного населения муниципалитета, отношение выручки и налоговых платежей резидентов ОЭЗ соответственно к ВРП и общему объему уплаченных налогов в субъекте РФ. Эти показатели, бесспорно, интересны, однако они тоже зависят не только от результатов работы ОЭЗ. Не менее значимый фактор – размеры муниципалитетов и субъектов РФ (чем крупнее регион, тем ниже в нем окажется роль ОЭЗ)¹. Видимо, по этой причине оценка роли ОЭЗ в экономике регионов (или муниципалитетов) из действующей методики оценки эффективности ОЭЗ исключена.

Но в контексте поднятого вопроса о роли ОЭЗ в экономике территорий стоит сказать, что надежды федеральных властей на то, что ОЭЗ будут играть значимую роль в экономике страны в целом, просто удивительны. С 2005 г. и до второй половины 2010 г., когда уже в разгаре был экономический кризис, в стране было создано всего две промышленно-производственные ОЭЗ. Могли ли две промышленные площадки на всю территорию страны с более чем 80 субъектами РФ играть сколько-нибудь значимую роль в ее экономике? Очевидно, что нет. Аналогичная ситуация с технико-внедренческими ОЭЗ. Их до 2012 г. было всего 4, тогда как наукоградов (не обязательно имеющих этот статус официально) в России насчитывается как минимум 60–70 [2]. ОЭЗ могли бы стать значимым инструментом привлечения инвестиций в стране, если бы их было существенно больше по количеству. С 2010 г.

¹ Например, по итогам 2014 г. по двум одновременно созданным промышленно-производственным ОЭЗ в Татарстане и Липецкой области количество созданных резидентами рабочих мест отличалось в 2 раза, объем выручки – в 5 раз (в пользу Татарстана), но по роли в занятости и ВРП ОЭЗ имели почти одинаковые показатели. По объему уплаченных резидентами ОЭЗ налогов разрыв был двукратным в пользу Татарстана, зато по роли в экономике региона липецкая ОЭЗ была в 5 раз значимее.

процесс создания ОЭЗ активизировался, но говорить о роли большинства из них преждевременно, поскольку для запуска ОЭЗ необходимо время.

В официальной методике оценки эффективности ОЭЗ был предложен, тем не менее, вполне корректный, на наш взгляд, блок показателей – соотношения вложенных в обустройство инфраструктуры ОЭЗ средств федерального бюджета с инвестициями резидентов ОЭЗ и их налоговыми и таможенными платежами в бюджетную систему. Другое дело, что на практике эти параметры федеральные власти до последнего времени не анализировали. Можно предположить, что из-за того, что такие показатели не могут быть одинаковыми на начальной и последующей стадиях развития ОЭЗ, а критериев оценки эффективности ОЭЗ в разные периоды их функционирования предложено не было.

В соответствии с действующей методикой оценки эффективности ОЭЗ предполагается рассчитывать четыре показателя эффективности: сводный и три частных, отражающих деятельность резидентов ОЭЗ, рентабельность вложения бюджетных средств в создание инфраструктуры ОЭЗ, деятельность органов управления ОЭЗ. Правда, оценивать предлагается рентабельность вложения только бюджетных средств. Для этого предлагается сопоставлять сумму инвестиций резидентов ОЭЗ, инвестиций региональных и местных бюджетов в инфраструктуру ОЭЗ, уплаченных резидентами ОЭЗ налогов, объемов льгот по уплате налогов в региональные и местные бюджеты с суммой инвестиций федерального бюджета в инфраструктуру ОЭЗ и объемов налоговых и таможенных льгот по федеральному бюджету. Предложенный подход – оценка рентабельности только федеральных вложений в инфраструктуру ОЭЗ – спорен. Еще более значимая проблема – отсутствие пока подходов к сопоставлению ОЭЗ, с момента создания которых прошло разное время.

На практике (в т. ч. в названных материалах Счетной палаты РФ) федеральные власти оперируют еще одним показателем – соотношением направленных в инфраструктуру ОЭЗ бюджетных инвестиций и количеством созданных резидентами ОЭЗ рабочих мест. В целом по ОЭЗ значение показателя получилось действительно чрезмерно высоким – стоимость одного рабочего места оказалась эквивалентной средней заработной плате в стране за 25 лет. Но помимо того, что необходимо учитывать различия между ОЭЗ (в разных ОЭЗ стоимость рабочего места разная), дешевизна создания рабочего места не может, на наш взгляд, в принципе служить критерием эффективности ОЭЗ. Ведь для России важнее создание высокопроизводительных рабочих мест, требующих значительных инвестиций, а не мест приложения низкоквалифицированного дешевого труда. Поэтому вполне достаточно сопоставления бюджетных инвестиций и инвестиций резидентов ОЭЗ. Если

последние считают высокую стоимость создания рабочего места экономически оправданной, то, скорее всего, так оно и есть.

С оценкой эффективности ОЭЗ в научной литературе ситуация сложилась неоднозначная. С одной стороны, только в России этой теме посвящены десятки публикаций. С другой стороны, принципиально продвинуться в решении проблемы они пока не позволяют.

Если обратиться к существующему опыту оценки функционирования зарубежных ОЭЗ (или их аналогов), то эта оценка, как и в России, основывается прежде всего на анализе информации о масштабах деятельности резидентов ОЭЗ: объемах их инвестиций, промышленного производства, уплачиваемых налогов, численности занятых, их заработной плате. При наличии необходимой статистики данные по ОЭЗ сопоставляют с данными по более крупным территориальным единицам, стремясь оценить роль таких ОЭЗ в экономике регионов или страны в целом [3; 22; 23; 25]. Другой вариант – сопоставление показателей развития предприятий, которые не пользуются и, напротив, пользуются (располагаясь в ОЭЗ) государственной поддержкой, например, сопоставление производительности труда на предприятиях, их инновационности и т. п. [22; 23]. Однако реализация такого подхода чаще всего сталкивается с дефицитом статистических данных.

Другое направление оценки деятельности ОЭЗ, дополняющее расчет формальных количественных показателей, – оценка роли ОЭЗ в экономическом развитии стран на качественном уровне: например, в структурной перестройке экономики, в апробации новых инструментов государственной экономической политики [4; 24].

Основная проблема проводимых оценок деятельности ОЭЗ, как, впрочем, и многих других мер государственной поддержки инвесторов, – невозможность сделать однозначные выводы о реальной значимости ОЭЗ для социально-экономического развития страны или ее регионов. В экономически развитых странах ОЭЗ, как правило, дают реальные результаты: новые предприятия создаются (осуществляются капиталовложения, появляются новые рабочие места, дополнительные налоговые платежи). Однако никогда нельзя однозначно утверждать, что новые предприятия не появились бы и в случае отсутствия ОЭЗ, или же уже существующие предприятия не находились бы в более благоприятной ситуации без конкуренции со стороны новых (а такая конкуренция считается нечестной). А ведь именно это ключевой момент при принятии решения о том, целесообразно ли создавать ОЭЗ или нет.

Специфика российских исследований эффективности ОЭЗ, как нам представляется, заключается в следующем. Если авторы ставят задачу провести количественные оценки, то они вынужденно опираются на те данные,

которые публикует Минэкономразвития России [6; 8; 12]. Есть работы, где предлагается новая система показателей для оценки эффективности ОЭЗ [7; 21] или только налоговых преференций в ОЭЗ [1]. Но, к сожалению, в условиях отсутствия необходимых общедоступных статистических данных апробировать предлагаемые методические подходы авторы объективно не могут.

