

Неучева М. Ю.

*кандидат экономических наук, доцент,
Башкирская академия государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан*

Особые экономические зоны регионального уровня: специфика создания и функционирования

***Аннотация.** В статье рассматриваются особые экономические зоны (ОЭЗ) в качестве инструмента реализации концепции регионального зонирования. Раскрываются особенности развития данных зон в российской практике, а также анализируется возможность создания особых экономических зон регионального уровня в Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** особые экономические зоны, налоговые преференции, внешнеэкономическая деятельность, инвестиционные льготы, оффшорные территории*

***The summary.** Special economic zones (SEZs) as an instrument of realization regional zoning conception's in the system of regional economic relations are conducted in the article. Development's specific of these zones in russian practice is examined, also possibility of creation of Special economic zones at regional level in Russian Federation is analyzed.*

***Keywords:** special economic zones, tax preferences, external economic activity, investment's preferences, offshore territories*

Во многих странах практикуется установление государством на отдельных территориях особых организационно-правовых режимов. Зоны с подобными режимами хозяйствования объединяет беспошлинный или льготный режим ввоза и вывоза товаров, определенная обособленность в хозяйственном, торговом, валютно-финансовом отношениях от остальной территории принимающей страны, активное взаимодействие с иностранным капиталом, а также тесная связь с мировым рынком. Подобный системный механизм применяется также для решения таких региональных и макроэкономических проблем, которые или не вписываются в общий порядок, или по своей сути требуют установления специфического организационно-правового пространства, например, формирования территориальных «точек роста» в виде технопарков экспортной ориентации, особых экономических зон (ОЭЗ), свободных таможенных зон и т.п.

В 2005 г. на территории ряда регионов Российской Федерации появились особые экономические зоны нового типа, которые, по замыслу за-

конодателей, должны решить целый комплекс актуальных задач, связанных с экономическим развитием регионов России. В соответствии с ФЗ № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» к основным целям создания особых экономических зон относится развитие: обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, транспортной инфраструктуры, туризма и санаторно-курортной сферы.

Наряду с созданием особых экономических зон федерального уровня в настоящее время развивается процесс создания ОЭЗ регионального уровня (региональных зон развития — РЗР) на уровне субъектов федерации. Региональные власти могут использовать особые режимы в качестве одного из инструментов диверсификации экономики. Тем более что большинство предусмотренных для ОЭЗ налоговых льгот или вопросы снижения административных барьеров — это решения, которые можно принять и на региональном уровне.

В то время как процессы создания и функционирования ОЭЗ федерального уровня чётко регламентируются Федеральным Законом № 116 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», подобные нормативы для РЗР не установлены действующим федеральным законодательством. Это даёт определенную свободу действий регионам при определении порядка создания и функционирования таких зон. Например, если для федеральных особых зон законодательством установлены только четыре возможных типа ОЭЗ, то для региональных зон развития нормативным актом субъекта федерации может быть определён другой (более широкий) перечень возможных типов и другие требования к резидентам.

Набор преференций, которые регион может предоставить предприятиям-резидентам региональной зоны развития, несколько уже, чем аналогичный набор для резидентов федеральных зон, так как при определении льгот по налогообложению региональные законодатели не вправе выходить за рамки своей компетенции. С другой стороны, сам процесс создания РЗР намного более прост, чем процесс создания федеральной ОЭЗ.

Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ напрямую не предусмотрен механизм создания особых экономических зон регионального уровня. Однако в ряде субъектов Российской Федерации практика функционирования таких зон зарекомендовала себя с разных сторон.

Например, опыт реализации такой зональной политики имеется в Башкортостане. Так, еще до принятия действующего закона о ОЭЗ, в республике в период 1996–2003 гг. функционировали так называемые зоны экономического благоприятствования (ЗЭБ) в городах Агидель и Кумертау. Под зоной экономического благоприятствования в данном

контексте понимается часть территории страны, на которой в законодательном порядке созданы благоприятные условия для социально-экономического развития, активизации экономики, обеспечения экономического роста ¹. В этот период создание ЗЭБ в регионе было обусловлено рядом обстоятельств.

Изначально строительство города Агидель шло параллельно строительству Башкирской атомной электростанции, но после того как в конце восьмидесятых годов XX века стройка была заморожена, подавляющее большинство населения пополнило ряды безработных. Не имея изначально ни одного промышленного предприятия, кроме обанкротившегося Управления строительства Башкирской АЭС, город остался без налогооблагаемой базы.

