

УДК 334.021

аспирант ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления», соискатель ФГБУН «Институт проблем рынка РАН»,
e-mail: markova2412@mail.ru

МАРКОВА АННА СЕРГЕЕВНА

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКИХ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В КОНТЕКСТЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Аннотация. Предмет. В статье рассматриваются основные направления совершенствования государственного регулирования российских особых экономических зон (ОЭЗ) в контексте экономической безопасности. **Цель работы.** Основной целью работы является выявление важнейших недостатков государственного регулирования, препятствующих эффективному развитию особых экономических зон в РФ, и предложение возможных путей его совершенствования. **Методология проведения работы.** В ходе проведенного исследования использованы методы системного и сравнительного анализа, а также метод экономического анализа. **Результаты работы.** Несмотря на то, что институт ОЭЗ в России был значительно усовершенствован, на сегодняшний день говорить о его высокой эффективности преждевременно. Сейчас, в первую очередь, следовало бы сконцентрировать внимание на дальнейшем совершенствовании действующих анклавов, повышении их производительности и эффективности. Дополнительные усилия должны быть предприняты и в области контроля над расходованием бюджетных средств. Также, несмотря на заметные положительные сдвиги в развитии процесса регулирования такого сложного механизма экономической деятельности, как особые зоны, определенный методический инструментарий все еще требует законодательной проработки, а отдельные вопросы правового регулирования деятельности ОЭЗ до настоящего времени вообще не рассмотрены и не реализованы. От разработки новой научной методики предоставления таможенных и налоговых преференций, учитывающей современные экономические реалии, и ее скорейшего законодательного закрепления зависит дальнейшая судьба института ОЭЗ в России. **Выводы.** Российские особые экономические зоны имеют большой потенциал. Создание кластерной системы способствует тому, что достижения технико-внедренческих зон, промышленно-производственных зон создадут крупный и эффективный инновационный центр, где очень хорошо налажена система коммерциализации и промышленного производства товаров высокого качества. **Область применения результатов.** Результаты исследования могут быть использованы органами власти России и СНГ для ликвидации существующих проблем в области совершенствования государственного регулирования российских особых экономических зон в контексте экономической безопасности.

Ключевые слова: государственное регулирование, российские особые экономические зоны, экономическая безопасность, методы системного и сравнительного анализа, вопросы правового регулирования, инновация, модернизация.

MARKOVA ANNA SERGEEVNA

Post-Graduate Student of FSBEI of HPE "State University of Management",
External Doctoral Candidate of FSBEI "Institute of Market Problems of the RAS",
e-mail: markova2412@mail.ru

STATE REGULATION OF RUSSIAN SPECIAL ECONOMIC ZONES IN THE CONTEXT OF ECONOMIC SECURITY

Abstract. The subject. The manuscript discusses the main areas of focus of improvement of state regulation of Russian special economic zones (SEZ) in the context of economic security. **The goal of the study.** The main goal of the study is finding the main drawbacks of state regulation that serve as obstacles to an effective development of special economic zones in the Rus-

sian Federation and suggesting possible ways of its perfecting. **The methodology of completing the study.** In the process of the study performed we have used the methods of systematic and comparative analysis, as well as the method of economic analysis. **The results of the study.** Despite the fact that the institute of SEZ in Russia was significantly improved, as of today, it is too early to discuss its high effectiveness. Today, first of all, it would be better to concentrate all of the attention on further advancement of the existing enclaves, improving their productivity and effectiveness. Additional efforts should be taken up in the area of control over the expenditure of the budget funds as well. Also, despite significant positive improvements in the development of the process of regulation of such a complex mechanism of economic activity as special zones are, certain methodical instruments still require legislative re-processing. Certain issues of legislative regulation of the SEZ activity have never been discussed or implemented until even this moment. The future fate of the institute of SEZ in Russia depends on the development of a new scientific method of providing customs and tax benefits, taking into account modern economic realities, and a fast-acting legislative reinforcement of this method. **The conclusions.** Russian special economic zones have a great potential. Creating a cluster system will assist achieving technology and innovation zones, industrial manufacturing zones, will create a large and effective innovative center where the system of commercialization and industrial production of high quality goods will be streamlined. **The area of application of the results.** The results of the study may be used by the governmental authorities in Russia and the CIS to get rid of the existing problems in the area of improvement of state regulation of Russian special economic zones in the context of economic security.

Keywords: state regulation, Russian special economic zones, economic security, methods of systematic and comparative analysis, issues of state regulation, innovation, modernization.

Введение. Согласно давно известной истине, инвестиции — главный ключ к экономическому подъему, поэтому частным компаниям и даже целым государствам приходится постоянно решать одну и ту же проблему: как их привлечь? Одним из эффективных современных макроэкономических инструментов привлечения иностранных инвестиций в национальную экономику и привлечения отечественных инвестиций в определенную сферу деятельности или регион служит создание в той или иной форме особых экономических зон (ОЭЗ), которые на сегодняшний день играют значимую роль в мировой экономике [1–24].

Такие зоны, как правило, создаются для увеличения притока иностранных инвестиций, расширения экспортно-импортных операций, установления более открытых отношений с мировым рынком, развития новых технологий, внедрения инноваций в производство. В отдельных проектах ОЭЗ формируются для оживления экономики депрессивного региона за счет особого режима ведения бизнеса на его территории. В условиях жесткой международной конкуренции и нарастающей глобализации мировой экономики экономическое развитие страны должно определяться ее научными и технологическими преимуществами. Государство должно стимулировать рост инвестиций в производственную инфраструктуру и развитие инноваций.