В названных работах акцент делается именно на разработку новых систем показателей для оценки эффективности ОЭЗ. На наш взгляд, в нынешних условиях не менее, а может быть, и более важно определить критерии эффективности ОЭЗ, причем различающиеся в зависимости как минимум от времени, прошедшего с начала создания ОЭЗ. При этом при разработке таких критериев можно отталкиваться от лучших практик функционирования ОЭЗ, в т. ч. в самой России. Важно, сопоставляя ОЭЗ, учитывать и особенности территории, где они создаются, хотя этот фактор успешности ОЭЗ сложнее поддается параметризации. Соответственно, ниже будет рассмотрено влияние этих факторов на успешность функционирования ОЭЗ.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ УСЛОВИЙ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РАЗЛИЧНЫХ ТИПОВ ОЭЗ

Для понимания масштабов различий между типами российских ОЭЗ достаточно посмотреть на количество зарегистрированных к настоящему времени резидентов в них (*табл. 1*). При этом для учета времени создания ОЭЗ приводятся данные в разбивке по годам создания ОЭЗ, а число резидентов – только действующих на конец 2015 г. К лету 2016 г. в России было уже 34 ОЭЗ, т. к. в апреле 2016 г. была создана еще одна промышленно-производственная ОЭЗ.

Как видим, фактически провальной оказалась идея создания в стране портовых ОЭЗ. Их создано всего три, немногочисленные резиденты появились только в аэропортовой зоне в Ульяновской области, в морских портах Советской Гавани (Хабаровский край) и Мурманска зоны «мертвы». Базовой причиной провала в данном случае можно считать экономический кризис – требования к стоимости инвестиционных проектов в этом типе ОЭЗ велики, да и реально такие проекты требуют больших вложений¹. Более того, только по портовым ОЭЗ есть пример ситуации, когда субъект РФ выиграл в конкурсе на право создания ОЭЗ (в 2008 г.), но ОЭЗ так и не была

¹ По словам губернатора Мурманской области М. Ковтуна, при принятии решения о создании портовой ОЭЗ в Мурманске рассчитывали на освоение Штокмановского месторождения, которое в последующем было передвинуто на более поздние сроки [9].

создана¹. Речь идет об аэропорте «Емельяново» в Красноярском крае, причем в СМИ говорилось именно о возникших у потенциальных резидентов ОЭЗ финансовых трудностях.

Таблица 1

**Количество созданных в России ОЭЗ
и действующих в них резидентов на конец 2015 г.**

Год создания ОЭЗ	Тип ОЭЗ								Итого ОЭЗ	
	промышленно-производственные		технические		туристско-рекреационные		портовые			
	зон	резидентов	зон	резидентов	зон	резидентов	зон	резидентов	зон	резидентов
2005	2	88	4	238	–	–	–	–	6	326
2007	–	–	–	–	7*	39	–	–	5	39
2009	–	–	–	–	–	–	2	5**	2	5
2010	2	24	–	–	7	17**	1	–	10	41
2011	–	–	–	–	1	–	–	–	1	–
2012	2	4	1	15	–	–	–	–	3	19
2013	–	–	–	–	1	1	–	–	1	1
2014	2	1	–	–	–	–	–	–	2	–
2015	1	–	1	–	1	–	–	–	3	–
Итого	9	116	6	253	15	57	3	5	33	431

Примечания: * две ОЭЗ досрочно ликвидированы; ** все резиденты зарегистрированы только в одной ОЭЗ.

Источник: составлено автором по нормативно-правовым актам и данным Минэкономразвития России [20].

Чуть лучше ситуация с туристско-рекреационными ОЭЗ. В данном случае причин неудач несколько: непродуманность режима преференций для инвесторов, не всегда удачный выбор территорий для создания ОЭЗ и, по всей видимости, завышенные ожидания от возможного потока туристов. В частности, федеральными властями была сделана ставка на развитие горнолыжных курортов на Северном Кавказе. В 2010 г. было принято решение о создании так называемого туристического кластера из 6 ОЭЗ – в Краснодарском крае и Адыгее, Дагестане, Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкессии и Северной Осетии, позже к ним добавились Ингушетия (в 2011 г.) и Чеченская Республика (в 2013 г.)². Итого 8 горнолыжных курортов в одном макрорегионе страны. Даже если исходить из предположения, что российские и иностранные туристы сочтут все эти регионы привлекательными для

¹ В 2005–2009 г. ОЭЗ создавались на основе конкурса субъектов РФ, с 2010 г. создаются решениями Правительства РФ на основе заявок субъектов РФ. При этом процедура принятия решений является для независимых экспертов совершенно закрытой (подробно становление института ОЭЗ в России было рассмотрено в [10]).

² В кластер включили и созданную еще в 2006 г. ОЭЗ в Ставропольском крае – единственную с базовой специализацией не на горных лыжах.

отдыха, вряд ли Россия нуждается именно в таком количестве горнолыжных баз, учитывая, что горные лыжи – отнюдь не дешевый и не массовый вид спорта, к тому же еще и травмоопасный. В результате из всех ОЭЗ в кластере развивается только ОЭЗ «Архыз» в Карачаево-Черкесии.

С промышленно-производственными и технико-внедренческими ОЭЗ ситуация в целом выглядит неплохо. Другое дело, что после проведения конкурса 2005 г. новые технико-внедренческие ОЭЗ в стране почти не создавались, а пример созданного в 2012 г. «Иннополиса» в Татарстане – не самый показательный, поскольку, как и «Сколково», он создавался не на базе сложившегося научно-исследовательского центра, а «в чистом поле». Но даже в этой ОЭЗ в 2015 г. уже появились резиденты.

На результатах работы разных типов ОЭЗ не могут не сказываться довольно существенные различия по предоставляемым их резидентам преференциям. Но прежде чем говорить об этих различиях, важно сказать о том, что получение статуса резидента ОЭЗ связано для инвестора не только с преференциями, но и дополнительными обременениями (что как раз очень часто умалчивается). В число таких обременений входят обязанность резидента ОЭЗ зарегистрироваться в определенном муниципальном образовании, запрет на филиалы и представительства за пределами ОЭЗ, прохождение процедуры получения статуса резидента ОЭЗ, подписание соглашения о ведении хозяйственной деятельности. В таком соглашении прописываются и виды деятельности резидента ОЭЗ, и объемы его капитальных вложений, и сроки их осуществления. Несоблюдение условий соглашения влечет за собой необходимость заключения нового соглашения или же утрату статуса резидента (с возвратом недоплаченных в бюджет средств при использовании налоговых или таможенных льгот, в некоторых случаях даже с уплатой штрафов).

На все эти ограничения инвестору имеет смысл идти только тогда, когда они компенсируются очевидными преимуществами работы в ОЭЗ. Для промышленно-производственных ОЭЗ, как считается, таким очевидным преимуществом является наличие площадки, обеспеченной всей необходимой для строительства промышленного предприятия инфраструктурой, причем часто с бесплатным технологическим подключением к ней. Плюс действуют режим свободной таможенной зоны и налоговые льготы.