В июне 1996 г. вышел Указ Президента Республики Башкортостан № УП-358 «О создании зоны экономического благоприятствования «Агидель»»². Интересен механизм взаимоотношений между администрацией и резидентами ЗЭБ. Суть его заключалась в том, что, если предприятие не могло в силу объективных обстоятельств создавать рабочие места в Агидели, то должно было отчислять проценты от предоставляемых ему льгот в фонд развития ЗЭБ «Агидель». Резиденты с этим согласились и стали отчислять с каждого рубля 15 копеек (налог на прибыль — 15%) и 25 копеек (налог в дорожный фонд). Так сформировался фонд развития ЗЭБ «Агидель», деньги из которого под контролем городского Совета депутатов направлялись на решение первоочередных задач ЖКХ, образования, здравоохранения. В городе начала ощутимо увеличиваться налогооблагаемая база.

Данный режим за более чем семилетний срок функционирования зоны экономического благоприятствования позволил увеличить налогооблагаемую базу городского бюджета в 15 раз. Общий объем инвестиций в основной капитал возрос в 31,7 раза, а в целом с 1 июля 1996 года по 31 декабря 2003 года направлено инвестиций в основной капитал на сумму более двух миллиардов рублей. Сверхплановые поступления налогов в городской бюджет направлялись на развитие инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства, благоустройство Агидели, укрепление материально-технической базы учреждений образования, здравоохранения, культуры, спорта, решение вопросов молодежной политики.

¹ Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007.

² Указ Президента Республики Башкортостан от 09.10.96 № УП-665 (ред. от 24.06.2002) «О создании зоны экономического благоприятствования «Агидель»»// Советская Башкирия. № 104 (23582), С. 2–3.

Работа предприятий Агидели, функционировавших в режиме зоны экономического благоприятствования, способствовала сохранению в городе положительной динамики важнейших показателей. Прежде всего, это нашло отражение в росте промышленного производства и поступлений в городской бюджет и усилении инвестиционной активности. Сверхплановые поступления налогов в городской бюджет направлялись на капитальный ремонт жилого фонда, благоустройство, укрепление материально-технической базы образования, здравоохранения, культуры, спорта, решение вопросов молодежной политики. Увеличился оборот розничной торговли, чему способствовал рост денежных доходов населения за счет повышения зарплаты на стабильно действующих предприятиях Агидели. В сентябре 2003 года статус ЗЭБ отменили решением федерального центра. Инвестиционная активность снизилась. Положение города, который 10 лет боролся за существование, еще более усугубил финансовый кризис.

В начале 90-х годов хозяйственная деятельность еще одного города Республики Башкортостан — Кумертау — пришла в упадок. Попытки перевести заводы на выпуск высокотехнологичной гражданской продукции не удалось. Усугубила положение и реструктуризация угольной промышленности, в результате которой город остался без одного из градообразующих предприятий с занятостью в 4 тыс. человек.

В этих условиях Указом Президента РБ № УП-665 от 9.10.1996 г. в Башкортостане в порядке эксперимента была создана зона экономического благоприятствования (ЗЭБ) «Кумертау» с целью обеспечения благоприятных условий для притока и размещения как отечественных, так и иностранных инвестиций на промышленных предприятиях³. В экономике города были определены две основные цели:

- во-первых, найти механизм более полного использования возможностей режима экономического благоприятствования для стабилизации производства на предприятиях города;
- во-вторых — активизировать деятельность по изменению структуры промышленности города.

Основным инструментом регулирования отношений в режиме экономического благоприятствования с предприятиями всех форм соб-

³ Указ Президента РБ от 09.10.96 № УП-665 (ред. от 24.06.2002) «О создании зоны экономического благоприятствования «Кумертау»» (вместе с «Порядком предоставления льгот по уплате налога прибыль в части, поступающей в Республиканский бюджет, и налога на пользователей автомобильных дорог для предприятий-резидентов зоны экономического благоприятствования «Кумертау»»)//Советская Башкирия. № 201 (23679), 12.10.1996. С. 2—3.

ственности и организационных форм явилось предоставление налоговых льгот. Сумма предоставленных льгот по налогам и сборам в связи с функционированием ЗЭБ «Кумертау» за время действия Указа Президента РБ составила по городу 143 млн. рублей. Денежные средства, полученные предприятиями-резидентами ЗЭБ «Кумертау» в результате налоговых льгот, использовались целевым назначением для совершенствования и расширения производства, научно-исследовательских и проектно-изыскательских работ по развитию территории, строительства объектов инфраструктуры города.