Сегодня ОЭЗ можно рассматривать как своего рода «точки роста», которые, в первую очередь, способствуют процессу привлечения иностранных инвестиций в регионы, где они наиболее необходимы. ОЭЗ являются эффективным инструментом для увеличения объемов выпуска наукоемкой продукции и совершенствования инновационной инфраструктуры. Для того чтобы рассчитывать на рост предпринимательской активности во всех секторах экономики, нужно создавать для этого необходимые условия. При этом очень важна регулирующая роль государства, направленная на осуществление эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса.

Эффективное функционирование особых экономических зон в Российской Федерации играет исключительную роль в создании условий для модернизации, перехода на инновационный путь развития и устойчивого роста национальной экономики, способствует созданию условий для обеспечения лидерства России в мировой экономической системе. От состояния и качества работы ОЭЗ зависят не только перспективы дальнейшего социально-экономического развития, но также возможности государства эффективно выполнять такие важнейшие функции, как защита национального суверенитета и безопасности страны, создание условий для выравнивания социально-экономического развития регионов.

1. Совершенствование законодательного, административного регулирования ОЭЗ

В связи с динамично развивающейся ситуацией в России даже самые современные законодательные акты не могут полностью удовлетворить потребности реальной действительности. Повышению эффективности функционирования ОЭЗ будет способствовать постоянное совершенствование законодательства РФ, создание оптимальных методов контроля за его исполнением, а также обеспечение комплекса мер по стабилизации экономической, правовой и социальной ситуации в РФ.

Во второй главе будет представлен анализ функционирования ОЭЗ в России, раскрыты применяющиеся в настоящее время преференции и выявлены основные недостатки в реализации ОЭЗ. Из анализа будет видно, что много недостатков находится в области законодательства. Это позволяет выйти на определенные направления совершенствования законодательной базы ОЭЗ (см. табл. 1).

Таблица 1

Пути решения недостатков законодательной базы

№	Федеральный закон	Недостаток	Пути решения
1	Ст. 8, п. 11 116-ФЗ «Об ОЭЗ в РФ»	Отсутствует полный перечень того, что относится к инженерно-техническим сетям.	Необходимо четко прописать, к каким именно инженерно-техническим сетям государство дает технические условия на подключение, а какие технические условия резидент должен получать сам.
2	Ст. 11, п. 9 116-ФЗ «Об ОЭЗ в РФ»	В законе не прописано, за какие именно нарушения юридическое лицо может быть лишено статуса резидента	Необходимо уточнить, какие нарушения в области налогового и таможенного законодательства считать существенными и за какие нарушения можно лишиться статуса резидента.
3	Ст. 38 116-ФЗ «Об ОЭЗ в РФ»	Отсутствие ответственности государственных органов в части неблагоприятного изменения законодательства	Необходимо дать более существенные гарантии, возможно, в материальном эквиваленте, от неблагоприятного изменения законодательства.
4	Ст. 15. п. 3 Земельного кодекса РФ	Иностранцы граждане могут быть только арендаторами, а не собственниками земельных участков.	Необходимо прописать условия, при которых резиденты, являющиеся иностранцами гражданами, смогут стать собственниками земельных участков в ОЭЗ. По мнению автора, необходимо установить срок, после которого иностранные граждане смогут стать собственниками.

Анализ нормативно-правового регулирования деятельности ОЭЗ в РФ показал, что на сегодняшний день нет единого законодательного акта, отражающего общую концепцию развития ОЭЗ в нашей стране. Каждый из рассмотренных законов об ОЭЗ содержит ряд таможенных и налоговых преференций, свои особенности регулирования деятельности резидентов зон, отличительные права и обязанности органов управления зонами и др. При этом, несмотря на ряд прописанных в законах об ОЭЗ преференций, возникает опасение, что вновь создаваемые зоны не смогут работать на полную мощность и приносить ожидаемые результаты. Необходимо создать общее правовое поле функционирования ОЭЗ в виде единого закона, который обеспечит сочетание всех положительных моментов каждого из рассмотренных законодательных актов об ОЭЗ, создаст условия для достижения взаимных интересов государства и бизнеса.

Кроме того, в данный единый закон необходимо ввести раздел «Порядок определения страны происхождения товаров в ОЭЗ», включающий методику освобождения от уплаты таможенных пошлин и налогов при вывозе товаров с территории ОЭЗ в зависимости от страны их происхождения.

Применение данных предложений по совершенствованию правового регулирования в ОЭЗ позволит в еще большей степени использовать предоставляемые в зонах преимущества межстрановой кооперации и интеграции, что будет способствовать снижению транзакционных издержек, удешевлению стоимости конечной продукции, повышению конкурентоспособности различных отраслей народного хозяйства, позволит разработать и внедрить в отечественное народное хозяйство новейшие технические достижения мирового уровня.

Анализ опыта существования в России свободных экономических зон показал, что образо-

вание в РФ регионов ускоренного экономического роста, основой которых выступают ОЭЗ, должно подчиняться единой Концепции развития ОЭЗ в РФ, которую предстоит сделать частью законодательной системы государства. Данная Концепция должна включать вопросы определения принципов создания ОЭЗ в России, территориальной дислокации ОЭЗ, развития инфраструктуры ОЭЗ, контроля доступа в ОЭЗ, организации хозяйственно-экономической деятельности в ОЭЗ.

