

Попова Маргарита Викторовна

кандидат экономических наук,
доцент кафедры экономики и управления
Дмитровградского инженерно-технологического
института – филиала Национального
исследовательского ядерного университета «МИФИ»

Рубцов Николай Михайлович

кандидат технических наук,
доцент кафедры управления проектами
и инновационного менеджмента
Московского государственного университета
экономики, статистики и информатики (МЭСИ)

**АНАЛИЗ И ОЦЕНКА
ИСТОРИЧЕСКОГО ОПЫТА РОССИИ
В ПРОЦЕССЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ СОЗДАНИЕМ
И ФУНКЦИОНИРОВАНИЕМ
ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН**

Аннотация:

В статье рассматривается отечественный опыт создания и функционирования особых экономических зон в плане нормативно-правового обеспечения данного процесса, охарактеризованы три пространственно-временных этапа в истории ОЭЗ, каждый из которых имеет свою внутреннюю логику развития, черты и особенности.

Ключевые слова:

свободная экономическая зона; особая экономическая зона; микрзоны; государственное управление; зоны совместного предпринимательства; инвестиционная привлекательность; экономическая эффективность функционирования; приоритеты развития.

Popova Margarita Viktorovna

PhD in Economics, Assistant Professor,
Economics and Management Subdepartment,
Dimitrovgrad Institute of Engineering
and Technologies, branch of the National Research
Nuclear University «MEPhI»

Rubtsov Nikolay Mikhaylovich

PhD in Technical Sciences,
Assistant Professor,
Project and Innovation Management Subdepartment,
Moscow State University of Economics,
Statistics and Informatics «MESI»

**ANALYSIS AND EVALUATION OF
RUSSIAN HISTORICAL
EXPERIENCE IN CREATION
AND MAINTENANCE OF
SPECIAL ECONOMIC
ZONES (SEZS)**

Summary:

The article analyzes Russian experience of creation and maintenance of special economic zones from in the context of legal normative support of this process. The authors make an attempt to divide this experience into three spatial and temporal stages, each of which has its inner logic of development, inherent features and specifics.

Keywords:

free economic zone, special economic zone, microzone, state administration, joint venture zones, investment attractiveness, economic effectiveness, development priorities.

Отечественную историю создания и функционирования особых экономических зон принято делить на три пространственно-временных этапа, каждый из которых имеет свою внутреннюю логику развития, характерные черты и отличительные особенности.

Первый этап представлен 80–90-ми гг. XX в. В конце 1980-х гг. в Советском Союзе сформулирована и обобщена идея создания собственных экономических зон. Ее главный смысл заключался в том, чтобы на отечественной территории появились открытые для притока иностранных инвестиций секторы. СССР в течение длительного времени наблюдал успех подобного проекта в Китае и, несомненно, хотел внедрить и в свою хозяйственную практику. Возникла мысль создать так называемые «зоны совместного предпринимательства», имеющие две основополагающие характеристики: расположение на обособленной и компактной территории и максимально привлекательные условия для функционирования в зоне предприятий с иностранным участием. Предполагалось, что с помощью этого проекта отечественные специалисты приобщатся к зарубежным методикам ведения бизнеса с последующим использованием опыта за пределами зоны. На зоны весьма самонадеянно, с нашей точки зрения, возлагались надежды как на своеобразный «мост» к постепенному переходу советской экономики к рынку.

Практическое оформление проекта стартовало с издания Постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 [1], в соответствии с которым предусматривалось создание свободных экономических зон (СЭЗ) «Выборг» (Ленинградская область) и «Находка» (Приморский край). Так, с легкой руки руководителей указанных субъектов, а именно они выступили с предложением создать зоны, и остальные регионы бывшего СССР стали выдвигать свои проекты. Зоны стали средством «выбивания» из центра денежных средств, притом зачастую требовался не первоначальный капитал, а постоянный финансовый поток на создание

благоприятной производственной, социальной сферы. История показала, что союзные республики стремились получить как можно больше финансирования для создания с помощью зон своей независимой от центра экономики. Проектов становилось все больше и больше, соответственно все они должны были лечь тяжким бременем на дефицитный бюджет страны.

В 1990-е начался активный процесс законодательного закрепления предложенных идей. С июля по сентябрь 1991 г. ударными темпами в соответствии с постановлениями Совета Министров РСФСР создаются зоны: СЭЗ «Ева» (Еврейская автономная область); СЭЗ «Алтай»; Ленинградская зона свободного предпринимательства; СЭЗ «Кузбасс» (Кемеровской области); СЭЗ «Садко» (Новгородская область); Свободная экономическая зона в Калининградской и Читинской областях; СЭЗ «Сахалин»; СЭЗ «Янтарь» (Калининград); СЭЗ «Технополис Зеленоград»; эколого-экономическая зона «Горный Алтай».