В технико-внедренческих ОЭЗ существенное преимущество – снижение ставок страховых взносов в государственные внебюджетные фонды (изначально – единого социального налога)¹. Кроме того, так же как и в промыш-

¹ Ставки единого социального налога / страховых взносов до 2017 г. включительно были установлены в размере 14%, на 2018 г. – 21%, 2019 г. – 28%. Учитывая, что базовая ставка единого социального налога составляла 26%, а нынешний базовый тариф страховых взносов – 30%, льгота оказывается существенной.

ленно-производственных ОЭЗ, готовится обустроенная инфраструктурой площадка, есть другие налоговые и таможенные льготы.

А у туристско-рекреационных ОЭЗ мер поддержки инвесторов оказалось явно недостаточно. Во-первых, принципиальное отличие этого типа ОЭЗ от двух предыдущих – отсутствие компактной территории. Такие ОЭЗ создаются в границах как минимум одного, а нередко и нескольких муниципальных образований, поэтому строящейся формально для ОЭЗ инфраструктурой могут пользоваться не только резиденты ОЭЗ, но и все другие приходящие в муниципалитеты инвесторы, да и туристы¹. Данное обстоятельство к тому же означает, что туристско-рекреационные ОЭЗ – это яркая иллюстрация сложности выработки корректных подходов к оценке эффективности ОЭЗ, поскольку именно для этого типа ОЭЗ результаты бюджетных инвестиций в инфраструктуру не связаны исключительно с резидентами ОЭЗ, скорее надо оценивать в целом развитие туризма в муниципалитетах, на территории которых создаются ОЭЗ. Впрочем, у всех типов ОЭЗ есть определенный мультипликативный эффект, оценивать который федеральные власти не пытаются.

В туристско-рекреационных ОЭЗ режим свободной таможенной зоны не предусматривается, а предоставляемые налоговые льготы оказались весьма «скромными». Таким образом, значимых финансовых преференций резиденты данного типа ОЭЗ не получают, а для того, чтобы воспользоваться построенной на выделенные для ОЭЗ бюджетные средства инфраструктурой, становиться резидентом ОЭЗ необязательно. Неудивительно поэтому, что туризм развивается и на Черноморском побережье Краснодарского края, и в Калининградской области, но туристические ОЭЗ пришлось в этих регионах досрочно ликвидировать по причине отсутствия в них резидентов.

Ситуацию с налоговыми льготами поясним подробнее. Изначально, когда федеральное законодательство по ОЭЗ вступало в силу, во всех типах ОЭЗ было предусмотрено освобождение резидентов ОЭЗ от уплаты регионального налога на имущество организаций и местного земельного налога сроком на 5 лет. Органами власти на местах срок действия этих льгот мог быть продлен, региональные власти также могли снизить региональную ставку налога на прибыль (до 2009 г. – с 17,5 до 13,5%, с 2009 г. – с 18 до 13,5%) и предоставить льготы по региональному транспортному налогу, в т. ч. полностью освободив от его уплаты. Но эти же льготы региональные и

¹ В качестве примера вполне конкретного объекта можно назвать мост через реку Катунь, который расположен на дороге, ведущей в ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае. Реально роль моста гораздо больше: он связывает Алтайский край и Республику Алтай, снижает нагрузку на Чуйский тракт.

муниципальные власти могли предоставлять любым инвесторам на любой территории. Налоговая поддержка инвесторов в регионах практиковалась довольно широко, поэтому получить названные налоговые льготы можно было, не становясь резидентом ОЭЗ. Для резидентов технико-внедренческих ОЭЗ дополнительно было предусмотрено уже названное значимое снижение платежей с фонда оплаты труда, а резиденты промышленно-производственных и туристско-рекреационных ОЭЗ получили право лишь на особый порядок исчисления налога на прибыль, который не имел особого значения.

На более серьезные налоговые преференции для резидентов ОЭЗ федеральные власти пошли только в условиях экономического кризиса: в конце 2011 г. были внесены поправки в Налоговый кодекс РФ [14], благодаря которым:

- региональные власти получили право снижать ставку налога на прибыль ниже 13,5%, причем 13,5% – это максимальная ставка, которая может быть установлена в субъектах РФ для резидентов ОЭЗ;
- для резидентов технико-внедренческих ОЭЗ и объединенных в кластер туристско-рекреационных ОЭЗ федеральная ставка налога на прибыль была установлена в размере 0% (вместо 2%);
- срок действия льгот по имущественному налогу был продлен до 10 лет (с сохранением возможности еще большего его продления решениями региональных властей).

Таким образом, в последние годы масштаб налоговых льгот стал в гораздо большей степени зависеть от решений региональных властей. При этом далеко не во всех регионах пошли на снижение региональной ставки налога на прибыль ниже 13,5%. По данным Минэкономразвития России [13]¹, на уровне 13,5% ставка осталась во всех технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ (или же соответствующее законодательство вообще не было сформировано). Иначе говоря, власти регионов с туристско-рекреационными ОЭЗ не стали предпринимать особых усилий по снижению налоговой нагрузки для резидентов ОЭЗ, и налоговые льготы для них так и остались «скромными». Напротив, в субъектах РФ, где созданы промышленно-производственные ОЭЗ, региональные власти воспользовались предоставленным им правом снижать ставку налога на прибыль (подробнее ниже), тем самым еще больше усилив привлекательность этого типа ОЭЗ для инвесторов.

¹ Фактически министерство приводит данные на первую половину 2013 г., что само по себе негативно характеризует качество федеральной политики по продвижению ОЭЗ. По другим данным, решения по снижению региональной ставки налога на прибыль ниже 13,5% в технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ не принимались и в последующие годы.

ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ ПРОМЫШЛЕННО-ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОЭЗ

Детальнее влияние разных факторов на результаты работы ОЭЗ покажем на примере промышленно-производственных зон. Этот тип ОЭЗ удобен для анализа по нескольким причинам. В целом промышленно-производственные ОЭЗ считаются относительно успешными, поэтому проблемы развития отдельных ОЭЗ этого типа связаны скорее со спецификой каждой из ОЭЗ, а не общими недостатками ОЭЗ как инструмента инвестиционной политики. Число резидентов ОЭЗ не слишком велико¹. Создание промышленно-производственных ОЭЗ происходило наиболее равномерно по годам (табл. 1 и 2), что позволяет сопоставлять результаты ОЭЗ, начавших функционировать в разных макроэкономических условиях. Мотивы выбора регионов для создания ОЭЗ тоже были разными, что позволяет оценить значимость для развития ОЭЗ специфики ее территории.

Так, ОЭЗ «Алабуга» (в Татарстане) и «Липецк» создавались в результате конкурса субъектов РФ, в ходе которого отбирались территории с наилучшими условиями для привлечения инвесторов. ОЭЗ «Титановая долина» (в Свердловской области) и «Тольятти» – это ОЭЗ, появившиеся в рамках федеральной антикризисной политики для поддержки монопрофильных населенных пунктов. ОЭЗ «Моглино» (в Псковской области) и «Владивосток» создавались для поддержки проблемных регионов, «Калуга» – в качестве поощрения органов власти субъекта РФ, который продемонстрировал заметные успехи в реализации инвестиционной политики. ОЭЗ «Лотос» (в Астраханской области) – это проект в сфере импортозамещения. ОЭЗ «Ступино Квадрат» (в Московской области) и «Узловая» (в Тульской области) созданы ради поддержки уже существовавших к моменту принятия соответствующих решений индустриальных парков.