Федеральным законом от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ¹ предусмотрены льготные взносы резидентов технико-внедренческих особых экономических зон в страховые фонды в период с 2012 по 2017 год и переходный период в 2018–2019 годах. Вместе с тем компании, планирующие получение статуса резидента и строительство собственных объектов, в малой степени сумеют воспользоваться указанной льготой (например, планируется проектирование объекта в 2014 году, строительство в 2015–2016 годах, полноценная льгота — в 2017 году — в течение только одного года). Фактически при этом речь идет о сокращении предоставляемого резидентам объема льгот. Поэтому, по мнению автора, необходимо или увеличить период предоставления льгот, или ввести другие временные отрезки, например, отсчитывать период льгот от начала непосредственной деятельности в качестве резидента, а не на подготовительном этапе.

Кроме того, Налоговым кодексом РФ (статья 284) установлены для резидентов ОЭЗ льготы по налогу на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет (2 %), и возможность установления таких льгот субъектами РФ (не менее 4,5 % и не более 18 %). Законодательство субъектов Российской Федерации, как правило, предусматривает применение таких льгот в течение пяти лет с момента получения компанией статуса резидента. Такая норма носит фактически дестимулирующий характер для резидентов, планирующих ведение технико-внедренческой деятельности во вновь построенных собственных зданиях. Это обусловлено тем обстоятельством, что от получения статуса до момента ввода первого собственного здания резидента в эксплуатацию проходит не менее трех лет (иногда — более пяти лет), что не дает возможности в полной мере воспользоваться льготой по налогу на прибыль. Такое положение не обеспечивает стимулирования притока частных инвестиций в технико-внедренческие особые экономические зоны. По мнению автора, период предоставления льгот нужно считать от первого года, в котором была получена прибыль.

Привлечению в технико-внедренческие особые экономические зоны резидентов, планирующих разворачивание собственного производства, в некоторой степени препятствует взаимосвязка требований закона № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в части необходимости вести на территории технико-внедренческой особой экономической зоны как разработки, так и производства продукции. В реальности нередко разработки ведутся в профильных институтах, а на территории ТВЗ при этом планируется внедрение, производство и совершенствование продукции и технологий ее изготовления.

Например, резидент ОЭЗ «Дубна» ООО «БиоГениус» приступило к проектированию в ОЭЗ «Дубна» комплекса по производству лекарственных средств — рекомбинантов. Учредители компании являются научными сотрудниками ММА им. И. М. Сеченова, поэтому исследования для создания новых лекарств ведут в лабораториях академии. Создание ими производственного комплекса в ОЭЗ «Дубна» (планируемый объем инвестиций — более 4,0 млрд руб.), безусловно, является неотъемлемой частью их технико-внедренческой деятельности. При этом нелогичными представляются требования перенести разработки из медицинской академии на территорию ОЭЗ.

В связи с изложенным при решении вопроса о разрешении ведения производства в технико-внедренческих особых экономических зонах представляется более эффективным не требовать, чтобы на территории ОЭЗ был сосредоточен полный инновационный цикл, а дать право экспертному совету при Минэкономразвития РФ разрешать в технико-внедренческих особых экономических зонах производство только инновационной и высокотехнологичной продукции.

Во исполнение поручений Президента РФ и Правительства РФ Минэкономразвития России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти ведется ра-

¹ Федеральный закон от 24 июля 2009 года № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», ст. 58, п. 5.

бота по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в РФ" и отдельные законодательные акты РФ», предусматривающего совершенствование деятельности органов управления ОЭЗ и повышение инвестиционной привлекательности механизма ОЭЗ.

Принятие данного законопроекта планируется в 2014 году, а его положения предусматривают:

– разделение ОЭЗ по уровням на федеральные и региональные, с различным порядком создания и функционирования, объемом льгот и преференций;

– установление законодательных основ региональных ОЭЗ, в том числе целей и порядка их создания, процедуры регистрации резидентов, мер государственной поддержки, а также иных существенных условий создания и функционирования региональных ОЭЗ;

– законодательное закрепление понятий промышленных (индустриальных) парков, технопарков, агропромышленных парков, туристических парков, которые представляют собой формы региональных ОЭЗ;

– объединение промышленно-производственного, технико-внедренческого, туристско-рекреационного и портового типов зон в федеральные ОЭЗ, на территории которых допускается осуществление всех разрешенных видов деятельности (с заключением различных типов соглашений с резидентами);

– законодательное закрепление возможности обустройства и оборудования только части территории федеральной ОЭЗ, где будут размещаться должностные лица таможенного органа в целях проведения таможенного контроля в отношении товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны;

– использование механизма отложенных платежей (ТIF) в региональных ОЭЗ, предусматривающего строительство и реконструкцию объектов инфраструктуры на их территории за счет средств инвесторов с последующей компенсацией таких расходов за счет налоговых поступлений в федеральный бюджет, получаемых вследствие реализации проекта (при этом применение ТIF целесообразно в случае строительства объекта нерезидентом, то есть юридическим лицом, не применяющим налоговые льготы и иные преференции)².

Таблица 2

Пути решения недостатков, связанных с организацией управления и административным регулированием

Группа	Недостаток	Пути решения
Недостатки организации управления	Отсутствие четких целей создания ОЭЗ.	Необходимо реально оценивать социально-экономическое положение региона и его потенциал.
	Не учтены возможности регионов по созданию ОЭЗ.	Создавать ОЭЗ на основе ГЧП, но не «сверху», а совмещая интересы бизнеса и государства.
	Отсутствие программ, определяющих стратегию развития.	Составление долгосрочной программы развития как всех ОЭЗ, так и каждой в частности.
	Нет четкого разграничения полномочий между ведомствами, участвующими в управлении ОЭЗ.	Необходимо четко разграничить полномочия между ведомствами.
	Недостаток квалифицированных кадров.	Повышать эффективность общего и профессионального образования, взаимодействовать бизнесу и образовательным учреждениям, обеспечить работников доступным жильем.
Недостатки в административном регулировании ОЭЗ	Формирование системы «одного окна» не отвечает заявленным требованиям.	Создать систему, которая может решать вопросы не в Москве, а непосредственно в регионах.
	Коррупция.	Выполнять нормы законодательства.

² Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Минэкономразвития России на 2014-2016 годы, Москва, 2014. - С. 14-15.

Помимо предусмотренной функции помощи в приглашении иностранных работников, органы управления ОЭЗ могут принимать участие в ликвидации кадрового голода двумя способами:

– повышая эффективность системы общего и профессионального образования и взаимодействия образовательных учреждений и работодателей;

– формируя механизм обеспечения работников резидента доступным жильем.

Важно также заняться вопросами разработки четкого регламента работы администраций непосредственно в зонах, в том числе определить рамки их компетенций, порядок действий в тех или иных случаях, утвердить порядок обучения, функциональные и должностные инструкции их сотрудников. Все это позволит работать администрациям зон структурированно, оперативно и — что самое главное — предсказуемо для резидентов. В случае если данный вопрос будет решен положительно, ОЭЗ в России станут обладателями серьезного конкурентного преимущества, которое не менее важно, чем, например, те или иные зональные преференции.

2. Совершенствование использования бюджетных средств и налогового регулирования ОЭЗ

Однако даже несмотря на ряд прописанных таможенных и налоговых преференций в законе «Об ОЭЗ в РФ» возникает опасение, что резиденты зон не смогут работать на полную мощность и производить продукцию и технологии, конкурирующие с иностранными, не только за рубежом, но и на российском рынке. Это связано с тем, что перечень предоставляемых резидентам ОЭЗ преимуществ должен содержать не только временные льготы по уплате таможенной пошлины и налогов при ввозе товаров на территорию ОЭЗ, которые можно получить, не становясь резидентом ОЭЗ, с помощью упрощенных процедур таможенного оформления (подача периодической таможенной декларации, выпуск товаров при представлении сведений, необходимых для идентификации товаров, проведение таможенного оформления на объектах таких лиц, хранение товаров на своих складах и др.) и сочетания таможенных режимов (переработка на таможенной территории, временный ввоз, реимпорт и т.п.), но и ряд преференций в области таможенного и налогового обложения, административного регулирования, государственного контроля.

Степень государственного стимулирования и поддержки резидентов ОЭЗ должна быть дифференцированной в зависимости от срока и объемов инвестиций, доли затрат, произведенных на территории ОЭЗ, важности и приоритетности осуществляемого резидентом проекта для экономики региона и страны в целом. Для реализации этого предложения необходимо учитывать следующие рекомендации по совершенствованию экономического регулирования в особых экономических зонах:

1. Для устранения бесконтрольного использования льгот, предоставляемых при вывозе произведенных в ОЭЗ товаров, предлагается искусственно ограничивать количество льготированных товаров путем установления квот на их беспошлинный вывоз с территории ОЭЗ на остальную территорию РФ.

Размер квоты должен пересматриваться каждый год Минэкономразвития России и утверждаться Правительством РФ на основе анализа представленных резидентом ОЭЗ материалов. При принятии решения об установлении квоты на беспошлинный выпуск товаров с территории ОЭЗ на очередной период следует исходить из размера ежегодных фактических инвестиций в реализацию проекта и объемов выпуска продукции в соответствии с Соглашением о ведении предпринимательской деятельности.

2. Для стимулирования в промышленно-производственной зоне операций по глубокой переработке, увеличению доли российских затрат в себестоимости конечной продукции можно использовать имеющийся опыт таможенного обложения производимой продукции в ОЭЗ Калининградской и Магаданской областей, предусматривающий предоставление льгот по уплате таможенных платежей при вывозе товаров с территории ОЭЗ в зависимости от страны происхождения товаров, с учетом следующих положений:

– товары, признаваемые происходящими из РФ, не облагаются таможенными платежами при их вывозе с территории ОЭЗ и ввозе на остальную территорию РФ в пределах квот (в

натуральном и (или) стоимостном выражении), ежегодно устанавливаемых Правительством РФ. При реализации данных товаров на территории РФ они подлежат обложению налогами в порядке, установленном законодательством РФ;

– товары, признаваемые происходящими из Российской Федерации, при их вывозе с территории ОЭЗ и ввозе на остальную территорию РФ сверх квот, установленных Правительством РФ в данном году, подлежат обложению таможенными платежами в отношении товаров иностранного происхождения, использованных для их изготовления, по ставкам на эти товары, действующим на момент их помещения на территорию ОЭЗ;

– товары, не признаваемые происходящими из Российской Федерации, вывозятся с территории ОЭЗ на остальную территорию РФ в порядке, установленном таможенным законодательством РФ, и подлежат обложению таможенными платежами в отношении товаров иностранного происхождения, использованных для их изготовления, по ставкам на готовые товары (произведенные на территории ОЭЗ), действующим на момент их вывоза с территории ОЭЗ на остальную территорию РФ.

Критерий определения страны происхождения товаров необходимо устанавливать, исходя из достижения определенной в процентном выражении добавленной стоимости произведенных товаров резидентами ОЭЗ в данной зоне. Размер добавленной стоимости может устанавливаться отдельно для каждого резидента ОЭЗ, в зависимости от величины осуществляемых капиталовложений, количества создаваемых рабочих мест, производства продукции приоритетных отраслей народного хозяйства и т. п.