Несмотря на обилие принятых постановлений, законодательно основы функционирования зон не были четкими и прозрачными. И только в сентябре 1991-го, к моменту, когда номинально все предусмотренные проектами зоны уже были созданы, принимается Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР». Согласно закону, свободные экономические зоны целью своего создания имеют приток в страну иностранного капитала, технологий, грамотных управленцев. Были закреплены конкретные льготы для иностранных инвесторов.

Политическая нестабильность в России 1992–1994 гг. снижала до нуля отечественную инвестиционную привлекательность. Стало предельно ясно, что грандиозным планам не суждено сбыться. Первоначальные денежные вливания не покрыли потребности зон, нужны были все новые и новые инвестиции из центра, регионы были не в состоянии развивать проекты самостоятельно с помощью своих ресурсов.

На этом фоне был взят курс на ликвидацию зон, к тому времени покрывавших около трети территории страны. К этому периоду относится и принятие решений по урезанию различных льгот, уменьшению территорий зон. Основной упор делался теперь не на создание гигантских масштабов СЭЗ, а на микрзоны, компактные и не требующие сверхинфраструктуры. Так, Указом Президента России от 10 декабря 1992 г. [2], была создана зона свободной торговли «Шереметьево»; Указом от 3 июня 1993 г. СЭЗ «Шерризон» («Шереметьево-2»); Указом Президента РФ от 25 февраля 1993 г. [3] и постановлением правительства Российской Федерации от 19 июня 1994 г. – зона экономического благоприятствования «Ингушетия».

Таким образом, к 1999 г. на территории России одновременно функционировало множество разрозненных по своему статусу, неопределенных по целям зон различного характера. Об их эффективности говорить не приходилось. Сначала Советский Союз, а потом и Россия, решив перенять зарубежный опыт, не учла самого главного – крайне специфичных условий российской экономики. Лучшие практики не были адаптированы. Количественные методы прямого вливания финансов преобладали над качественными методами проработки механизмов функционирования зон.

Можно охарактеризовать начальный этап процесса образования свободных экономических зон следующим образом:

- неопределенность в понимании целей и задач СЭЗ;
- доминирование количественных методов;
- бесконтрольное финансирование, раздача льгот и привилегий зонам;
- политическая подоплека процесса – суверенитет регионов путем создания зон.

Пройдя своеобразный цикл от амбициозных планов превращения российской экономики в рыночную до пессимистичной линии урезания предполагаемых элементов этого самого рынка – зон, государство осознало невозможность сохранения сложившейся ситуации. Было положено начало новому переходному этапу.

На этом этапе – 1999–2005 гг. – необходимо выделить два основополагающих документа: Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» [4] и Федеральный закон от 22.01.1996 № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» [5].

Несмотря на то что законы и были изданы в конце 1990-х, результаты их принятия ярко проявились только в 2000-е. Ввиду важного геополитического значения, некой территориальной «оторванности» этих регионов от всей остальной России данные особые экономические зоны объединены целью создания – развитие благосостояния конкретного региона, а не просто привлечение иностранных инвестиций в экономику. Важным стало то, что впервые был ограничен срок существования зоны: 31 декабря 2014 г. прекращает свое существование зона в Магаданской области, 1 апреля 2006 г. прекратила функционирование зона в Калининградской области [6]. За время функционирования зон в регионах практически в 2,5 раза увеличился валовой региональный продукт, снизился уровень безработицы. В Магаданской области значительно упал уровень бедности: с 35,9 % в 2003 г. до 18,4 % в 2005 г.

Следует отметить, что именно в эти годы происходило своеобразное переосмысление функций особых экономических зон, их целей создания. От инструмента «открытия» российской

экономики за границей деятельность зон постепенно разворачивалась в сторону развития экономики регионов, внутреннего рынка. Специалисты расходятся в оценках итогов функционирования этих зон. Однако важно то, что этот опыт придал мощный стимул территориям. Произошла переориентация зон на внутреннюю экономику, ее поддержку, максимальную адаптацию к ней.

На третьем этапе, который начался в 2005 г. и продолжается по настоящее время, происходит формирование современной единой законодательной базы в области функционирования зон в России. С 2005 г. идет поступательный процесс проработки всех аспектов работы зон в России. Начал положил Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», закрепивший основной понятийный аппарат [7]. Уже 21 декабря 2005 г. в соответствии с этим законом выходят постановления правительства о создании целого ряда зон. Можно говорить о сложившейся системе оценки функционирования зон. Так, к настоящему моменту показатели результативности деятельности установлены:

– подпрограммой «Формирование благоприятной инвестиционной среды» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика», утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2013 г. № 2492-р [8];

– Правилами оценки эффективности функционирования ОЭЗ, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 491 [9].

Вышеназванные правила оценки весьма несовершенны. Так, считается целесообразным включать в работу и оценку анализа эффективности управляющей компании зоны.

Сложилась также система отбора заявок на создание зон. Постановление Правительства РФ от 26.04.2012 № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны» закрепило основы отбора заявок на создание зон [10].

В целях повышения эффективности функционирования зон всех типов в 2013 г. принят Федеральный закон от 23 июля 2013 г. № 231-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 10 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», предусматривающий включение переработки сырья, за исключением углеводородного, в разрешенные виды деятельности в особых экономических зонах [11].