При оценке результатов работы ОЭЗ важно учитывать время, которое прошло с момента создания ОЭЗ. Как показывает опыт, первый резидент регистрируется в ОЭЗ в течение первого года (года с небольшим) после принятия решения о создании ОЭЗ (табл. 2), исключением является только ОЭЗ во Владивостоке. В последующем регистрация резидентов идет на протяжении многих лет. Сроки строительства заводов на территории ОЭЗ различаются – в зависимости от специфики отдельных предприятий. При этом, например, в «Липецке» с момента создания ОЭЗ до запуска первого завода прошло 1,5 года (это завод по производству стеклотары), а в «Тольятти» –

¹ Федеральный закон об ОЭЗ предъявляет определенные требования к минимальной стоимости инвестиционных проектов резидентов промышленно-производственных ОЭЗ, они фактически ориентированы на довольно крупные предприятия. По этой же причине инвесторами часто выступают хорошо известные компании.

4 года (хотя это турецкое предприятие по производству автокомпонентов зарегистрировалось в качестве резидента ОЭЗ тоже примерно за 1,5 года до запуска своего завода). В итоге в «Алабуге» из 46 действующих резидентов уже производят продукцию 23 (на конец 2015 г.), в «Липецке» – 13 из 42, в «Тольятти» – 2 из 16. В «Титановой долине» ситуация непростая, здесь только 8 резидентов, и их предприятия в лучшем случае строятся¹.

Таблица 2

**Ключевые даты развития по промышленно-производственным ОЭЗ
(по резидентам ОЭЗ – на конец 2015 г.)**

ОЭЗ	Местоположение ОЭЗ	Дата подписания (номер) постановления Правительства РФ	Дата регистрации первого резидента	Дата запуска первого завода
«Липецк»	Липецкая область, Грязинский район	21.12.2005 (№ 782)	23.03.2006	14.06.2007
«Алабуга»	Республика Татарстан, Елабужский район	21.12.2005 (№ 784)	27.07.2006	27.05.2008
«Тольятти»	Самарская область, Ставропольский район	12.08.2010 (№ 621)	08.09.2011	12.08.2014
«Титановая долина»	Свердловская область, Верхнесалдинский городской округ	16.12.2010 (№ 1032)	30.12.2011	нет
«Моглино»	Псковская область, Псковский район	19.07.2012 (№ 729)	31.05.2013	нет
«Калуга»	Калужская область, г. Людиново и Людиновский район	28.12.2012 (№ 1450)	06.05.2014	нет
«Владивосток»	Приморский край, г. Владивосток	18.08.2014 (№ 822)	нет	нет
«Лотос»	Астраханская область, Наримановский район	18.11.2014 (№ 1214)	11.12.2015	нет
«Ступино Квадрат»	Московская область, Ступинский район	08.08.2015 (№ 826)	нет	нет
«Узловая»	Тульская область, Узловский район	14.04.2016 (№ 302)	–	–

Источник: составлено автором по нормативно-правовым актам, реестру резидентов ОЭЗ [20], лентам новостных сообщений.

Регистрация резидентов в промышленно-производственных ОЭЗ шла неравномерно по годам, причем в разных ОЭЗ по-разному (табл. 3). Например, в «Алабуге» максимальное число резидентов было зарегистрировано в 2011 г., в «Липецке» – в 2008 и 2014 гг. По всей видимости, это обусловлено влиянием множества факторов на развитие ОЭЗ, среди которых могут быть:

¹ Данные по числу резидентов ОЭЗ являются точными, поскольку основываются на реестре резидентов ОЭЗ Минэкономразвития России. Источники информации по работе предприятий – сайты ОЭЗ и новостные ленты (включая официальные).

- меняющиеся макроэкономические условия (этим можно объяснить падение интереса инвесторов к ОЭЗ в 2009 г.);
- сроки ввода в действие объектов инфраструктуры ОЭЗ;
- изменение правил работы ОЭЗ (за прошедшие с момента федерального закона об ОЭЗ годы в законодательство неоднократно вносились изменения).

Таблица 3

Регистрация резидентов ОЭЗ в промышленно-производственных ОЭЗ

Год	ОЭЗ «Липецк»	ОЭЗ «Алабуга»	ОЭЗ «Тольятти»	ОЭЗ «Титановая долина»
2006	4	1	–	–
2007	1	4	–	–
2008	8	3	–	–
2009	4	1	–	–
2010	1	4	0	–
2011	6	12	3	1
2012	0	9	4	2
2013	7	3	6	1
2014	8	8	4	3
2015	7	6	1	1
Всего*	46 (43)	51 (47)	18 (16)	8

Примечание: * в скобках – число действующих на конец 2015 г. резидентов ОЭЗ.

Источник: составлено автором по реестру резидентов ОЭЗ [20].

Одно из изменений – снижение требований к минимальной стоимости инвестиционных проектов резидентов промышленно-производственных ОЭЗ. Изначально инвесторы должны были осуществить капитальные вложения в сумме, эквивалентной не менее 10 млн евро, в т. ч. не менее 1 млн евро в течение первого года деятельности. В конце 2009 г. сумма была снижена до 3 млн евро (с сохранением требований по первому году), в конце 2011 г. – зафиксирована в рублях – 120 млн руб., из которых 40 млн руб. капиталовложений стало возможным осуществлять в течение первых 3 лет деятельности. Снижением требований к инвестиционным проектам можно было бы объяснить всплеск интереса инвесторов к ОЭЗ в 2011 г. (лаг в один год объясним тем, что инвесторам необходимо время для принятия решения). Однако из 16 зарегистрировавшихся в «Алабуге» в 2010–2011 гг. резидентов только у 2 объем заявленных инвестиций был ниже 10 млн евро, в «Липецке» – у 3 из 7¹. Поэтому позитивную роль сыграл скорее проявляемый властями интерес к развитию ОЭЗ.

¹ Источником информации по заявляемой стоимости инвестиционных проектов резидентов ОЭЗ являются новостные ленты (в т. ч. Минэкономразвития России), а также интернет-сайты компаний.

Расширение налоговых льгот для инвесторов сыграло, видимо, более значимую роль. Органы власти всех субъектов РФ, где созданы промышленно-производственные ОЭЗ, воспользовались данным им правом снизить ставку налога на прибыль ниже 13,5% (табл. 4). При этом отличаются не только параметры налоговых льгот, но и сроки их введения. Например, в Татарстане, Липецкой и Самарской областях поправки в налоговое законодательство внесли в 2012 г., но в Татарстане льготы ввели в действие с 1 января 2013 г., а в областях – с 1 января 2012 г. И, как видно из таблицы 3, всплеск притока инвесторов в «Липецк» и «Тольятти» прошел в 2013 г., в «Алабуге» – в 2014 г. А в Свердловской области, где ОЭЗ и так была не самой успешной, ставки налога на прибыль снизили только с 2014 г.

