

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ

В статье оценена эффективность деятельности особых экономических зон в России за десять лет, прошедших с момента их создания. Проанализированы возможные пути развития данного института. Пересмотрены подходы к моделям управления и финансирования особых экономических зон.

Существующая модель экономического роста в России, неспособная отвечать на новые вызовы, обусловленные как внешними, так и внутренними факторами, требует пересмотра подходов к стимулированию экономического роста. Политика развития, проводимая с 2008 г., не оправдалась, экономический рост стабильно ослабевал, а в 2015 г. осложнился чрезвычайно неблагоприятными внешними условиями. За I кв. 2015 г. ВВП в рыночных ценах сократился на 2,2% по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, а промышленное производство сократилось за период январь-май по сравнению с предыдущим годом на 2,3% [1]. Среди инструментов, активно воздействующих на развитие экономики в долгосрочном периоде, следует выделить такие, которые не только стимулируют текущие инвестиции, но и создают условия для развития инфраструктур, человеческого капитала, новых бизнес-моделей.

Одним из механизмов стимулирования экономического роста в регионах является создание и развитие особых экономических зон (ОЭЗ). Началом существования ОЭЗ можно считать 2005 г., когда был принят Федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах» [2]. Однако по истечении практически десятилетнего периода данный механизм не оправдал ожиданий относительно его эффективности. Счетной палатой при анализе деятельности ОЭЗ были сделаны выводы, что условно-эффективной можно признать деятельность лишь нескольких из них.

На наш взгляд, наиболее адекватный прогноз развития ОЭЗ приведен в работе [3]: «Идея создания свободных экономических зон заимствована Россией у Китая. Но, в отличие от нас, китайцы отнеслись к этой реформе как к эксперименту и на протяжении какого-то времени опробовали ее на небольших территориях. Создание таких зон, по крайней мере на первом этапе, отнюдь не стало локомотивом экономического роста. Однако в России подобную реформу рассматривают как прорыв, возлагая на нее, на мой взгляд, чересчур много».

Развитие китайских особых экономических зон подробно рассматривается в работе [4]. В работе [5] отмечается что, являясь частью национальной инновационной системы ОЭЗ наряду с другими структурами (Российская венчурная компания, Роснано, Росатом и др.) не обеспечили существенного роста инновационной активности.

В связи с изменяющимися условиями необходимо провести анализ существующей модели развития ОЭЗ, а также предложить меры по изменению подходов к управлению и финансированию, что позволит повысить эффективность данного механизма. В рамках статьи на основе работ, проведенных в Институте народнохозяйственного прогнозирования РАН для Минэкономразвития России, сформулированы основные подходы по формированию моделей функционирования ОЭЗ, а также предложены новые механизмы их развития.

Анализ эффективности функционирования особых экономических зон. Особая экономическая зона согласно законодательству – часть территории РФ, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зо-

ны. Основной целью создания ОЭЗ является в первую очередь развитие определенных отраслей экономики: обрабатывающей промышленности, высокотехнологичных производств, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктуры.

Исходя из поставленных целей, а также в зависимости от того, какими видами деятельности могут заниматься резиденты в рамках отдельной ОЭЗ, в 2005-2007 гг. были определены 4 вида ОЭЗ, которые могут быть созданы в России: промышленно-производственные; технико-внедренческие; туристско-рекреационные; портовые.

Отметим, что в мировой практике используется термин «свободные экономические зоны». По определению, это некоторая ограниченная часть территории страны с особым режимом регулирования, что сопоставимо с особыми экономическими зонами в России. Анализ мировой практики в [6] показал эффективность использования данного механизма для стимулирования предпринимательства, создания новых рабочих мест и развития регионов в целом. Однако по условиям создания и функционирования, моделям управления и основным видам деятельности резидентов зоны значительно различаются.

В России ОЭЗ предоставляют резидентам особый режим предпринимательской деятельности, который включает следующие преференции: налоговые льготы; система «одного окна»; инфраструктура, которая создается за счет бюджетных средств; свободная таможенная зона (за исключением туристско-рекреационных зон).