3. При определении страны происхождения товаров из ОЭЗ необходимо определять минимальный перечень компонентов, из которых производится сборка конечной продукции. Необходимость присутствия минимального перечня в порядке определения страны происхождения — это уход от простой «отверточной» сборки и исключение «псевдосборки», а также возможность постепенной замены иностранных товаров товарами отечественного производства.

С целью дальнейшего углубленного развития отечественных отраслей промышленности следует минимальный перечень компонентов разбить на две группы: отечественные и иностранные комплектующие. Причем в зависимости от сроков реализации проекта ОЭЗ следует увеличивать количество российских компонентов в минимальном перечне, уменьшая тем самым количество иностранных, то есть необходимо осуществлять своеобразный переход компонентов из «иностранный» списка в «отечественный». Это приведет к увеличению доли затрат российской стороны в общей себестоимости производимой продукции.

Серьезной проблемой, требующей скорейшего вмешательства, является далеко не самый привлекательный инвестиционный климат, сформировавшийся на текущий момент в российских особых экономических зонах. Малый объем предоставляемых резидентам льгот, особенно в сравнении с новыми индустриальными странами, — очевидный недостаток российских ОЭЗ, который приводит к нежеланию бизнеса вкладывать денежные средства и развиваться в зонах. По мнению автора, степень государственного стимулирования и поддержки резидентов ОЭЗ должна быть не одинаковой для всех, а, наоборот, дифференцированной в зависимости от срока и объемов инвестиций, доли затрат, произведенных на территории ОЭЗ, важности и приоритетности осуществляемого резидентом зоны проекта для экономики региона и страны в целом. Такой подход поможет решить ряд проблем, связанных с малыми вливаниями финансовых ресурсов иностранными инвесторами, незначительным объемом экспорта из ОЭЗ, кроме того, данный подход может быть использован в качестве инструмента воздействия для инвесторов, не выполняющих своих обязательств.

Во время финансирования ОЭЗ не всегда учитываются потребности в необходимых объектах инфраструктуры.

Обобщая предложения, можно констатировать, что для развития ОЭЗ в России необходимо увеличить объем льгот, активизировать инфраструктурное обустройство, усовершенствовать механизмы администрирования в зонах, повысить оперативность государственных решений и передать больше функций на места. Это позволило бы в 2–3 раза увеличить ежегодный объем частных инвестиций в российские ОЭЗ и, как следствие, создать новые рабочие места и повысить поступления в бюджет нашей страны (см. табл. 3).

Недостатки финансирования ОЭЗ и предоставления льгот в РФ и пути их решения

Группа	Недостаток	Пути решения
Недостатки финансирования и предоставляемых льгот	Нестабильность финансирования ОЭЗ на федеральном и региональном уровнях.	Необходимо создать некий резервный фонд на случай кризиса или административных перемен, который мог бы позволить не «замораживать» финансирование.
	Неэффективное использование бюджетных средств.	Ужесточение контроля за использованием бюджетных средств.
	Неэффективность предоставляемых налоговых льгот.	Пересмотреть сроки предоставления налоговых преференций.
Необеспеченность ОЭЗ необходимой инфраструктурой	Несоответствие возможностей транспорта по перевозке грузов требованиям резидентов ОЭЗ.	Необходимо развивать транспортную инфраструктуру, которая сможет отвечать современным требованиям бизнеса и стать надежным инструментом развития ОЭЗ.
	Неготовность инженерных сетей принимать резидентов ОЭЗ.	Необходимо выполнять обязательства по Соглашению и предоставлять готовую инфраструктуру.

По мнению автора, перспективы повышения эффективности особых экономических зон связаны не только с реформированием уже существующих типов ОЭЗ, но и с созданием абсолютно новых для нашей страны типов этих хозяйственно-территориальных образований: кластерных и международных ОЭЗ.

Кластеры характеризуются как объединения производственных компаний, научно-исследовательских и образовательных учреждений, поставщиков оборудования и услуг, а также иных субъектов, действующих в определенной сфере, географически расположенных в непосредственной близости друг от друга, взаимодополняющих друг друга и работающих совместно с целью получения конкурентных преимуществ, создания наукоемкой и высокотехнологичной продукции.

Опыт развития кластерных систем показывает, что они дают значительный импульс региональному развитию, в том числе повышению экономической активности депрессивных территорий, а также развитию малого и среднего бизнеса. Также кластерный подход в открытой экономике является важным условием для привлечения зарубежных инвестиций. Таким образом, наряду с ОЭЗ современная экономическая наука выделяет такой специфический инструмент территориального развития, как кластеры.

Несмотря на то, что главные цели и задачи ОЭЗ и кластеров сходны, существуют значительные отличия:

- территория кластера не ограничивается законодательно, ее размеры зависят от экономической целесообразности;
- создание кластеров не предполагает фиксированного льготного таможенного, налогового, финансового, административного режимов для географически локализованных взаимосвязанных компаний;
- создание и развитие кластера в основном направлено на внутреннее развитие отечественных предприятий и взаимодействие между ними, а развитие экспорта является второстепенной задачей.

Тем не менее создание кластера позволяет участникам не только взаимодействовать и развивать местные предприятия, но и повышать конкурентоспособность региона и государства на мировом рынке.

На основании вышесказанного, по мнению автора, крайне актуальным и эффективным типом ОЭЗ для нашей страны будут кластерные зоны. Создание этого нового экономического механизма базируется на синтезе закона «Об ОЭЗ в РФ» и «Концепции кластерной политики на территории России». Таким образом, данный тип зон имеет черты как ОЭЗ, так и непосредственно кластера, в результате чего кластерная зона получает дополнительные преимущества благодаря государственному регулированию и поддержке.

