

**ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА**

УДК 347.73

**Е.В. Безикова****ГОСУДАРСТВЕННОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ И ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН НА ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Проанализировано регулирование вливания финансовых ресурсов в особые экономические зоны на территории РФ. На основе норм права выделены механизмы государственной финансовой поддержки предпринимателей-резидентов ОЭЗ РФ. Выявлены положительные моменты инвестирования государственного капитала на создание, функционирование и развитие ОЭЗ. Обозначены основные проблемы эффективности использования денежных средств, причины препятствий получения резидентами ОЭЗ различных форм поддержки. Разработаны предложения по устранению указанных недостатков.*

Ключевые слова: *особые экономические зоны, государственное финансирование, механизмы государственной поддержки ОЭЗ.*

Политику по диверсификации экономики государство формулирует в виде ключевых инвестиционных инициатив, суть которых состоит в создании специальных условий и инструментов, стимулирующих и поддерживающих технологическую модернизацию. Важными условиями являются создание механизма поддержки инвестиционных проектов за счет Инвестиционного фонда РФ, формирование государственной инвестиционной программы, развитие государственно-частного партнерства в РФ с помощью механизма концессий, а также кластерная политика. Одним из самых востребованных инструментов достижения поставленных государством задач обозначаются особые экономические зоны РФ, в первую очередь ОЭЗ технико-внедренческого и промышленно-производственного типов.

Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 06.12.2011) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», ст. 6.1, регулирует финансирование в особых экономических зонах создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. Данные обязательства Российской Федерации по финансированию ОЭЗ могут исполняться посредством внесения взноса в уставный капитал открытого акционерного общества, которое создано в целях реализации соглашений о создании особых экономических зон и 100 % акций которого принадлежит Российской Федерации, и последующего финансирования этим открытым акционерным обществом создания объектов инфраструктуры особых экономических зон, в том числе посредством внесения взноса в уставный капитал управляющей компании особой экономической зоны.

Обязательства субъекта Российской Федерации или субъектов Российской Федерации, муниципального образования или муниципальных образований по финансированию создания объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны могут исполняться посредством внесения взноса в уставный капитал управляющей компании особой экономической зоны [1].

Тем не менее государственное финансирование распространяется не только на инфраструктуру и обустройство ОЭЗ, но и на предпринимательскую деятельность резидентов ОЭЗ. Например, деятельность резидентов ОЭЗ технико-внедренческого типа попадает под регулирование Федерального закона от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». Согласно указанному нормативному акту финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности основывается на его целевой ориентации и множественности источников финансирования и может осуществляться Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, а также физическими и юридическими лицами способами, не противоречащими законодательству Российской Федерации и законодательству субъектов Российской Федерации.

Финансовое обеспечение указанной деятельности осуществляется Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации посредством финансирования организаций, занимающихся научной, научно-технической, инновационной деятельностью, в том числе целевого финансирования конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов. Основным источником финансирования фундаментальных научных исследований являются средства федерального бюджета.

Финансовое обеспечение научной, научно-технической, инновационной деятельности может осуществляться государственными фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданными в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации, а также фондами поддержки научной, научно-технической, инновационной деятельности, созданными юридическими лицами и (или) физическими [2].

Государственное финансирование проявляется в виде поддержки инвестиционных проектов на различных уровнях управления: на возвратной основе предполагает формы возврата денежных средств в бюджет; на безвозвратной основе и целевые федеральные инвестиционные программы. Существуют программы, которые полностью реализуются за счет государственных средств и органов власти, поддержки частного капитала путем предоставления средств из федерального бюджета.

Следует отметить, что государство, финансируя ОЭЗ, развивает регионы, на территории которых расположены ОЭЗ, выделяя средства из федерального бюджета на их обустройство. Таким образом, решается одна из первоначально поставленных для ОЭЗ задач – это развитие экономики региона, его инфраструктуры. На стадии создания ОЭЗ в 2005 г. заместитель министра информатизации и связи Дмитрий Милованцев сообщал, что, по предварительным оценкам, для обустройства одной ОЭЗ потребуется от 80 до 100 млн долл., уточняя, что инвестировать будут бюджеты всех уровней, однако не

указывая, в каких пропорциях разделяется финансовое бремя между бюджетами всех уровней [3]. В настоящее время, как показывает практика, основная часть государственных вливаний в ОЭЗ поступает из федерального бюджета, а минимальное участие принимают бюджеты местных уровней.

