

Научная конференция в рамках XVI ежегодного Собрания членов Международного Союза экономистов «Особые экономические зоны – мировой опыт»

Инициатор проведения:" Международный союз экономистов по приглашению и при поддержке Ассоциации науки и техники Китая", гг.Шанхай-Санья, 03.01-14.01.2007

доклад на тему:

ПРОБЛЕМЫ ПРОЕКТИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН НА ТЕРРИТОРИИ РОССИИ

Уважаемые коллеги!

Прежде чем говорить о проблемах проектирования особых экономических зон необходимо уточнить понятия.

В соответствии с приложением УШ Киотской конвенции 1973 г. под свободной зоной (или «зоной-франко») понимается часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами таможенной территории и поэтому не подвергаются обычному таможенному контролю и налогообложению. Другими словами, под свободной экономической зоной (СЭЗ) следует понимать часть территории той или иной страны, на которой устанавливается и действует специальный правовой режим.

СЭЗ – четко ограниченное экономическое пространство в рамках национальной экономики, на котором не действуют законодательные ограничения данной страны. СЭЗ – это специальная территория с льготными валютно-финансовым и налоговыми режимами, при которых поощряется совместная с иностранным капиталом деятельность. Наряду с понятием СЭЗ применяется около 20 наименований, отражающих различный профиль этих зон: свободные, свободные торговые, свободные производственные, свободные экспортно-производственные, специально-экономические, зарубежной торговли, беспошлинные экспортно-производственные, содействия инвестициям, свободного предпринимательства и т. д.

Обязательное условие функционирования СЭЗ – привлечение иностранного капитала мировой опыт показывает, что основными мерами для привлечения иностранного капитала является:

- освобождение от таможенного обложения ввозимой из-за границы продукции;
- снижение (отмена) налогов;
- льготы при предоставлении аренды территории и объектов инфраструктуры;
- установление ускоренной амортизации основных фондов;
- снижение платы за ресурсы;
- предоставление более привлекательных условий кредитования и страхования;

- облегчение выдачи виз;
- создание современной инфраструктуры;
- доступность сырья;
- наличие достаточно квалифицированной рабочей силы;
- возможность благоприятного местоположения с учетом внешних потребителей.

СЭЗ это инструмент региональной структурной перестройки и катализатором инвестиционной политики в регионе.

СЭЗ успешно развивается лишь на локальных небольших территориях, поскольку требует огромных инвестиций в формировании необходимой инфраструктуры и соблюдения таможенных и других условий.

Одна из комплексных экономических целей – в развитии региональных производительных сил посредством *внедрения в существующее производство отечественных и зарубежных научно-технических разработок* – наращивание экспортно- и импортно-замещающего потенциала.

Закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»[1] предусматривает создание особых экономических зон в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры.

Создание таких зон позволит привлечь в российскую экономику инвестиции, это даст возможность существенного роста экономики страны, создания условий для развития депрессивных регионов, новых технологий. В этой ситуации становится возможным повышение конкурентоспособности, как отдельных областей, так и отдельных отраслей экономики. Существуют два аспекта формирования законодательной базы создания особых экономических зон. С одной стороны, они должны способствовать эффективной коммерциализации научных достижений в интересах экономики и общества. С другой – мотивации граждан, обладающих деловой активностью, к бизнесу, поскольку по смыслу нового закона свободные экономические зоны имеют льготный режим. Причем это не только таможенный и налоговый режимы, но и упрощенные административные процедуры. Если проанализировать мировой опыт создания свободных экономических зон, то можно сказать, что зона специального правового регулирования и является одним из механизмов расширения и развития инфраструктуры города или региона, привнесения инвестиций, поддержки предпринимательства, создания новых рабочих мест, повышение жизненного уровня граждан.

Наша страна имеет, мягко скажем не совсем положительный опыт создания СЭЗ. И я считаю необходимым дополнить М.А. Коробейникова отвечая на вопрос почему же попытки создания свободных экономических зон в России 90-х г.г. прошлого века потерпели поражение? Ведь идея создания свободных экономических зон (СЭЗ) привлекала внимание российских реформаторов и предпринимателей с самого начала перестройки. К сожалению, решение о создании на территории Российской Федерации свободных зон, принятое Верховным Советом РФ 14 июня 1990 года, носило не столько экономический, сколько политический характер.