Таким образом, основные направления совершенствования государственного регулирования ОЭЗ в РФ являются следующими:

– необходимо внести изменения в законодательство, регулирующее деятельность ОЭЗ на территории РФ;

– необходимо четко разграничить полномочия между ведомствами, участвующими в управлении ОЭЗ;

– необходимо улучшить деятельность системы «одного окна» и действительно снизить административные барьеры;

– необходимо пересмотреть сроки предоставления льгот для резидентов ОЭЗ;

– необходимо ужесточить контроль за использованием бюджетных средств;

– необходимо создать инфраструктуру, которая будет отвечать современным требованиям.

Заключение. ОЭЗ — это часть территории государства, на которой устанавливается особый режим, включающий налоговые, таможенные, административные льготы и гарантии.

При создании ОЭЗ реализуются следующие задачи:

– переход от экспортно-сырьевой экономики к высокотехнологичному производству, приращению инновационной экономике;

– развитие отраслей с высокой степенью переработки и создание максимально благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности в сфере разработки и производства конкурентоспособной наукоемкой продукции и услуг;

– развитие портового хозяйства и оказание портовых услуг, конкурентоспособных с зарубежными аналогами;

– развитие туристической и санитарно-курортной деятельности;

– улучшение инвестиционного климата;

– обеспечение конкурентоспособности России в мировом сообществе и ее равноправной интеграции в мировое экономическое пространство.

Согласно закону, на территории России могут создаваться особые экономические зоны 4 типов: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые. На сегодняшний день в России функционирует 30 ОЭЗ.

В 2005 году с принятием закона «Об ОЭЗ в РФ» были определены режимы ОЭЗ на территории России, порядок их создания, функционирования и существования, а также установлены особенности ведения предпринимательской деятельности на их территории.

Создание ОЭЗ в нашей стране основано на государственно-частном партнерстве, заключающемся в совместном вложении средств бюджета и частных инвестиций в развитие той или иной территории. Государство отвечает за строительство инфраструктуры, а частный бизнес — за коммерческие объекты. Функционирование ОЭЗ в России является «пробным» проектом внедрения новой налоговой, инвестиционной и бюджетной политики страны.

Несмотря на то, что институт ОЭЗ в России был значительно усовершенствован, на сегодняшний день говорить о его высокой эффективности преждевременно. Сейчас, в первую очередь, следовало бы сконцентрировать внимание на дальнейшем совершенствовании действующих анклавов, повышении их производительности и эффективности. Дополнительные усилия должны быть предприняты и в области контроля над расходованием бюджетных средств.

Как показал проведенный анализ, слабое развитие ГЧП в России обуславливается следующими ключевыми моментами:

– недостатком законодательной базы;

– отсутствием четких целей создания ОЭЗ;

– не учтенными возможностями региона при создании ОЭЗ;

– отсутствием программ, определяющих стратегию развития;

– отсутствием разграничения полномочий между ведомствами, участвующими в управлении ОЭЗ;

– недостатком квалифицированных кадров;

– формированием системы «одного окна», не отвечающей заявленным требованиям;

– коррупцией;

– нестабильностью финансирования ОЭЗ на федеральном и региональном уровнях;

– неэффективным использованием бюджетных средств;

– неэффективностью предоставляемых налоговых льгот;

– несоответствием возможностей транспорта по перевозке грузов требованиям резидентов ОЭЗ;

– неготовностью инженерных сетей принимать резидентов.

Большинство ОЭЗ условно эффективны. Это связано с тем, что перечень предоставляемых резидентам ОЭЗ преимуществ недостаточно привлекателен. Перечень должен содержать не только временные льготы по уплате таможенной пошлины и налогов при ввозе товаров на территорию ОЭЗ, которые можно получить, не становясь резидентом ОЭЗ, с помощью упрощенных процедур таможенного оформления (подача периодической таможенной декларации, выпуск товаров при представлении сведений, необходимых для идентификации товаров, проведение таможенного оформления на объектах таких лиц, хранение товаров на своих складах и др.) и сочетания таможенных режимов (переработка на таможенной территории, временный ввоз, реимпорт и т. п.), но и ряд преференций в области таможенного и налогового обложения, административного регулирования, государственного контроля.

Важную роль здесь играет предоставление резидентам налоговых преференций в виде снижения налогооблагаемой базы, уменьшения налоговой ставки, отсрочки в уплате налоговых и таможенных платежей, предоставляемой таможенным режимом свободной таможенной зоны, и др.

Система предоставляемых резидентам ОЭЗ льгот должна служить инструментом реализации сравнительных преимуществ данной территории, а не механизмом компенсации имеющихся недостатков или отсутствующих факторов развития. Не всегда принятие решения о предоставлении льгот сопровождается явным желанием государства получить именно экономические дивиденды. Создание льготного режима для предпринимательства не только дает мощный импульс развитию промышленности на территории региона, где расположена ОЭЗ, но и привлекает туда предпринимателей из ближних и более удаленных территорий, ведет к развитию смежных отраслей экономики. В процессе функционирования ОЭЗ происходит торгово-промышленная диверсификация их деятельности, их комплексное развитие. При этом финансовые льготы в ОЭЗ играют если не первостепенную роль для резидентов зон, то обязательно являются важным стимулом для развития деятельности в данных территориальных образованиях.