Таким образом, государственное финансирование и поддержку особых экономических зон можно условно разделить на два направления – инфраструктуру ОЭЗ и деятельность резидентов ОЭЗ. Последняя категория получает льготы и преференции, предполагаемые для ОЭЗ, но и попадает под действие программ поддержки малого и среднего бизнеса, инновационно-инвестиционной политики государства. Предприниматели-резиденты ОЭЗ в числе различных мер государственной поддержки могут использовать возможность получения из областного бюджета субсидий, предоставляемых на возмещение произведенных субъектами малого и среднего предпринимательства затрат, связанных с продвижением продукции за пределы региона. Например, в Томской области предприниматели, запрашивая субсидии на возмещение затрат, произведенных в целях продвижения продукции за пределы Томской области, связанных с производством и реализацией товаров/услуг, предназначенных для экспорта, оформляют общую заявку [4. С. 14–15]. Из интервью с консультантом областного комитета развития предпринимательства Лидией Гальковой: «При выходе на зарубежный рынок томским инновационным предприятиям (часто резидентам ОЭЗ) важно правильно оформить свои права на интеллектуальную собственность, пройти процедуры сертификации международным стандартам. Поэтому организация системы поддержки и сопровождения предприятий при решении этих вопросов выделена в качестве одной из приоритетных задач областной программы развития предпринимательства».

Тем не менее при всех видимых прилагаемых усилиях государства на финансирование и поддержку ОЭЗ имеется ряд негативных моментов, которые требуют особого внимания:

1. При финансировании из федерального бюджета инфраструктуры и строительства объектов ОЭЗ возникает проблема ответственности, или так называемая проблема межбюджетных отношений. Если в системе межбюджетных отношений Федерации и ее субъектов кризис преодолевается, то на местном уровне он сохраняется [5. С. 8].

2. В осуществлении хозяйственной деятельности органы местного самоуправления сталкиваются с проблемой гарантий финансовых прав местного самоуправления и ответственности за выполнение финансовых обязательств должностными лицами местного самоуправления.

3. Остается проблема нецелевого и (или) неэффективного использования бюджетных средств, коррумпированности и безнаказанности чиновников, а также использования должностного положения в личных корыстных целях на всех уровнях власти.

В целях устранения отмеченных недостатков требуется эффективная практическая реализация норм законодательства, регулирующего указанные вопросы, а также практическое исполнение надзора за использованием финансовых средств компетентными на то органами. Некоторые авторы [5. С. 136] целесообразно указывают на объективную необходимость в разработ-

ке и совершенствовании финансово-правовых механизмов детализации бюджетного процесса. Неотъемлемой частью модернизации является четкая регламентация в структуре местного бюджета отдельных государственных полномочий. Такой корректив будет способствовать прозрачности и реалистичности местных бюджетов, что создаст реальные правовые условия осуществления бюджетного планирования и применения санкций за его несоблюдение.

Так как ОЭЗ является инструментом регионального развития, при выделении средств из бюджета на строительство и обустройство объектов инфраструктуры необходимо, чтобы привлекаемые для этих целей подрядчики и организации, этим занимающиеся, были из регионов, где расположены ОЭЗ. Такое положение позволит максимально сохранить в регионах выделяемые финансовые средства. Зачастую федеральные деньги с помощью различных схем в большей степени «уходят» обратно в Москву за счет найма столичных организаций для обустройства и строительства ОЭЗ. Необходимо избегать данного положения вещей, за исключением случаев, когда имеющиеся в регионах возможности не соответствуют заявленным проектам по обустройству ОЭЗ.

Резиденты особых экономических зон являются привлекательными инновационными объектами для вложений со стороны ОАО «РВК», Инвестиционного фонда РФ, государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», а также объединенных корпораций «Росатом», «Роснанотех», «Ростехнологии» и др. Их основная задача – создание эффективной и справедливой системы отбора и финансовой поддержки высокотехнологичных проектов, реализация которых способна дать и прибыль, и системный эффект диверсификации для всей экономики. Существуют и иные фонды (Российский фонд технологического развития – РФТР), которые предполагают финансовую поддержку научных организаций и инновационных предприятий, значительное число которых концентрируется на территориях особых экономических зон промышленно-производственного и особенно технико-внедренческого типа.

Например, целью деятельности РВК является стимулирование создания в РФ собственной индустрии венчурного инвестирования и увеличения финансовых ресурсов венчурных фондов. Роль ОАО «РВК» в инновационной системе – это роль государственных венчурных фондов, через которые осуществляется государственное стимулирование венчурных инвестиций и финансовая поддержка высокотехнологичного сектора.

Но и в этом секторе государственной поддержки имеются недочеты:

- непрозрачность распределения прибылей и рисков по проектам, отсутствие проработанных методов контроля над направлениями расходования средств фонда;

- значительное количество документации, которую необходимо заполнять и составлять резидентам для получения инвестиций;

- данный вид государственной поддержки фактически возможен только для предпринимателей, имеющих крупный и устоявшийся бизнес. За некоторым исключением, предприниматели малого и среднего бизнес-звена не могут рассчитывать на получение финансовых средств из этих источников.