Таблица 4

Ставки налога на прибыль в промышленно-производственных ОЭЗ

ОЭЗ	Ставка 0%	«Промежуточная» ставка	Ставка 13,5%
«Липецк»*	5 лет с момента получения прибыли	5% – следующие 5 лет	Все последующие годы
«Алабуга»	5 лет с момента получения прибыли	5% – следующие 5 лет	Все последующие годы
«Тольятти»	До 31.12.2018	3% – с 01.01.2019 по 31.12.2020 7% – с 01.01.2021 по 31.12.2022 10% – с 01.01.2023 по 31.12.2024	С 01.01.2025
«Титановая долина»	10 лет с момента получения прибыли	5% – следующие 5 лет	Все последующие годы
«Моглино»	с 01.01.2013 по 31.12.2019	3% – с 01.01.2020 по 31.12.2021 10% – с 01.01.2022 по 31.12.2023	С 01.01.2024
«Калуга»**	–	5% – до 31.12.2022 9% – с 01.01.2023 по 31.12.2026	С 01.01.2027
«Лотос»	10 лет с момента получения прибыли	8% – все последующие годы	–
«Ступино Квадрат»	8 лет с момента регистрации	5% – следующие 6 лет	Все последующие годы
«Узловая»	5 лет с момента получения прибыли	5% – следующие 5 лет	Все последующие годы

Примечания. * В случае выпуска экспортно ориентированной и/или импортозамещающей продукции (если доля дохода от реализации указанной продукции составляет не менее 50%) ставка 0% действует 7 лет; 5% – следующие 3 года. ** Для трех видов деятельности – производства машин и оборудования, производства частей автомобилей и их двигателей, обработки древесины и производства изделий из дерева – установлен более льготный режим: 0% – до 31.12.2017; 3% – с 01.01.2018 по 31.12.2020; 5% – с 01.01.2021 по 31.12.2022; 8% – с 01.01.2023 по 31.12.2024; 10% – с 01.01.2025 по 31.12.2026.

Источник: составлено автором по законам субъектов РФ.

Основная же и неоднократная озвученной в СМИ причина отставания «Титановой долины» по темпам ее развития (прежде всего от созданной в то же самое время «Тольятти») – отсутствие федеральных инвестиций в ин-

фраструктуру этой ОЭЗ в первоначальных планах ее создания. Фактический объем всех бюджетных инвестиций¹ в инфраструктуру «Титановой долины» на конец 2014 г. был более чем в 3 раза ниже, чем в инфраструктуру «Тольятти» (табл. 5).

Таблица 5

**Объемы бюджетных инвестиций в обустройство инфраструктуры
промышленно-производственных ОЭЗ**

ОЭЗ (в скобках – Постановление Правительства РФ, если не указано ранее)	Планируемые инвестиции		Фактические бюджетные инвестиции на конец 2014 г., млн руб.
	федеральный бюджет, млн руб. (годы)	бюджет субъекта РФ, млн руб.	
«Липецк», Грязинский район	Не указано	Не указано	8369
«Липецк», Елецкий район (№ 697 от 11.07.2015)	0	4968,4	0
«Алабуга»	Не указано	Не указано	29 892
«Тольятти»	7193 (2011–2013)	774	3373
«Титановая долина» (№ 1178 от 17.12.2013)	4800 (2015–2017)	4700	1028
«Моглино»	2881,5 (2013–2015)	467,8	46
«Калуга», Людиново и Людиновский район	2600 (2014–2016)	600	577
«Калуга», Боровский район (№ 367 от 16.04.2015)	0	890	0
«Владивосток»	5365 (2015–2017)	300	0
«Лотос»	0	2455,2	0
«Ступино Квадрат»	0	0	0
«Узловая»	0	3486 (до 2018)	0

Источник: составлено автором по постановлениям Правительства РФ о создании ОЭЗ, данным Минэкономразвития России.

Как видим, единых подходов к федеральному финансированию инфраструктуры ОЭЗ нет (они и не предусматриваются федеральным законодательством), поэтому объемы такого финансирования сильно разнятся по ОЭЗ. По первым зонам в правительственных постановлениях вообще не оговаривались конкретные суммы (в середине 2000-х гг. дефицита средств не было, напротив, шел поиск мест вложения бюджетных средств). В созданных в последние годы ОЭЗ федеральное финансирование вообще не предусматривается, а в случае «Ступино Квадрат» и бюджетное финанси-

¹ К сожалению, в данных Минэкономразвития России по бюджетному финансированию инфраструктуры нет данных по бюджетам разных уровней – федеральному, региональному, местным. Поэтому невозможно сказать, является ли превышение в 2,5 раза объемов бюджетных инвестиций в «Алабуге» по сравнению с «Липецком» результатом более масштабного финансирования «Алабуги» из консолидированного республиканского бюджета или же более активной поддержки республики со стороны федеральных властей (а для Татарстана характерно повышенное финансирование экономики республики из федерального бюджета [10]).

рование в принципе. Эта ОЭЗ в Московской области фактически создана на базе частного индустриального парка, который к моменту принятия решения об ОЭЗ уже начал развиваться. Возможно, «Ступино Квадрат» будет вполне успешной, равно как и ОЭЗ, которые должны обустроиваться на средства только региональных бюджетов (это новые площадки в Липецкой и Калужской областях, ОЭЗ в Астраханской и Тульской областях). Но в случае «Титановой долины» возможностей бюджета Свердловской области оказалось недостаточно.

Немалое влияние на результаты работы ОЭЗ оказывают особенности субъекта РФ и даже муниципалитета, где она создается. В отношении промышленно-производственных ОЭЗ можно сказать, что они успешны тогда, когда размещаются:

- на площадках с выгодным экономико-географическим положением;
- в регионах с уже сложившимся высоким уровнем развития промышленности.

Значение экономико-географического положения легче всего проиллюстрировать на примере Калужской области. Этот субъект РФ – общепризнанный лидер по качеству и успешности проводимой региональными властями инвестиционной политики (т. е. неудачи ОЭЗ вряд ли можно списать на неумение властей работать с инвесторами). К моменту создания ОЭЗ Калужская область уже привлекла немало инвесторов, в том числе в силу близости емкого московского рынка сбыта. Построили свои предприятия инвесторы в основном либо в Калуге или вблизи нее, либо в районах на границе со столичным регионом. А для создания ОЭЗ была выбрана периферийная для области площадка – в Людиново и Людиновском районе. Такое решение теоретически было правильным – областные власти хотели снизить дифференциацию в уровне социально-экономического развития муниципалитетов региона. Однако на практике привлечь инвесторов в ОЭЗ оказалось проблематичным (на февраль 2016 г. там было 4 резидента, но по сравнению с успешными ОЭЗ это немного), и предприниматели именно неудовлетворительную логистику называли в качестве основной причины непривлекательности Людиново. В итоге в 2015 г. было принято решение о создании второй площадки ОЭЗ – на этот раз уже в близком к Москве Боровском районе.

Еще хуже ситуация в созданной в 2014 г. промышленно-производственной ОЭЗ во Владивостоке. Причем в данном случае дело не только в общих проблемах инвестиционной привлекательности дальневосточных территорий, но и в том, что через считанные месяцы после подписания правительственного постановления, когда в ОЭЗ должны были начать приходить первые резиденты, уже активно обсуждались федеральные законопроекты по территориям опережающего социально-экономического развития на Даль-

нем Востоке. А в их рамках инвесторам даются гораздо большие льготы, нежели в ОЭЗ, хотя и они еще не являются гарантией успеха [11].