Правительство РФ заранее определяет разрешенные на ее территории виды предпринимательской деятельности, которые зависят от типа зоны, а также от социально-экономического положения субъекта РФ и муниципального образования, в границах которого предполагается создать ОЭЗ, стратегии социально-экономического развития региона, характеристики и направления деятельности потенциальных резидентов ОЭЗ. Большую роль при выборе Правительством видов разрешаемой в ОЭЗ деятельности играет институциональный аспект — решение политических и социальных проблем регионов, нахождение компромисса между представителями государства и крупного бизнеса, упрощение административных процедур, улучшение инвестиционного климата в стране.

Несмотря на заметные положительные сдвиги в развитии процесса регулирования такого сложного механизма экономической деятельности, как особые зоны, определенный методический инструментарий все еще требует законодательной проработки, а отдельные вопросы правового регулирования деятельности ОЭЗ до настоящего времени вообще не рассмотрены и не реализованы. От разработки новой научной методики предоставления таможенных и налоговых преференций, учитывающей современные экономические реалии, и ее скорейшего законодательного закрепления зависит дальнейшая судьба института ОЭЗ в России.

Правительство России активно занимается оптимизацией системы администрирования и восполнением пробелов в законодательстве особых экономических зон. Помимо этого, идет процесс внедрения в экономику региональных особых экономических зон.

Российские особые экономические зоны имеют большой потенциал. Создание кластерной системы поспособствует тому, что достижения технико-внедренческих зон, промышленно-производственных зон создадут крупный и эффективный инновационный центр, где очень хорошо налажена система коммерциализации и промышленного производства товаров высокого качества.

Литература

1. Гасумянова А. В. Правовой режим предпринимательства в особых экономических зонах Российской Федерации. — СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2010. — 144 с.
2. Дохолян С. В. Концептуальные подходы к достижению устойчивого экономического развития региона как социо-экономико-экологической системы / С. В. Дохолян, А. М. Садыкова, А. С. Дохолян // Аprobация. — № 5. — 2015. — С. — 60–66.
3. Дохолян С. В. Мотивационный менеджмент на предприятиях машиностроительного комплекса / С. В. Дохолян, К. Г. Асриянц. — Махачкала, Изд-во ИСЭИ ДНЦ РАН 2005. — 200 с.
4. Дохолян С. В. Стратегический подход к формированию и реализации региональной социально-экономической политики // Экономика и предпринимательство. — № 9. — 2013. — С. 139–144.
5. Зельднер А. Г. Бюджетное финансирование, налоговые льготы и таможенные преференции в стимулировании привлечения внебюджетных инвестиций / Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика / Науч. ред.: А.Г. Зельднер; ред. коллегия: Э. Д. Матвиевская, Э. А. Паруль, О.М. Грибанова. — М.: ИЭ РАН, 2011. — 212 с.
6. Зоидов К. Х. Инновационная экономика: опыт, проблемы, пути формирования. — М.: ИПР РАН, 2006. — 168 с.
7. Зоидов К. Х. Эволюционный подход и его значение для развития экономической науки в постсоветских странах // Экономика и математические методы. — 2009. — № 2. — Т. 45. — С. 96–112.
8. Зоидов К. Х. Экономическая эволюция и эволюционная экономика. — М.: ИПР РАН, 2003. — 156 с.
9. Зоидов К. Х., Дурандин О. Г. К проблеме формирования инновационной экономики в странах постсоветского пространства в условиях модернизации. Часть I–III // Региональные проблемы преобразования экономики, 2011. — № 4. — 2012. — № 1, 3.
10. Зоидов К. Х., Зоидов З. К. Исследование экономической циклической динамики России в периоде 1960–2012 гг. и совершенствование регулирования эффективной стратегии опережающего развития // Региональные проблемы преобразования экономики, 2012. — № 2. — С. 20–41.
11. Зоидов К. Х., Медков А. А., Зоидов З. К. Государственно-частное партнерство — основа стабильности, развития и экономической безопасности транспортно-транзитной системы России. Под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. — М.: ИПР РАН, 2016. — 222 с.
12. Зоидов К. Х., Морзунов Е. В., Биджамова К. В. Особенности эволюции малого и среднего инновационного предпринимательства кризисной экономики в постсоветском пространстве. М.: ЦЭМИ РАН, 2009. — 152 с.
13. Зубченко Л. А. Иностраннные инвестиции. — М.: Зерцало-М, 2004. — 160 с.
14. Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного территориального развития. — М.: УРСС, 1977. — 368 с.
15. Павлов П. В. Институт особых экономических зон в Российской Федерации: финансово-правовые и организационно-экономические аспекты функционирования. — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2010. — 256 с.
16. Павлов П. В. Особые экономические зоны как механизм эффективного развития международной инвестиционной и инновационной деятельности // Международные отношения. — 2013. — № 1. — С. 51–144.
17. Пушкин А. В., Богданов И. Г. Особые экономические зоны в России: Правовое регулирование. — М.: Альпина Бизнес Букс, 2009. — 228 с.
18. Рыбаков С. А., Орлова Н. А. Особые экономические зоны в России: налоговые льготы и преимущества. — М.: Вершина, 2006. — 248 с.
19. Стратегия регионального развития в условиях инновационных преобразований экономики / В. З. Петросянци, С. В. Дохолян, Д. В. Петросянци, А. А. Баширова; под общ. ред. д. э. н., проф. В. З. Петросянца; РАН; Дагестан. науч. центр; ин-т соц.-экон. исследований. — Москва: Экономика, 2011. — 302 с.
20. Цветков В. А., Степнов И. М., Ковальчук Ю. А., Зоидов К. Х. Динамика развития экономических систем / Под ред. чл.-корр. РАН В.А. Цветкова. — М.: ЦЭМИ РАН / ИПР РАН, 2016. — 380 с.
21. Шэксон Николас. Люди, обокравшие мир. Правда и вымысел о современных оффшорных зонах [пер. с англ. А.А. Калинина]. — М.: Экспо, 2012. — 384 с. — (Библиотека «Коммерсантъ». Актуальные события).
22. Alchian, Armen A. Uncertainty, Evolution and Economic Theory // Journal of Political Economy, 1950. Vol. 58. P. 211–221.
23. Nelson R. R., Winter S. J. An evolutionary theory of economic change. М.: Finstatinform, 2000. 474 p.
24. The Conference Board Total Economy Database, September 2010. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.conferenceboard.org/data/economydatabase/> (дата обращения — 15.10.2016), свободный. — Загл. с экрана.