Денежные средства, отчисляемые резидентами в Фонд развития ЗЭБ, составили около одного миллиона рублей. Эти средства расходовались в интересах предприятий на создание новых производств, расширение и модернизацию инженерных сетей и социальной инфраструктуры города, замену морально устаревшего и физически изношенного оборудования. Использование средств, полученных от налоговых льгот, позволило сохранить костяк квалифицированных кадров, на предприятиях создать новые рабочие места.

Учитывая особую актуальность вопроса развития предпринимательства в городе с почти самым высоким по республике уровнем безработицы, одним из первых важных и перспективных документов в ЗЭБ «Кумертау» стала Программа по развитию и поддержке предпринимательства. Был создан Совет по развитию и поддержке предпринимательства, в состав которого вошли руководители предпринимательских структур, уже имеющие опыт работы в этой сфере.

Впервые созданная система консультирования предпринимательских структур осуществляла консультирование и в области подготовки бизнес-проектов. Была разработана и внедрена упрощенная система бизнес-проекта, необходимая для получения субсидий на создание собственного дела предпринимателям без образования юридического лица. Определен перечень приоритетных направлений для субъектов малого предпринимательства, в который вошли:

- производство продукции производственно-технического назначения, продуктов общепита, товаров народного потребления;
- производство и переработка сельскохозяйственной продукции; оказание платных (бытовых) услуг населению;
- производство строительных материалов; ремонт и строительство объектов жилищного, производственного и социального назначения; реализация мероприятий, ориентированных на оздоровление экологической обстановки города; инвестиционная деятельность;

- создание оптовых региональных баз; создание научно-технических и учебных центров.

Годы протекционизма и поддержки малого бизнеса дали позитивные результаты. Действие на территории Кумертау благоприятного экономического режима способствовало повышению инвестиционной привлекательности территории и отдельных предприятий. В городе зарегистрировалось около 50 предприятий с участием иногородних учредителей (Москва, Уфа, Стерлитамак, Салават, Челябинск, Оренбург).

В городе было создано около 300 малых предприятий, давших 1600 новых рабочих мест. Количество индивидуальных предпринимателей возросло до 2580. Доля участия субъектов малого предпринимательства в валовом внутреннем продукте на протяжении трех последних лет сохраняется на уровне 10%. Выручка на одного работающего (по малым предприятиям) возросла за это время на 35,9 процента ⁴.

Опыт работы в зонах экономического благоприятствования подтверждает, что данный режим дает возможность использовать рыночный механизм на базе коммерческих интересов ее участников в нормальных экономических, правовых и налоговых условиях. Система льгот создает благоприятную экономическую среду для инвесторов, стимулирует развитие производства, что способствует росту поступлений в бюджет и соответственно своевременному финансированию социальных выплат и социальной сферы. Фундаментом ЗЭБ являются профиль и ресурсы территорий их местонахождения, промышленный и кадровый потенциал.

Однако в 2003 году в связи с изменениями федерального законодательства названные экономические зоны были закрыты.

Современной формой реализации региональной зональной политики является закон Липецкой области от 18 августа 2006 г. № 316-ОЗ (в ред. закона Липецкой области от 6.04.2007 г. № 37-ФЗ) «Об особых экономических зонах регионального уровня» ⁵.

В статье 2 закона Липецкой области 18 августа 2006 г. № 316-ОЗ зафиксировано, что особая экономическая зона регионального уровня представляет собой территориально обособленный комплекс на участке, имеющем общую границу (за исключениями, указанными в этой статье), в пределах которого созданы благоприятные условия для ведения пред-

⁴ С. Афонин. Зона экономического благоприятствования «Кумертау»: опыт и перспективы развития // Экономика и управление. №3. 2001, С. 37–43.

⁵ Об особых экономических зонах регионального уровня: закон Липецкой области от 18 августа 2006 г. №316-ОЗ: принят Липецким обл. Советом депутатов 10 августа 2006 г. (в ред. закона Липецкой области от 6.04.2007 г. №37-ФЗ). URL: <http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/roez/316-oz.php>

принимательской деятельности. Из иных норм данного законодательного акта следует, что особая экономическая зона регионального уровня создается актом администрации области (п. 4 ст. 5), государство в различных формах поддерживает участников такой зоны (ст. 10).