Значение сложившейся в регионе, где создается ОЭЗ, промышленности важно с точки зрения наличия потребителей производимой в ОЭЗ продукции или, наоборот, поставщиков сырья или комплектующих. Важны и наличие квалифицированных кадров в определенных отраслях, подготовка в учебных заведениях региона специалистов соответствующего профиля. Самый яркий пример – ОЭЗ «Тольятти». Здесь из 16 действующих резидентов зоны 12 специализируются на производстве автокомпонентов. Причем среди этих 12 резидентов нет ни одного с участием только российского капитала, это все либо иностранные инвесторы, либо совместные предприятия.

Отраслевая специализация предприятий в Татарстане и Липецкой области гораздо разнообразнее. При этом в Татарстане есть немало предприятий автопрома и нефтехимии – традиционных отраслей специализации региона; в Липецкой области – ряд заводов, которые используют продукцию Новолипецкого металлургического комбината. А вот Псковская область отличается невысоким уровнем экономического развития, здесь нет подобных промышленных предприятий, и у ОЭЗ успехи скромные.

У «Алабуги» есть еще одна специфика: здесь целый ряд предприятий с участием турецкого капитала. Это обусловлено наличием особых связей между Турцией и Татарстаном, основанных на культурно-исторической общности. И это еще одна, пусть и частная, иллюстрация влияния особенностей региона на результаты работы ОЭЗ.

Результаты функционирования промышленно-производственных ОЭЗ в Татарстане и Липецкой области

Более детально сопоставим результаты работы промышленно-производственных ОЭЗ в Татарстане и Липецкой области, которые были созданы первыми и в одно время. На примере этих ОЭЗ можно показать неоднозначность как предложенной Минэкономразвития методики оценки ОЭЗ, так и собственно результатов работы ОЭЗ.

По оценке Минэкономразвития России, по итогам 2014 г. ОЭЗ «Алабуга» заняла в рейтинге промышленно-производственных ОЭЗ 1-е место, ОЭЗ «Липецк» – 2-е место. Хорошо видно (*табл. 6*), что по многим параметрам соотношение фактических и прогнозных показателей было лучше по «Липецку», хотя планы развития и реальные результаты развития этой ОЭЗ были более скромными по сравнению с «Алабугой». На 2-е место ОЭЗ «Липецк» попала из-за существенного невыполнения планов по строительству инфраструктуры ОЭЗ, что может быть виной федеральных властей (правда, этот недостаток в методике оценки эффективности ОЭЗ учтен).

Таблица 6

**Результаты функционирования промышленно-производственных ОЭЗ
в Татарстане и Липецкой области**

Показатели (все денежные показатели – в млн руб.)		«Алабуга»	«Липецк»	Отношение 1 к 2
		1	2	
Количество резидентов ОЭЗ	прогноз	42	32	
	факт	43	36	1,19
	% выполнения	102	113	
Резиденты ОЭЗ с участием иностранного капитала	количество	21	13	1,62
	доля, %	49	36	
Количество созданных резидентами ОЭЗ рабочих мест	прогноз	5000	2700	
	факт	5052	2751	1,84
	% выполнения	101	102	
Объем инвестиций резидентов ОЭЗ	прогноз	88 038	26 100	
	факт	78 970	26 452	2,99
	% выполнения	90	101	
Объем бюджетных инвестиций в инфраструктуру ОЭЗ	прогноз	25 078	9863	
	факт	29 892	8369	3,57
	% выполнения	119	85	
Количество объектов инженерной инфраструктуры, построенных на территории ОЭЗ	прогноз	95	56	
	факт	90	51	1,76
	% выполнения	95	91	
Объем выручки	прогноз	166 877	23 500	
	факт	91 455	27 943	3,27
	% выполнения	55	119	
Объем уплаченных резидентами ОЭЗ налогов	прогноз	10 812	1500	
	факт	7323	2338	3,13
	% выполнения	68	156	
Объем уплаченных резидентам ОЭЗ таможенных платежей		13 747	951	14,46
Объем используемых налоговых льгот и льгот по таможенным платежам		10 567	5000	2,11
Доля экспортируемой продукции, %		1	6	0,17
Доля промышленных производств, относящихся к высокотехнологичным секторам экономики, %		31	44	0,70
Доля предприятий, осуществляющих технологические инновации, %		12	25	0,48
Высокопроизводительные рабочие места	количество	4433	2580	1,72
	доля	87,7	93,8	

Примечание: соотношение прогнозных и фактических данных приводится по тем показателям, которые вошли в итоговый рейтинг ОЭЗ Минэкономразвития России.

Источник: данные Минэкономразвития России и расчеты автора на их основе.

Из таблицы 6 также хорошо видно, что по большинству показателей результаты работы ОЭЗ «Алабуга» выше: здесь больше и резидентов ОЭЗ, и их инвестиций, и созданных рабочих мест, выше объемы выручки и упла-

ченных резидентам ОЭЗ налогов. Но в «Алабуге» выше и объем бюджетных инвестиций в инфраструктуру ОЭЗ. И если рассчитать соотношение инвестиций резидентов ОЭЗ и бюджетных инвестиций, то по «Алабуге» оно окажется 2,6, по «Липецку» – 3,2¹ (т. е. в «Алабуге» на 1 руб. бюджетных инвестиций было привлечено 2,6 руб. частных инвестиций, в «Липецке» – 3,2 руб.). Стоимость рабочего места в «Алабуге» выше: 5,9 млн руб. бюджетных инвестиций на рабочее место против 3,0 млн руб. в «Липецке».

«Липецк» также опережает «Алабугу» по экспортной ориентированности производимой продукции (учитывая несырьевой характер производств в ОЭЗ, это важно), по технологичности и инновационности производств, по доле высокопроизводительных рабочих мест.

Вместе с тем, если сопоставить объемы уплаченных налоговых и таможенных платежей резидентами ОЭЗ с объемами бюджетных инвестиций в инфраструктуру ОЭЗ, то по «Алабуге» на конец 2014 г. их соотношение достигло 70% (т. е. 70% вложенных средств уже вернулось в бюджеты всех уровней в виде налоговых и таможенных платежей). По «Липецку» этот показатель составил заметно меньше – 39%. Если же еще учесть объемы предоставленных резидентам ОЭЗ налоговых льгот, то соотношение уплаченных резидентами ОЭЗ налоговых и таможенных платежей с суммой бюджетных инвестиций и налоговых льгот составит по «Алабуге» 52%, по «Липецку» – 25%. Иначе говоря, ОЭЗ «Алабуга» выигрывает у «Липецка» по срокам «окупаемости» федеральных вложений.

Таким образом, результаты сопоставления ОЭЗ в Татарстане и Липецкой области показывают невозможность однозначной их интерпретации. По одним параметрам лучше результаты у «Алабуги», по другим – у «Липецка».

ОЭЗ КАК ЗЕРКАЛО ОБЩЕЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ

В ходе критики ОЭЗ нередко называются проблемы, существование которых нельзя отрицать, но которые имеют отношение не только к ОЭЗ, но и ко всей российской экономике. Такие проблемы, безусловно, необходимо решать, но отказ от ОЭЗ этому способствовать не будет. В числе подобных проблем можно назвать следующие.