Кажущаяся простота реализации проекта и быстрые ощутимые выгоды сделали идею настолько популярной в конце 80-х, в начале 90-х гг., что чуть ли не треть территории России оказалась объявлена как СЭЗ. Только с июля 1990 года по июнь 1991 года Верховный Совет России официально закрепил статус СЭЗ за 11 регионами общей площадью 1 млн. кв. км. (7% всей территории России, с населением 13,5 млн. человек, что эквивалентно 13%). Тем самым оказались многократно перекрыты совокупные размеры всех 200 с лишним имеющихся на то время в мире СЭЗ, вместе взятых.

Невозможность осуществления таможенного контроля и нецелесообразность отказа от сбора налогов на таких территориях привели к тому, что многие из провозглашенных СЭЗ так и остались только на бумаге. Подавляющее большинство регионов, впрочем, и не могли функционировать в качестве СЭЗ в силу неудобного экономико-географического положения, а также отсутствия необходимой инфраструктуры. Поэтому формирование свободных зон, «свободных» в смысле освобождения от уплаты налогов и таможенных пошлин, в рамках целых краев и областей, с самого начала было обречено на неудачу.

Другой, не менее важной проблемой, стало отсутствие законодательной базы, регулирующей функционирование СЭЗ. В то же время последующее законодательство, прежде всего в области налогообложения, валютного и таможенного регулирования, содержало иные нормы и при этом не делалось никаких исключений для СЭЗ.

Незавершенность попыток проведения реформ была связана, прежде и с тем, что они проводились как чисто экономические, в расчете на изменение вторичных экономических характеристик хозяйства и не предусматривали организационной работы по структурной реорганизации хозяйства и изменения институциональных структур государства. Другими словами изменения, вызванные попытками реформировать общество, носили не экономический характер, а имели в своей основе изменение типа общественных отношений.

Такие неглубокие и поспешные меры, искажающие идею и опыт создания СЭЗ в мире, не учитывающих специфических факторов России, связанных как с ее традициями и природно-географической средой, так и с наследием бывшего СССР, породили главную проблему: неспособность СЭЗ полноценно функционировать в Российских условиях. Важным шагом недопущения повторения подобного сценария и успешного функционирования особых экономических зон (ОЭЗ) является проектирования СЭЗ, выявление проблем, возникающих в этом процессе, игнорирование которых приводит к нежизнеспособности проекта.

Прототипы организации экономической и хозяйственной жизни Запада и других стран должны рассматриваться только как рабочие инструменты для достижения целей реформ и изменений в государстве, которые определяются государством индивидуально-исторически и не могут быть ни заимствованы, ни совпадать с целями других государств. Об этом уже говорил В.И. Щербаков.

Цели реформирования общественного порядка могут проистекать только из понимания того, что составляет на данный момент и в исторической перспективе силу и могущество государства.

Силу и могущество «большого» государства в ближайшем историческом будущем будут определять:

- развитые финансовые, интеллектуальные (образовательные, научные и информационные), материальные (транспорт, связь, коммуникации) и технологические инфраструктуры;
- способность образовывать региональные (транскультурные) государственные образования, позволяющие сочетать стабильность и развитие (за счет специализации в направлениях развития);
- владение региональными (мировыми) сетями коммуникации (в том числе военными).

Для России это означает, что ее цели самостоятельного развития лежат в области создания и владения региональными инфраструктурами на Евро-Азиатском континенте, используя свои интеллектуальные, инфраструктурные и природные ресурсы.

Для выработки механизмов, действующих в ОЭЗ, нужно четко определить – какова реальная перспективная специализация региона, на каких направлениях акцентировать ресурсы. Тогда у каждого жителя региона появятся ориентиры для собственного профессионального самоопределения в перспективе.

Что же дает ОЭЗ территории, на которой она образуется?

После создания ОЭЗ на определенной территории и установления льгот для предприятий и зарубежных инвесторов, начинается приток отечественных и зарубежных инвестиций. Открываются новые предприятия, происходит увеличение производства на существующих предприятиях, и производятся новые товары и оказываются новые услуги. Как правило, льготный режим распространяется не только на предприятия промышленности, но и других сферы: строительства, службы сервиса, транспорта, финансово-кредитных учреждений. И это повышает деловую активность и приводит к росту предложения разнообразнейших товаров и услуг.

