

ПРОБЛЕМЫ ПУБЛИЧНОГО ПРАВА

УДК 347.73

Е.В. Безикова

КЛАССИФИКАЦИЯ МЕР И СПОСОБОВ СОЗДАНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ФИНАНСОВО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье проанализированы существующие и возможные мероприятия по организации и финансово-правовому регулированию функционирования особых экономических зон (ОЭЗ) в Российской Федерации. Отмечено, что эти мероприятия относятся к сфере деятельности не только федеральных, но и региональных органов власти. Сделан вывод о необходимости на начальном этапе создания ОЭЗ продумать последовательные действия органов власти субъектов РФ и закрепить их в рамках отдельного документа законодательной системы РФ.

Ключевые слова: особые экономические зоны, финансирование, льготы, инвестиции.

Учет специфики регионального фактора является одним из важнейших инструментов, необходимых для эффективного рыночного реформирования экономики страны. В связи с этим очевидной становится необходимость создания качественно новых подходов к реализации региональной политики, неотъемлемой частью которой выступают особые экономические зоны (ОЭЗ). Важным аспектом, требующим проработки, является финансово-экономическое обеспечение создания и функционирования особых экономических зон как механизма государственного регулирования регионального развития.

В современных условиях особые экономические зоны являются институтом модернизации экономики субъектов Российской Федерации, а значит, каждый регион заинтересован в том, чтобы на его территории существовала особая экономическая зона того или иного типа. Таким образом, необходимо выявить существующие меры и способы по созданию и организации деятельности ОЭЗ для региональной власти.

1. Мероприятия по проектированию создания ОЭЗ и стратегическому планированию деятельности в ОЭЗ.

В Российской Федерации выбран подход к созданию особых экономических зон на государственной (муниципальной) земле и преимущественно на государственное финансирование. Для образования в регионе ОЭЗ необходимо, чтобы исполнительная власть субъекта РФ сумела составить проект создания ОЭЗ таким образом, чтобы Правительство РФ было заинтересовано в функционировании данного механизма в рассматриваемом регионе. Поэтому существует потребность в иллюстрации преимуществ от реализации особых экономических зон на базе именно того региона, который планирует ее создание. То есть необходимо, чтобы данный регион обладал рядом таких специфических черт, которые совсем или в большей мере отсутствуют на

территории других субъектов РФ (например, наличие инфраструктуры, образовательной базы, высокие экономические показатели региона и др.).

Не менее важным критерием при образовании ОЭЗ является создание отлаженной системы государственного стратегического управления, что дает возможность скоординировать реализацию долгосрочных стратегий и программ развития как страны в целом, так и отдельных территорий, регионов или секторов экономики.

2. Мероприятия по созданию альтернативных инструментов развития региона.

В случае, если на территории субъекта проект создания ОЭЗ федерального значения потерпит неудачу, регионом для собственного развития могут быть использованы особые экономические зоны регионального значения (ОЭЗ Липецкой области), территориальные кластеры, инновационные центры (проект «Сколково»), наукограды, технопарки. Все эти инструменты в той или иной мере схожи по принципу работы с ОЭЗ, призваны развивать регионы и экономику страны в целом, однако имеют некоторые различия в других целях создания.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития РФ [1], предусматривается создание сети территориально-производственных кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий. К настоящему времени использование кластерного подхода уже заняло одно из ключевых мест в Стратегиях социально-экономического развития ряда округов России [2], субъектов Российской Федерации (Республики Татарстан, Алтайского края, Самарской области и т.д.) и муниципальных образований (например, в городе-курорте Анапа, в Железногорске). В основном проекты развития территориальных кластеров реализуются в инициативном порядке. На федеральном уровне сформированы механизмы, позволяющие обеспечить гибкое финансирование мероприятий по развитию кластеров. Так, в соответствии с Правилами предоставления средств федерального бюджета [3] на конкурсной основе осуществляется предоставление субсидий субъектам РФ на финансирование мероприятий, предусмотренных в соответствующей региональной программе.

Благоприятные возможности для развития кластерных проектов открывает использование потенциала ОЭЗ, а также технопарков, реализация которых осуществляется в рамках государственной программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий» [4]. Дополнительные предпосылки к развитию кластеров на базе наукоградов обеспечиваются в рамках предоставления финансовой поддержки на строительство инновационной, социальной и инженерной инфраструктуры, осуществляемой из средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ [5].