Следующим механизмом государственного финансирования резидентов ОЭЗ является предоставление грантов. Совокупный объем грантов, выделенных в 2011 г. в рамках различных государственных целевых программ в сфере инноваций (включая программу развития иннограда «Сколково»), составил 250–270 млрд руб. В течение 2010 г. общий объем государственных расходов на поддержку молодых отечественных инноваторов, среди которых значительная доля резидентов ОЭЗ технико-внедренческого типа, составил около 450 млрд руб., примерно такая же сумма была инвестирована и в 2009 г. Однако, как утверждает президент Национальной ассоциации инноваций и развития информационных технологий (НАИРИТ) Ольга Ускова [6], более половины государственных грантов на инновации расходуется «на уже существующие проекты, которые реализуются и исполняются в рамках других параллельных научно-инновационных программ и бюджетов. Выделение гранта в этом случае никак не влияет на скорость и глубину проводимых научных исследований и фактически идет на выплату премиальных членам исследовательской группы». В России существует целый пласт так называемых «инноваторов-жуликов», которые заняты освоением выделяемых грантов путем формальной адаптации их к уже ведущимся проектам.

Важную проблему предпринимателей среднего бизнес-звена – резидентов ОЭЗ в России представляет кредитование. Кредиты выдаются только под залог или поручительство, а их далеко не всегда могут представить малые предприятия. Союзы предприятий малого бизнеса, как и специальные фонды, в настоящее время не становятся поручителями по таким кредитам. Отсутствуют специальные банки для обслуживания малого бизнеса, что ставит в затруднительное положение предприятия малого бизнеса в ОЭЗ – невозможность получения кредита исключает их конкуренцию с крупными предприятиями.

В этой связи заслуживает внимания опыт финансово-кредитной поддержки со стороны государства через прямые и гарантированные займы. Прямые займы выдаются небольшим фирмам на определенный срок под более низкие процентные ставки, чем те, что действуют на частном рынке ссудных капиталов. Гарантированные займы дают кредиторам государственные гарантии, составляющие до 90 % заемного капитала. Таким образом, государство старается заинтересовать частные банки, торговые и промышленные корпорации, страховые компании, пенсионные фонды в предоставлении капиталов.

Существует еще одна форма государственной поддержки – обеспечение государственным заказом. В целях практической реализации данного сектора необходимо развитие рынка государственных закупок инновационной продукции. В 2010 г. государство выделило 1,1 трлн руб., или свыше 10 % федерального бюджета, на поддержку инноваций. На инновации в 2011 г. в федеральном бюджете выделено 742 млрд руб., а в 2012 г. только проекту «Сколково» запланировано инвестировать более 40 млрд руб. В данном случае за предпринимателями – резидентами ОЭЗ должны быть конкурентные преимущества, так как ОЭЗ предполагает наличие у резидентов дополнительных льгот и преференций. Отсутствие государственных заказов на поставку товаров, работ, услуг выступает одним из сдерживающих факторов развития ОЭЗ. Причинами препятствий и возможных проблем при получении государ-

ственных заказов являются высокий уровень коррупции в системе государственных и муниципальных закупок, недостаточная информированность резидентов о проводимых закупках, ограничения доступа к участию в конкурсных торгах, неприемлемые условия государственных контрактов, высокая конкуренция среди резидентов и нерезидентов.

Можно заключить, что наибольшее финансирование и различные виды государственной поддержки получают особые экономические зоны двух типов – промышленно-производственные и технико-внедренческие. Туристско-рекреационные и портовые ОЭЗ в силу ряда причин (например, отсутствие на их территории инновационных разработок) получают меньшее финансирование и, соответственно, имеют меньше возможностей к быстрому и стабильному развитию. Также важно заметить, что в большинстве случаев основные финансовые средства на создание и развитие инфраструктуры ОЭЗ приходятся на федеральный бюджет и в меньшей степени – на местный. Государственное финансирование и поддержка ОЭЗ в должной мере закреплены на законодательном уровне, существуют инструменты их реализации, однако имеются проблемы эффективности их использования.

#### *Литература*

1. *Об особых* экономических зонах в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Российская газета. 2005. 27 июля. № 162.
2. *О науке* и государственной научно-технической политике: федер. закон Рос. Федерации от 23 авг. 1996 г. № 127-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. №35. Ст. 4137.
3. *Биргер П.* Будущее за ними [Электронный ресурс] // DataArt Solutions, Inc. Электрон. дан. Нью-Йорк. 2012. URL: <http://www.dataart.com/Downloads/the-future-is-ours.pdf>. Режим доступа: свободный (дата обращения: 18.04.2012).
4. *Фролов К.* Надежное плечо для малого бизнеса // Деловой журнал Томской торгово-промышленной палаты. 2010. Ноябрь. № 12. С. 14–15.
5. *Благовещенская М.А.* Правовое регулирование финансовых отношений в муниципальных образованиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 151 с.
6. *Более половины* государственных грантов на инновации расходуются впустую. [Электронный ресурс] // Веб-сайт Полит.ру. Электрон. дан. М. 2012. URL: [http://polit.ru/news/2011/10/13/jamp\\_NAIRIT](http://polit.ru/news/2011/10/13/jamp_NAIRIT) (дата обращения: 25.04.2012).