Первая – это целый комплекс проблем, связанных с инвестициями из федерального бюджета: срыв сроков освоения выделяемых средств (в т. ч. путем отправки части денег на депозиты ответственных за их освоение госкомпаний), завышенная стоимость проектов, несовершенство процедур отбора поддерживаемых инвестиционных проектов и т. д., и т. п. Достаточно

¹ Для сравнения: по ОЭЗ «Тольятти» этот показатель составляет 1,1 раза; по «Титановой долине» – 0,3 раза.

посмотреть на результаты остальных проверок Счетной палаты, чтобы понять, что подобная ситуация почти повсеместна. Но это еще не означает, что надо отказываться от инвестиций из федерального бюджета.

Вторая проблема – нерациональное распределение полномочий между федеральными и региональными властями: постоянно поднимается вопрос о недостаточности полномочий регионов в экономической сфере. ОЭЗ вплоть до последнего времени управлялись преимущественно федеральными структурами, и только сейчас идет процесс передачи управления ОЭЗ региональным органам власти, которые в гораздо большей степени заинтересованы в получении реальных результатов работы ОЭЗ. Неспособность федеральных властей сразу предложить оптимальную схему управления ОЭЗ (а меняется она уже не в первый раз) – это еще не свидетельство неэффективности ОЭЗ как инструмента инвестиционной политики как такового.

Третья проблема – это дублирование схожих по своей сути инструментов федеральной инвестиционной политики со всеми вытекающими негативными последствиями (включая запутанность системы поддержки для инвесторов). В СМИ появилась даже информация о том, что есть президентское поручение разработать единые подходы к созданию ОЭЗ и их аналогов [19]. Вместе с тем это не означает отказа от самой идеи – привлекать инвесторов путем обустройства необходимой для них инфраструктуры, предоставления налоговых и других финансовых льгот, снижения административных барьеров.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведенный анализ позволяет сформулировать проблемы и выделить факторы, объясняющие неоднородность результатов функционирования созданных в России ОЭЗ.

Во-первых, разный временной горизонт создания ОЭЗ – от 2005 до 2016 г., исключает получение одинаковых результатов работы. При этом не выработаны критерии оценки эффективности ОЭЗ на разных этапах развития, что является одной из исследовательских задач.

Во-вторых, прослеживается более высокая результативность многих промышленно-производственных и технико-внедренческих ОЭЗ и низкая результативность большинства туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ, что вызвано вполне объективными причинами:

- портовые ОЭЗ были созданы только после начавшегося в 2008 г. кризиса, и многие планировавшиеся проекты просто сорвались или были отложены;
- в туристско-рекреационных ОЭЗ преференции для инвесторов оказались явно недостаточными, а специфика функционирования этих ОЭЗ

такова, что выгодами от бюджетных инвестиций в инфраструктуру можно пользоваться и не будучи резидентом ОЭЗ (т. е. для этого типа ОЭЗ следует разрабатывать особые методики оценки их результативности);

- промышленно-производственные ОЭЗ успешны, если имеют выгодное экономико-географическое положение и создаются в регионах с развитой промышленностью (действующие предприятия являются потребителями продукции резидентов ОЭЗ или, наоборот, поставщиками для них; образовательные учреждения готовят нужные кадры);

- существуют и другие факторы, объясняющие результаты функционирования промышленно-производственных ОЭЗ, например, длительное отсутствие федеральных инвестиций в Свердловской области, конкуренция со стороны территорий опережающего социально-экономического развития в Приморском крае, напротив, повышенная привлекательность Татарстана для турецких инвесторов.

В-третьих, важно признать, что некоторые решения по созданию ОЭЗ были просто ошибочными, особенно в части туристско-рекреационных зон. Соответственно, в дальнейшем нужны грамотные решения по выбору территорий для создания ОЭЗ.

Кроме того, должен решаться и весь тот комплекс непростых проблем, которые были названы: повышаться эффективность процессов федерального инвестирования, оптимизировать роль региональных властей в управлении экономикой, исключаться дублирование схожих инструментов инвестиционной политики.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Агафонова О.А. Оценка эффективности налоговых преференций, предоставляемых резидентам особых экономических зон // Вестник ТОГУ. 2011. № 1. С. 197–206.
2. Агирречу А.А. Наукограды России: история формирования и развития. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2009. 192 с.
3. Андриюшкевич О.А., Денисова И.М. Зарубежный опыт формирования особых экономических зон / Препринт # WP/2008/237. М.: ЦЭМИ РАН, 2008. 61 с.
4. Андриюшкевич О.А., Денисова И.М. Роль особых экономических зон в развитых и развивающихся экономиках / Препринт # WP/2009/254. М.: ЦЭМИ РАН, 2008. 42 с.
5. За 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики / Счетная палата РФ. Пресс-центр. 2016. 04 апреля. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26369?sphrase_id=2817227 (дата обращения: апрель 2016).
6. Зельднер А.Г. Условия функционирования и эффективность использования инвестиционно-инновационных возможностей особых технико-внедренческих зон России. М.: Институт экономики РАН, 2012. 41 с.
7. Зельднер А.Г., Козлова С.В. Система показателей для оценки функционирования и мониторинга особых экономических зон // Вопросы экономики и права. 2013. № 56. С. 62–68.

8. *Зубарев А.Е., Федорова В.А.* Оценка эффективности функционирования особых экономических зон в Российской Федерации // Вестник ТОГУ. 2014. № 4. С. 153–160.
9. *Ковтун М.* Кольская арктическая опорная зона будет развиваться в нескольких направлениях // Обзор СМИ / Государственная комиссия по развитию Арктики. 2016. 20 июня. URL: <http://arctic.gov.ru/News/6aea2afb-ac37-e611-80cc-e672fe4e8e4e?nodeId=9ce9c1ed-d94b-e511-825f-10604b797c23&page=1&pageSize=10> (дата обращения: сентябрь 2016).
10. *Кузнецова О.В.* Региональная политика России: 20 лет реформ и новые возможности. М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. 392 с.
11. *Минакир П.А.* Новая восточная политика и экономические реалии // Пространственная экономика. 2015. № 2. С. 7–11. DOI: 10.14530/se.2015.2.007-011.
12. *Михеева Н.Н., Ананьева Р.И.* Инструменты региональной политики: оценка эффективности использования // Регион: экономика и социология. 2011. № 3. С. 39–57.
13. Налоговые льготы для резидентов особых экономических зон. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/preferences/taxconcession> (дата обращения: сентябрь 2016).
14. О внесении изменений в федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации: федеральный закон от 30 ноября 2011 № 365-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122461 (дата обращения: октябрь 2016).
15. О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон: постановление Правительства РФ от 07 июля 2016 № 643. URL: <http://pravo.gov.ru/laws/acts/55/545251.html> (дата обращения: август 2016).
16. Об особых экономических зонах в Российской Федерации: федеральный закон от 22 июля 2005 № 116-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/ (дата обращения: апрель 2016).
17. Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон: постановление Правительства РФ от 10 июня 2013 № 491. URL: <https://rg.ru/2013/06/24/oez-site-dok.html> (дата обращения: сентябрь 2016).
18. Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон: постановление Правительства РФ от 15 августа 2012 № 833. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134213 (дата обращения: сентябрь 2016).
19. *Окунь С., Скоробогатько Д.* Особые зоны по специальным ценам // Коммерсант. 2016. № 101. 09 июня. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/3008286> (дата обращения: 10.06.2016).
20. ОЭЗ / Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/main/index> (дата обращения: сентябрь 2016).
21. *Павлов П.В.* Система показателей оценки функционирования особых экономических зон // Финансы и кредит. 2009. № 29. С. 2–11.
22. Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters / Edited by D.Z. Zeng. The World Bank. 2010. 260 p.
23. Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency. The World Bank. 2016. 338 p.
24. Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions / Edited by T. Farole, G. Akinci. The World Bank. 2011. 346 p.
25. *Zeng D.Z.* How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? / The World Bank. Policy Research Working Paper 5583. March 2011. 51 p.