Кроме того, эффективные механизмы финансирования проектов развития кластеров сформированы в результате образования и деятельности ряда институтов развития, включая Инвестиционный фонд Российской Федерации, государственную корпорацию «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ОАО «Российская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

3. Мероприятия по установлению преференциального режима осуществления предпринимательской деятельности в ОЭЗ региональной властью.

Органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с законодательством РФ имеют возможность в установленном порядке предоставлять преференциальные условия для деятельности хозяйствующих субъектов на данной территории. Однако набор льгот в этом случае гораздо уже, так как в соответствии с налоговым законодательством региональные власти не могут выходить за пределы своей компетенции.

Властвующие структуры должны задействовать различные механизмы стимулирования деятельности предприятий-резидентов ОЭЗ на своей территории: например, снижение ставки по налогу на прибыль, подлежащего зачислению в областной бюджет, освобождение от уплаты налога на имущество, расположенное на территории ОЭЗ. Несмотря на очевидные привлекательные особенности функционирования ОЭЗ, нельзя обойти вниманием негативную сторону их успешного развития. Преимущества данных инструментов регулирования экономики условно сопровождаются наличием финансовых рисков и издержек вовлеченных сторон.

В частности, актуальна проблема дисбаланса регионального рынка труда. Она заключается в том, что «льготная» территория ОЭЗ, монополизировав инвестиции, существенную часть бюджетных средств, другие ресурсы, может поглотить наиболее квалифицированные кадры региона – прежде всего в силу разницы в оплате труда, и обресть тем самым остальные районы на стагнацию и прозябание [6].

Важный аспект недопущения указанной ситуации – создание ОЭЗ регионального уровня, преимуществами которых также являются благоприятный инвестиционный климат, отсутствие ограничений по объемам инвестиционных проектов, развитая инженерная инфраструктура, наличие квалифицированных кадров, многообразие выбора земельных участков, услуги в режиме «одного окна», освобождение от уплаты налога на имущество, транспортного налога, снижение ставки по налогу на прибыль, платы на землю, субсидирование процентной ставки по кредитам, предоставление государственных гарантий по инвестиционным проектам, таможенные льготы на ввоз технологического оборудования [7].

В целях обеспечения упрощенного администрирования на территории ОЭЗ представляется возможным создание сети многофункциональных центров (МФЦ¹), формирование структуры «одного окна», реализация программы «Электронное правительство».

4. Мероприятия по привлечению частных, включая зарубежных, инвесторов и формированию благоприятного инвестиционного климата в регионе.

В привлечении инвестиционного капитала в субъекты РФ основная роль принадлежит именно региональным властям. Низкое качество работы администрации региона для инвестора гораздо страшнее, чем все прочие негативные факторы (неблагоприятная конъюнктура, социальная среда, финансовые трудности,

¹ МФЦ – это организация, учрежденная органом власти субъекта РФ либо органом местного самоуправления для оказания физическим и юридическим лицам комплекса государственных и муниципальных услуг в режиме «одного окна», в максимально комфортных условиях.

криминал и т.д.). Несмотря на то, что в целом по стране управленческий риск уменьшился, в отдельных регионах он возрос. Среди них – Москва, Санкт-Петербург, Татарстан, Башкирия, Свердловская область и ряд других [8].

В 2011 г. Северная столица вошла в число аутсайдеров по динамике инвестиций в основной капитал среди регионов Северо-Западного федерального округа: по информации Росстата, по сравнению с 2010-м инвестиции сократились на 29 %. Однако в 2011 г. Санкт-Петербург преуспел в привлечении зарубежных инвестиций. Как сообщает Комитет по инвестициям и стратегическим проектам администрации города, в 2011 г. объем прямых иностранных потоков денежных средств достиг 1,074 млн долларов, что вдвое превысило показатели 2010-го (538,1 млн долларов).

На данный момент в привлечении капитала город делает ставку на кластерный подход к развитию территорий. В качестве приоритетных выделены восемь кластеров: автомобильный, фармацевтический, судостроительный, энергомашиностроительный, радиологический, информационных технологий, радиоэлектроники и городского хозяйства.

Помимо привлечения частных денежных средств, регион может использовать проекты государственно-частного партнерства. Например, новым механизмом финансовой поддержки региональных инициатив по увеличению объема капиталовложений должны стать региональные инвестиционные фонды с участием средств федерального бюджета [9]. Такой инструмент разработан Министерством регионального развития России в соответствии с поручением, предусмотренным постановлением Правительства Российской Федерации [10].