Так, данным Законом определены правовые основы создания и функционирования особых экономических зон регионального уровня на территории Липецкой области. Указано, что на территории области могут создаваться следующие особые экономические зоны регионального уровня: промышленно-производственного типа; агропромышленного типа; технико-внедренческого типа; туристско-рекреационного типа.

Инициаторами создания особых экономических зон регионального уровня могут выступать органы местного самоуправления. Участникам вышеуказанных особых экономических зон регионального уровня может быть предоставлена государственная поддержка инвестиционной деятельности в форме:

- освобождения от налогообложения организаций в отношении имущества, учитываемого на балансе организации, в течение 5 лет с момента постановки имущества на учет;
- освобождения от уплаты транспортного налога в отношении транспортных средств, учитываемых на балансе организации, в течение 5 лет с момента постановки транспортного средства на учет;
- снижения налоговой ставки, подлежащей зачислению в областной бюджет, на 4 процентных пункта в отношении прибыли, полученной от реализации инвестиционного проекта в течение 5 лет;
- субсидирования процентной ставки по кредитам, привлеченным участниками особых экономических зон для реализации инвестиционных проектов.

Также участникам особых экономических зон регионального уровня максимальный размер арендной платы за земельные участки, предоставляемые им на основании договора о ведении деятельности (в соответствии с типом зоны), устанавливается в размере 2% их кадастровой стоимости в год.

План развития особых экономических зон регионального уровня (ОЭЗ РУ) рассчитан на пять лет. Сегодня в регионе на общей площади 183,7 тысячи гектаров размещены семь ОЭЗ РУ: «Тербуны», «Чаплыгинская», «Данков», «Елецпром», «Астапово», «Елец», «Задонщина»⁶. В семи ОЭЗ РУ строятся десятки предприятий различных отраслей промышленности, строительной индустрии, сельского хозяйства, переработки. Все они

⁶ Российская газета – Федеральный выпуск № 5064 (240) от 15 декабря 2009 г.

взаимосвязаны единым планом развития муниципальных территорий, который включает в себя самые различные направления — от создания правовой, законодательной базы, преференций для инвесторов до строительства жилья, школ, детских садов для специалистов новых предприятий. До этого область в течение десяти лет вкладывала немалые средства в благоустройство районов. Сегодня регион газифицирован на 100%.

Сегодня в Липецкой области в общей сложности по всем особым экономическим зонам регионального уровня создано 2250 рабочих мест, которые заполняются специалистами области, а также теми, кто приезжает в районы, в том числе и по государственной программе добровольного переселения соотечественников из-за рубежа.

Создание региональных особых экономических зон не ставит самоцелью возведение промышленных и агропромышленных мегагигантов или привлечение туристов. Данный проект направлен, прежде всего, на комплексное развитие муниципальных образований региона. Инвестор, который начинает свою деятельность в ОЭЗ, заинтересован в привлечении высококлассных специалистов, так что зарплату он предлагает выше той, к которой привыкли местные жители. К примеру, на уже действующих предприятиях «Черкизово» в Липецкой области средняя зарплата превышает 15 тыс. руб. — что составляет достойный уровень доходов для сельской местности. Более того, перспектива хорошего заработка притягивает в ОЭЗ «золотые руки» из других районов. Так произошло во Льве-Толстом и в Тербунах. В Тербуны приезжают работать не только из соседних районов: здесь реализуется федеральная целевая программа переселения соотечественников.

Благодаря особым экономическим зонам в Липецкой области уровень безработицы — один из самых низких в Центральном федеральном округе. По состоянию на 1 сентября 2009 года — 1,1%, тогда как средний уровень по ЦФО составляет 1,8%, а в целом по стране — 2,8%. Самый низкий уровень безработицы в области зафиксирован в Тербунском, Грязинском и Лев-Толстовском районах — 0,4%. Более того, за счет создания особых экономических зон регионального уровня дотационные районы области имеют реальную перспективу пополнения бюджетов. Еще несколько лет назад Лев-Толстовский район был одной из высокодотационных территорий. Он не обеспечивал собственными доходами и 20% бюджетных расходов. В кратчайший срок ситуация кардинально изменилась. Теперь названный муниципалитет стал признанным центром свиноводства. На его долю приходится 74% выпускаемой в области свинины. Именно особая экономическая зона регионального уровня агропромышленного типа «Астапово» позволила району стать финансово

самодостаточным. Теперь налоговые отчисления наполнили местный бюджет, позволяя динамично развивать социальную сферу.