SPECIAL ECONOMIC ZONES: EFFICIENT OR NOT?

O.V. Kuznetsova

Kuznetsova Olga Vladimirovna – Doctor of Economics, Professor, RAS Professor; Chief Researcher. Federal State Institution ‘Federal Research Center ‘Informatics and Management’ of the Russian Academy of Sciences’, Institute for System Analysis, 9, 60-letiya Oktyabrya Prospect, Moscow, Russia, 117312. E-mail: kuznetsova_olga@mail.ru.

The article discusses issues of the existing approaches to evaluating efficiency of special economic zones (SEZ). It is shown that it is wrong to evaluate all of the SEZ as a whole, and the results of each particular SEZ depend on its type, geographic location, infrastructure funding, tax incentives and sectoral structure of the regional economy. The performance lack of SEZ is determined not only by its features but also by general economic problems: the shortcomings of the federal investments procedures (including project selection), sub-optimal division of powers between federal and regional authorities and the duplication of federal tools to support investors. Therefore it is necessary to take into account the aforementioned factors to improve the performance of SEZ, but not eliminate them.

Keywords: special economic zones, efficiency evaluation methods, federal investment, preferential investment regime, SEZ residents, SEZ types, economic and geographical position, subjects of the Russian Federation, Russia.

REFERENCES

1. Agafonova O.A. Estimation of Efficiency of Tax Preferences Given to Residents of Special Economic Zones. *Vestnik TOGU – Bulletin of PNU*, 2011, no. 1, pp. 197–206. (In Russian).
2. Agirrechu A.A. *Science Cities of Russia: History of Formation and Development*. Moscow, 2009, 192 p. (In Russian).
3. Andryushkevich O.A., Denisova I.M. *Foreign Experience of Formation of Special Economic Zones*. Preprint# WP/2008/237. Moscow: Central Economics and Mathematics Institute RAS, 2008, 61 p. (In Russian).
4. Andryushkevich O.A., Denisova I.M. *The Role of Special Economic Zones in the Developed and Developing Economies*. Preprint# WP/2009/254. Moscow: Central Economics and Mathematics Institute RAS, 2008, 42 p. (In Russian).
5. *SEZ Has not Become an Effective Tool to Support the Economy for 10 Years*. Accounts Chamber of the Russian Federation. Press Center, 2016, 04 April. Available at: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26369?sphrase_id=2817227 (accessed April 2016). (In Russian).
6. Zeldner A.G. *Conditions for the Functioning and Effectiveness of Investment and Innovation Opportunities of Technology Innovative Zones in Russia*. Institute of Economics of RAS, 2012, 41 p. (In Russian).
7. Zeldner A.G., Kozlova S.V. The Main Indicators for Functioning and Monitoring of Special Economic Zones Assessment. *Voprosy Ekonomiki i Prava – Economic and Law Issues*, 2013, no. 56, pp. 62–68. (In Russian).
8. Zubarev A.E., Fedorova V.A. Assessment of Efficiency of Special Economic Zones in Russia. *Vestnik TOGU – Bulletin of PNU*, 2014, no. 4, pp. 153–160. (In Russian).

The study was supported by the Russian Science Foundation grant (project No. 14-28-00097 ‘Optimization of Russia’s foreign investment relations in the context of deteriorating relations with the EU’) of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations RAS.

9. Kovtun M. *Basic Kola Arctic Area will Develop in Several Directions*. Review Media. National Commission for the Development of the Arctic. 2016, 20 June. Available at: <http://arctic.gov.ru/News/6aea2afb-ac37-e611-80cc-e672fe4e8e4e?nodeId=9ce9c1ed-d94b-e511-825f-10604b797c23&page=1&pageSize=10> (accessed September 2016). (In Russian).

10. Kuznetsova O.V. *Russian Regional Policy: 20 Years of Reform and New Opportunities*. Moscow, 2013, 392 p. (In Russian).

11. Minakir P.A. New Eastern Policy and Economic Realities. *Prostranstvennaya Ekonomika = Spatial Economics*, 2015, no. 2, pp. 7–11. DOI: 10.14530/se.2015.2.007-011. (In Russian).

12. Mikheeva N.N., Ananeva R.I. Instruments of Regional Policy: Assessing the Effectiveness of Using. *Region: Ekonomika i Sotsiologiya – Regional Research of Russia*, 2011, no. 3, pp. 39–57. (In Russian).

13. *Tax Benefits for Residents of Special Economic Zones*. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/preferences/taxconcession> (accessed September 2016). (In Russian).

14. *On Amendments to the Federal Law ‘On Special Economic Zones in the Russian Federation’ and Certain Legislative Acts of the Russian Federation: Federal Law from 30 November 2011 No. 365-FZ*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122461 (accessed October 2016). (In Russian).

15. *On the Procedure of Assessment of Efficiency of Functioning of Special Economic Zones: Regulation of the Government of the Russian Federation from 07 July 2016 No. 643*. Available at: <http://pravo.gov.ru/laws/acts/55/545251.html> (accessed August 2016). (In Russian).

16. *On Special Economic Zones in the Russian Federation: Federal Law of 22 July 2005 No. 116-FZ*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/ (accessed April 2016). (In Russian).

17. *About Approval of Rules of Assessment of Efficiency of Functioning of Special Economic Zones: Regulation of the Government of the Russian Federation from 10 June 2013 No. 491*. Available at: <https://rg.ru/2013/06/24/oez-site-dok.html> (accessed September 2016). (In Russian).

18. *About Approval of Rules of Assessment of Efficiency of Functioning of Special Economic Zones: Regulation of the Government of the Russian Federation from 15 August 2012 No. 833*. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134213 (accessed September 2016). (In Russian).

19. Okun S., Skorobogatko D. Special Zones for Special Price. *Kommersant – Kommersant*, no. 101, 2016, 09 June. Available at: <http://www.kommersant.ru/doc/3008286> (accessed 10 June 2016). (In Russian).

20. *SEZ*. Minister of Economic Development of the Russian Federation. Available at: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/main/index> (accessed September 2016). (In Russian).

21. Pavlov P.V. The System of Activities to Estimate the Function of Special Economic Zones. *Finansy i Kredit – Finance and Credit*, 2009, no. 29, pp. 2–11. (In Russian).

22. *Building Engines for Growth and Competitiveness in China: Experience with Special Economic Zones and Industrial Clusters*. Edited by D.Z. Zeng. The World Bank, 2010, 260 p.

23. *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. The World Bank, 2016, 338 p.

24. *Special Economic Zones: Progress, Emerging Challenges, and Future Directions*. Edited by T. Farole, G. Akinci. The World Bank, 2011, 346 p.

25. Zeng D.Z. *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China’s Rapid Development?* The World Bank. Police Research Working Paper 5583, March 2011, 51 p.