References:

1. Alchian, Armen A. Uncertainty, Evolution and Economic Theory // Journal of Political Economy, 1950. Vol. 58. P. 211–221.
2. Doholyan S. V. Conceptual approaches to achieving sustainable economic development of the region as a socio-economic-ecological system/ S. V. Doholyan, A. M. Sadikova. A. S. Doholyan// Aprobaciya. No. 5. 2015. P. 60–66.
3. Doholyan S. V. Motivational management on the enterprises of a machine-building complex / S. V. Doholyan, K. G. Asriyanc. Makhachkala, DSC RAS, 2005. 200 p.
4. Doholyan S. V. The strategic approach to the formation and implementation of regional socio-economic policy// Economics and Entrepreneurship. No. 9. 2013. P. 139–144.

5. Gasumyanova A. V. *Legal regime of business in special economic zones of the Russian Federation*. St. Petersburg: SPSUE, 2010. 144 p.
6. Laksin V. N., Shvetsov A. N. *State and Regions. Theory and practice of state territorial development*. Moscow: Editorial URSS, 1977. 368 p.
7. Nelson R. R., Winter S.J. *An evolutionary theory of economic change*. M.: Finstatinform, 2000. 474 p.
8. Pavlov P. V. *Special economic zones as a mechanism for effective development of international investment and innovation activities // International relationships*. 2013. No. 1. P. 51–144.
9. Pavlov P. V. *Special Economic Zones in Russia: financial, legal, organizational and economic aspects of the functioning*. Moscow.: Master: INFRA-M, 2010. 256 p.
10. Pushkin A. V., Bogdanov I. G. *Special economic zones in Russia: Legal regulation*. Moscow: Alpina Business Books, 2009. 228 p.
11. Rybakov S. A., Orlova N. A. *Special Economic Zones in Russia: Tax Breaks and other Benefits*. Moscow: Vershina, 2006. 248 p.
12. Shakson Nicholas *People who robbed the world. The truth and fiction about modern offshore zones [Trans. With the English. A.A. Kalinin]*. Moscow: Expo, 2012. 384 p. (Library «Kommersant» Actual events).
13. *Strategy of regional development in conditions of innovative economic transformations* V. Z. Petrosyants, S. V. Doholian, D. V. Petrosyants, A. A. Bashirova; *Under the Society*. Ed. Doctor of economic sciences, prof. V. Z. Petrosyants; Russian Academy of Sciences; Dagestan. Scientific. Centr; Institute of Soc.-Econ. Studies. Moscow: The Economy, 2011. 302 p.
14. *The Conference Board Total Economy Database, September 2010. M., 2010 [An electronic resource]*. Access mode: <http://www.conferenceboard.org/data/economydatabase>, free. Heading from the screen.
15. Tsvetkov V. A., Stepnov I. M., Kovalchuk Yu. A., Zoidov K. Kh. *Dynamics development of economic systems* Ed. Member of corr. RAS V.A. Tsvetkova. Moscow: MEI RAS, 2016. 380 p.
16. Zeldner A. G. *Budgetary financing, tax privileges and customs preferences in stimulating the attraction of extra-budgetary investments/ Public-private partnership: Theory, Methodology and Practice / Науч. Ed.: A.G. Zeldner; Ed. College: E. D. Matvievsкая, E. A. Parul, OM Gribanova*. Moscow: IE RAS, 2011. 212 p.
17. Zoidov K. Kh. *Innovative economy: experience, problems, ways of forming* Moscow: MEI RAS, 2006. 168 p.
18. Zoidov K. Kh. *Economic evolution and evolutionary economics*. Moscow: MEI RAS, 2003. 156 p.
19. Zoidov K. Kh. *Evolutionary approach and its importance for the development of economic science in the post-Soviet countries // Economics and mathematical methods*. 2009. No. 2. Т. 45. P. 96–112.
20. Zoidov K. Kh., Medkov A. A., Zoidov Z. K. *Public-private partnership as the stability basis, development and economic security of the Russian transport and transit system*. Ed. Member of corr. RAS V. A. Tsvetkova. Moscow: MEI RAS, 2016. 222 p.
21. Zoidov K. Kh., Durandin O. G. *The formation of an innovative economy problem in the countries of the post-Soviet under the conditions in terms of modernization. Part I–III // Regional problems of economic transformation*, 2011. No. 4. 2012. No. 1, 3.
22. Zoidov K. Kh., Zoidov Z.K. *The study of the Russian economic cyclical dynamics in 1960–2012. Improving the regulation of an effective strategy for advanced development // Regional problems of economic transformation*, 2012. No. 2. P. 20–41.
23. Zoidov Kh, Morgunov E. V., Bidzhamova K. V. *Peculiarities of evolution of small and medium-sized innovative entrepreneurship in a crisis economy in the post-Soviet space*. Moscow: CEMI RAS, 2009. 152 p.
24. Zubchenko L. A. *Foreign investments-* Moscow.: Zertsalo-M, 2004. 160 p.