30 октября 2010 г. постановлением Правительства РФ № 880 [11] утверждены Правила, регламентирующие новый подход к предоставлению субсидий за счет средств Инвестиционного фонда РФ при условии создания в субъектах РФ региональных инвестиционных фондов. Согласно этим правилам при выделении субсидий из средств Инвестиционного фонда РФ сохраняется принцип оказания финансовой помощи проектам, соответствующим критериям финансовой, бюджетной и экономической эффективности, приоритетным направлениям развития экономики.

Необходимо также отметить, что новый подход предусматривает осуществление отбора проектов непосредственно субъектами Российской Федерации. Предполагается, что деятельность по аккумуляции, распределению и использованию денежных средств фондов должна регулироваться высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Приказом от 27 мая 2011 г. № 254 [12] Министерство регионального развития РФ утвердило примерное положение о региональном инвестиционном фонде, носящее рекомендательный характер при разработке соответствующих проектов законов органами власти субъектов РФ.

Финансовая поддержка региональных инвестиционных проектов способствует эффективному развитию государственно-частного партнерства, является действенным инструментом улучшения инвестиционного климата в регионах.

5. Обеспечение взаимодействия властных и рыночных структур в регионе.

Цель экономической деятельности предпринимательских структур заключается в максимизации прибыли и расширении сферы деятельности на товарных рынках. В то же время важнейшими задачами государственных

органов являются увеличение объема налоговых поступлений в бюджет, расширение социальных программ и поддержка предпринимательства на уровне страны и региона [13. С. 177].

Для того чтобы регион мог создавать ОЭЗ и быть уверенным в том, что на ее территории будет вести свою деятельность необходимое количество резидентов, власть должна проявлять интерес к поддержке предпринимательской деятельности в регионе, развивать малый и средний бизнес, иметь хорошие взаимоотношения с представителями бизнес-структур.

6. Осуществление непрерывного процесса совершенствования правовой среды и предоставление свободного доступа к информации.

В современных условиях информация является одним из важнейших ресурсов предпринимательства, особенно в инвестиционной и инновационной сферах деятельности. Ограничение органами власти доступа к информации становится средством конкурентной борьбы предпринимательских структур. Формирование систем информационной поддержки предпринимательских структур, установление правовых режимов использования информации является прерогативой федеральных и муниципальных органов власти [14. С. 14].

Одной из основных проблем, обозначенных инвесторами, является несовершенство правовой среды государства в целом и регионов в частности. Отсутствие двойного прочтения законодательства, четкое соблюдение прописанных в нем норм, а также соответствие федеральному законодательству и упорядочение законодательства региона в области регулирования деятельности ОЭЗ создают благоприятную почву как для создания и функционирования ОЭЗ в регионе, так и для привлечения в него инвестиций.

Ярким примером несовершенства законодательной базы в регионе является институт ОЭЗ регионального уровня, вопрос о легитимности существования которого до сих пор остается открытым. Механизм создания ОЭЗ РУ был запущен в 2006 г., когда приняли Закон Липецкой области от 18.08.2006 №316-ОЗ «Об особых экономических зонах регионального уровня» [15]. Однако федеральное законодательство не содержит положения, регламентирующего возможность формирования ОЭЗ РУ по инициативе субъектов РФ.

Для более качественного регулирования ОЭЗ и ликвидации имеющихся проблем их функционирования важным моментом является придание региональной власти большей самостоятельности в сфере принятия решений по данным вопросам. Предполагается, что органы власти субъектов РФ, помимо получения определенных расширенных прав, берут на себя бремя обязательств и ответственность по предпринимаемым ими управленческим решениям.

7. Достижение поставленных результатов, контроль и мониторинг действий по созданию ОЭЗ.

В связи с этим актуальность приобретает вопрос о формах и способах финансирования регионов из центра. Современная тенденция социально-экономического развития государства ориентирована на расширение самостоятельности регионов. Представляется, что их автономность выражается не только в свободе принятия управленческих решений и ответственности за их результаты, но и возможности стимулировать экономическую активность за счет собственных ресурсов.