Принято и впервые в 2013 г. реализовано решение правительства Российской Федерации – Постановление от 21.06.13 № 524, предусматривающее государственную поддержку управляющих компаний и резидентов туристско-рекреационных зон, объединенных решением правительства Российской Федерации в кластер [12].

Таким образом, СССР и его правопреемница Россия имеют достаточно солидный опыт в вопросе организации особых экономических зон. Начиная этот проект как подобию успешно внедренного китайского образца, к настоящему времени наша страна сумела создать свой проект, осуществление которого можно разделить на три этапа: 1980–1999 гг., 1999–2005 гг., 2005 г. – по настоящее время. В современных условиях нормативно-правовая база РФ совершенствуется по направлению оптимизации механизмов создания особых экономических зон, детально прорабатываются вопросы их функционирования.

Ссылки:

1. Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 декабря 1988 г. № 1405 «О признании утратившими силу некоторых постановлений ЦК КПСС и Совета Министров СССР по вопросам труда и заработной платы» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.referent.ru/1/35636> (дата обращения от 15.03.2014).
2. Указ Президента РФ от 10 декабря 1992 г. № 1572 «О создании зоны свободной торговли «Шереметьево» [Электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/10104210/> (дата обращения от 15.03.2014).
3. Указ Президента Российской Федерации от 25.02.1993 № 280 «О неотложных мерах по государственной поддержке становления и социально-экономического развития Ингушской Республики» [Электронный ресурс]. URL: <http://poisk-zakona.ru/249512.html> (дата обращения от 16.03.2014).
4. Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148510/ (дата обращения от 16.03.2014).
5. Федеральный закон от 22.01.1996 № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57728/ (дата обращения от 18.03.2014).
6. Федеральный закон от 10.01.2006 № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газета. 2006. 19 января.
7. Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Рос. газета. 2005. 27 июля.
8. Распоряжение Правительства РФ от 21 декабря 2013 г. № 2492-р «Об утверждении государственной программы РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» // Рос. газета. 2013. 26 декабря.
9. Постановление Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» // Рос. газета. 2013. 24 июня.
10. Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны» // Рос. газета. 2012. 8 мая.
11. Федеральный закон от 23.07.2013 № 231-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 10 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Рос. газета. 2013. 26 июля.
12. Постановление Правительства РФ от 21 июня 2013 г. № 524 «О порядке предоставления в 2013 году субсидий из федерального бюджета управляющим компаниям особых экономических зон, а также резидентам туристско-рекреационных особых экономических зон, объединенных решением Правительства Российской Федерации в кластер» // Рос. газета. 2013. 1 июля.

References:

1. *Decision of the Central Committee and the Council of Ministers on December 2, 1988 № 1405 "On Invalidation of some resolutions of the CPSU Central Committee and USSR Council of Ministers for Labour and wages"* 1988, retrieved 15 March 2014, <<http://www.referent.ru/1/35636>>.
2. *Presidential Decree of 10 December 1992 № 1572 "On creation of a free trade zone" Sheremetyevo* 1992, retrieved 15 March 2014, <<http://base.garant.ru/10104210/>>.
3. *Presidential Decree of 25.02.1993 № 280 "On urgent measures for state support formation and socio-economic development of the Ingush Republic"* 1993, retrieved 16 March 2014, <<http://poisk-zakona.ru/249512.html>>.
4. *Federal Law of 31.05.1999 № 104-FZ "On the Special Economic Zone in the Magadan region"* 1999, retrieved 16 March 2014, <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_148510/>.
5. *Federal Law of 22.01.1996 № 13-FZ "On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region"* 1996, retrieved 18 March 2014, <http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_57728/>.
6. 'Federal Law of 10.01.2006 № 16-FZ "On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region and on Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation"' 2006, *Russian newspaper*, January 19.
7. 'Federal Law of July 22, 2005 № 116-FZ "On Special Economic Zones in the Russian Federation"' 2005, *Russian newspaper*, July 27.
8. 'RF Government Order of 21 December 2013 № 2492-p "On approval of the state program of the Russian Federation," Economic development and innovation economy"' 2013, *Russian newspaper*, December 26.
9. 'Government Decree of June 10, 2013 № 491 "On approval of evaluation efficiency of functioning of special economic zones"' 2013, *Russian newspaper*, June 24.
10. 'Government Decree of April 26, 2012 № 398 "On approval of criteria for creating special economic zones"' 2012, *Russian newspaper*, May 8.
11. 'Federal Law of 23.07.2013 № 231-FZ "On Amendments to Article 4 and 10 of the Federal Law" On Special Economic Zones in the Russian Federation"' 2013, *Russian newspaper*, July 26.
12. 'Government Decree of June 21, 2013 № 524 "On the Procedure of 2013 subsidies from the federal budget to managing companies of special economic zones, as well as residents of tourist-recreational special economic zones, joint decision of the Government of the Russian Federation in cluster"' 2013, *Russian newspaper*, July 1.