На момент принятия решения о диверсификации экономики из 18 сельских муниципальных образований самодостаточными были только семь. Спустя три года их стало уже 14, и в первую очередь в самодостаточные вышли именно те муниципалитеты, где развиваются особые экономические зоны.

Необходимо отметить, что в законе Липецкой области от 18 августа 2006 г. № 316-ОЗ не установлено, что решение о создании особой экономической зоны принимается администрацией этого субъекта РФ по согласованию с Правительством России, что может способствовать формированию бессистемной цепочки зон регионального размещения производительных сил.

Более того, следует отметить, что законодательные акты регионов о создании особых экономических зон в большинстве случаев опротестованы прокуратурой и отменены на основании того, что федеральным законодательством не даны полномочия субъектам РФ по созданию зон регионального уровня⁷.

Законотворчество субъектов РФ по созданию особых экономических зон свидетельствует о недоработках федерального центра в области регулирования национальной экономики. В.В. Мищенко, А.А. Гладышев справедливо отмечают слабость государственной региональной экономической политики, ее незавершенность и непоследовательность⁸.

Во многом такая ситуация объясняется отсутствием государственной стратегии социально-экономического развития Российской Федерации на два — три десятилетия вперед.

В научной литературе обоснованно отмечается ограниченность финансовых вливаний и иной поддержки зон со стороны большинства субъектов РФ и муниципальных образований⁹. Например, в проекте создания особой экономической зоны федерального значения «Уральский трансконтинент» объем планируемых поступлений инвестиционных ресурсов федерального центра составляет 3,5 млрд. и бюджета Свердловской области — 2,6 млрд. руб.¹⁰ Это подводит нас к пониманию пределов создания региональных особых экономических зон.

⁷ Цыганов С.И. Совершенствование законодательства об особых экономических зонах//Социум и власть. № 1. 2009. С. 82–87.

⁸ Мищенко В. В., Гладышев А. А. Особые зоны Алтайского края как инструмент ускоренного развития региона//ЭКО. № 7. 2007. С. 79–92.

⁹ Багаутдинов А.Н. Правовой механизм создания особых экономических зон в Российской Федерации//Экономические науки. № 2. 2007. С.171–175.

¹⁰ Коновалов А. Летите, голуби//Эксперт — Урал. № 20. 2008. С. 22.

Представляется, что перечень, объем налоговых и таможенных льгот, а также иных преференций, предоставляемых резидентам (участникам) зон различной этажности, не может быть равным. Участникам региональных зон вряд ли стоит рассчитывать на федеральные налоговые льготы. Финансирование обустройства инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особых экономических зон регионального уровня целесообразно осуществлять исключительно за счет бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации и местного бюджета.

Литература

1. Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2007.
2. Указ Президента Республики Башкортостан от 09.10.96 № УП-665 (ред. от 24.06.2002) «О создании зоны экономического благоприятствования «Агидель»»//Советская Башкирия. № 104 (23582), С. 2–3.
3. Указ Президента РБ от 09.10.96 № УП-665 (ред. от 24.06.2002) «О создании зоны экономического благоприятствования «Кумертау»» (вместе с «Порядком предоставления льгот по уплате налога прибыль в части, поступающей в Республиканский бюджет, и налога на пользователей автомобильных дорог для предприятий-резидентов зоны экономического благоприятствования «Кумертау»»//Советская Башкирия. № 201 (23679), 12.10.1996. С. 2–3.
4. С. Афонин. Зона экономического благоприятствования «Кумертау»: опыт и перспективы развития//Экономика и управление. № 3. 2001, С. 37–43.
5. Об особых экономических зонах регионального уровня: закон Липецкой области от 18 августа 2006 г. № 316-03; принят Липецким обл. Советом депутатов 10 августа 2006 г. (в ред. закона Липецкой области от 6.04.2007г. №37-ФЗ). URL: <http://www.admlr.lipetsk.ru/rus/roez/316-oz.php>.
6. Цыганов С.И. Совершенствование законодательства об особых экономических зонах// оциум и власть. № 1. 2009. С. 82–87.
7. Мищенко В.В., Гладышев А.А. Особые зоны Алтайского края как инструмент ускоренного развития региона // ЭКО. № 7, 2007. С. 79–92.
8. Багаутдинов А.Н. Правовой механизм создания особых экономических зон в Российской Федерации//Экономические науки. № 2. 2007. С. 171–175.
9. Коновалов А. Летите, голуби // Эксперт – Урал. № 20. 2008. С. 22.