Субъекты РФ, помимо получения большей инициативы, должны переходить на самофинансирование проектов, которые способствуют региональному развитию. Самостоятельное регулирование и несение финансовых обязательств из бюджета субъектов РФ ведут к ответственному подходу управленческих региональных структур в вопросах создания и последующей реализации проектов. В дополнение повышается эффективность контроля целевого использования финансовых ресурсов, уменьшаются бюрократические проволочки, а также снижается уровень коррупции.

Социально-экономическое благополучие конкретного региона определяется качеством управления, эффективным использованием прогрессивных методов, технологий, достижений современного менеджмента. Применение новых технологий и инструментария требует систематического обновления знаний и повышения квалификации управленческого персонала, использования современных информационно-коммуникационных систем.

Таким образом, при образовании особых экономических зон в регионе органам государственной власти РФ и субъектов РФ необходимо учитывать указанные выше мероприятия по созданию ОЭЗ. Более того, их поэтапное соблюдение способствует эффективному функционированию ОЭЗ, достижению поставленных целей и задач. Таким образом, считаем оптимальным закрепление указанных мер и способов на законодательном уровне в форме методических рекомендаций по созданию и функционированию ОЭЗ в регионе. В последующем власть субъекта РФ должна непосредственно обеспечивать соблюдение гарантий, выдаваемых резидентам ОЭЗ, но не вмешиваться в процесс ведения бизнеса резидентами.

Литература

1. *О Концепции* долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. №47. Ст. 5489.
2. *О Стратегии* социально-экономического развития Приволжского федерального округа на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 7 фев. 2011 г. № 165-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 8. Ст. 1142.
3. *Об условиях* и порядке предоставления в 2005 году средств федерального бюджета, предусмотренных на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства: постановление Правительства Российской Федерации от 22 апр. 2005 г. № 249 г. // Рос. газ. 2005. № 3767.
4. *О государственной* программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий»: распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 марта 2006 г. № 328-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 11. Ст. 1226.
5. *О статусе* наукограда Российской Федерации: Федер. закон от 7 апреля 1999 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 15. Ст. 1750.
6. *Егоров А.И.* Особые экономические зоны регионального уровня: тенденции развития [Электронный ресурс] // МГУ им. Ломоносова: научные исследования. Электрон. дан. М., 2012. URL: <http://msu-research.ru/index.php/economics/183-gosupr/2774-osobeconzon> (дата обращения: 22.09.2012).
7. *Казаков Э.* Импульс к развитию. На каждый бюджетный рубль, вложенный в инфраструктуру ОЭЗ РУ, привлечено 200 инвестиционных рублей // Рос. газ. Регион. Центральная Россия. 2010. № 194 (5273). Пол. 2–3.
8. *Великанова О., Заздравных Е.* На передовой [Электронный ресурс] // Эксперт северо-запад. 2012. № 17-18 (564). Электрон. версия печат. публ. URL: <http://www.expertnw.ru/news/4/359.html>.

9. *Справка* «О финансовой поддержке региональных инициатив по привлечению инвестиций» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития РФ. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/investmentPolicy> (дата обращения: 20.07.2012).

10. *О внесении изменений в Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации*: постановление Правительства РФ от 31 дек. 2009 № 1189 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 3. Ст. 315.

11. *О внесении изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 30 окт. 2010 г. № 880*: постановление Правительства РФ от 30 дек. 2011 г. № 1246 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 3. Ст. 445.

12. *Об утверждении* примерного положения о региональном инвестиционном фонде [Электронный ресурс]: приказ Министерства регионального развития РФ от 27 мая 2011 г. № 254 [не вступил в силу] // [Текст приказа официально опубликован не был]. Консультант-Плюс: справ. правовая система. Версия Проф. Электрон. дан. М., 2011. Доступ из локальной сети Науч. б-ки Том. гос. ун-та.

13. *Костусенко А.И.* Механизм взаимодействия властных и предпринимательских структур в рыночной среде // Проблемы современной экономики. 2009. № 2 (30). С. 174–178.

14. *Багиев Г.Л., Саид-Мохамед Н.* Маркетинг взаимодействия: методология, стратегии на национальных и международных рынках, интегрированные коммуникации, корпоративный брэндинг, эффективность // Ученые записки. СПб., 2002. 231 с.

15. *Об особых* экономических зонах регионального уровня: Закон Липецкой области от 18 августа 2006 г. № 316-ОЗ // Липецкая газета. 2006. № 165. 25 авг.