А когда есть производство, услуги, то есть и прибыль, заработная плата, отчисления на социальные нужды. И еще один примечательный момент: наряду с обеспечением занятости населения в производственных отраслях (в результате роста производства и повышения его конкурентоспособности), происходит постепенный перелив капитала и рабочих мест в сферу сервиса, что позволяет поднять ее на новый качественный уровень, а это позволяет не только решать проблему безработицы, но и, что весьма вероятно, задействовать не используемую рабочую силу близлежащих территорий, что позволяет поднять жизненный уровень населения.

Другой не менее важный и необходимый элемент СЭЗ – это создание соответствующей мировым аналогам инфраструктуры транспорта, связи, обеспечения всеми видами энергии, водоснабжения, информационного, банковского обслуживания. Такая инфраструктура опять же повышает динамичность производственных, коммерческих и деловых связей, позволяет снизить затраты предприятий и соответственно повысить доходы.

В конечном счете, задача СЭЗ состоит в притоке, накоплении и эффективном использовании капитала на выбранной территории.

Приоритет в предоставлении финансово-экономических льгот в первую очередь должен отдаваться организациям, которые будут производить конкурентоспособную на российских и мировых рынках продукцию, сохранять существующие и создавать новые

рабочие места, решать жизненно-важные общегородские проблемы, социальные вопросы населения.

Не все организации должны получать статус резидента особой экономической зоны (ОЭЗ). Предоставление статуса резидента ОЭЗ должно производиться органом управления ОЭЗ в лице ее администрации исходя из официально утвержденных критериев – приоритетных видов и направлений деятельности путем рассмотрения бизнес-планов, инвестиционных проектов организаций и заключения с ними специального договора, в котором будут оговариваться все вопросы взаимоотношений субъекта ОЭЗ и администрации.

В результате изучения мирового опыта развития свободных экономических зон можно сделать следующие выводы, которые необходимо иметь в виду при создании ОЭЗ в России:

1. ОЭЗ – это не самоцель, а инструмент для достижения более глобальных целей. По мере их достижения ОЭЗ может быть ликвидирована. В силу этого невозможно проектирование ОЭЗ без точного определения стратегии развития России, или хотя бы региона, реализации которой и должна служить ОЭЗ.

Этот вывод делает беспочвенными попытки проектировать ОЭЗ по прототипу, например, используя опыт зон Китая, – на том основании, что Китай близок России по типу экономики (что сомнительно – различия чрезвычайно велики) и по масштабу – размерам и количеству населения. Даже если это сходство существует, то цели и перспективы этих государств различны (в силу различия их истории, культуры и положения в мире). При проектировании ОЭЗ по прототипу неявно предполагается, что цели (стратегии развития) совпадают.

2. ОЭЗ – средство для трансформации хозяйственных отношений и поэтому механизм ее функционирования должен строиться на основе знания и понимания возможностей изменения конкретных хозяйственных и социокультурных структур страны, в которой создается ОЭЗ. Это означает, что механизм зоны должен проектироваться как механизм перехода одной системы в другую в локальных условиях.

В силу этого вывода, не обоснованы ожидания, что в ОЭЗ действуют законы «чистого» рынка. **В ОЭЗ существует жесткое распределение и контроль над распределением основных ресурсов: земли, правовых и налоговых льгот, инфраструктурных ресурсов – они распределяются таким образом, чтобы стимулировать направление инвестиций в нужные организаторам зоны сферы.**

Кроме того, в ОЭЗ также *defakto* ограничиваются права одних категорий лиц в пользу других. Оправданием этому служит быстрый экономический рост, временный характер этих мер и добровольность участия в деятельности на территории зоны.

3. Создание ОЭЗ требует создания специализированной системы управления процессами в зоне, в том числе государственной администрации с весьма высоким уровнем полномочий.

4. Основа эффективной ОЭЗ – создание ясной и привлекательной системы условий для инвесторов, гарантий неизменности этих условий на определенное время. Это обеспечивается созданием внутри зоны эффективно действующего механизма саморегуляции и развития.

5. Материальными условиями создания ОЭЗ являются: выгодное экономико-географическое положение; наличие значительных свободных и дешевых ресурсов;

развитые материальной инфраструктуры с неиспользуемым резервом (либо большие финансовые вложения в их создание).

При соблюдении вышеназванных условий, можно будет надеется, что «возвращение» свободных экономических зон в виде новых особых экономических зон будет успешным.

/ Экономическое возрождение России № 1 (11), 2007

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 22.07.2005 г. № 116 – ФЗ Об особых экономических зонах в Российской Федерации