Налоговые льготы включают снижение ставки налога на прибыль до 15,5% для портовых и промышленно-производственных зон и до 13,5% для технико-внедренческих и туристско-рекреационных зон, освобождение от налогов на землю и имущество, от транспортного налога на пять и более лет, возможность применения повышающего коэффициента 2 к основной норме амортизации и некоторые льготы при привлечении иностранных специалистов.

На момент начала 2016 г. в России действуют 33 ОЭЗ, созданных на основе Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах» [2], а также существуют ОЭЗ в Калининградской области [7] и в Магадане [8] на основе отдельных законов. Из 32 отмеченных ОЭЗ 9 – промышленно-производственные, 6 – технико-внедренческие, 15 – туристско-рекреационные и 3 – портовые. Кроме того, к ОЭЗ по своему статусу близки территории опережающего социально-экономического развития [9], где установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности. В конце 2014 г. была создана свободная экономическая зона на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя [10]. Можно сказать, что в России действуют различные виды *территорий с особым режимом экономической деятельности (ТОРЭД)*.

Наблюдается значительный разрыв между заявляемыми и фактически вложенными инвестициями. Так, согласно отчету Счетной палаты (*далее* – Отчет), общий объем заявленных инвестиций в ОЭЗ на 1 янв. 2013 г. составил 393,1 млрд. руб., из них объем вложенных инвестиций составляет 69,3 млрд. руб. [11]. Стоит отметить, что лишь две ОЭЗ смогли привлечь больше частных инвестиций, чем государственных: ОЭЗ «Алабуга» в Татарстане и ОЭЗ «Липецк» в Липецкой области. Количество созданных рабочих мест на территориях ОЭЗ составляет 8069. Резиденты уплатили налоги с начала деятельности в бюджеты всех уровней на 1 янв. 2013 г. 8,3 млрд. руб.

Оценка эффективности работы ОЭЗ ведется в соответствии с постановлением Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» (*далее* – Правила). Согласно Правилам оценка эффективности деятельности ОЭЗ осуществляется в баллах (от 1 до 5) по следующим показателям [12]: число резидентов, количество

рабочих мест, объем инвестиций резидентов, объем выручки резидентов, налоговые и таможенные платежи резидентов и др.

По оценкам эффективности функционирования ОЭЗ [13] наибольшие результаты (баллы) показали промышленно-производственные и технико-внедренческие зоны (3,7 и 3,8 соответственно). Средневзвешенные оценки туристско-рекреационных и портовых зон составили 2,6 и 1,7 баллов соответственно, что обусловлено в первую очередь задержкой строительства инфраструктуры.

Промышленно-производственные зоны показывают лучшую оценку эффективности по сравнению с другими. Однако согласно отчету Счетной Палаты, это не относится к Самарской и Свердловской промышленно-производственным зонам.

В отношении деятельности технико-внедренческого типа рекомендуется ее совершенствование по некоторым направлениям: ревизия деятельности резидентов в части выполнения условий заключенных соглашений о ведении деятельности; корректировка оценки бизнес-планов потенциальных резидентов по финансовой устойчивости; исполнение обязательств по соглашению о ведении деятельности, оценка причин замедления темпов строительства инфраструктуры.

Согласно Отчету [11], деятельность туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ признана неэффективной, что требует пересмотра стратегии развития зон, а также подходов к управлению ими.

Исходя из общей оценки деятельности ОЭЗ, можно сделать вывод о слабой эффективности существующей модели управления и финансирования ОЭЗ в целом. Так, управление ОЭЗ в России осуществляется на федеральном уровне. Решение о создании ОЭЗ, согласно законодательству, принимает правительство РФ. Разработка стратегии развития ОЭЗ отнесена к полномочиям соответствующего федерального органа. Однако в мировой практике существенной особенностью функционирования аналогичных механизмов является активное вовлечение местных властей в решение вопросов развития зон. Поэтому целесообразно рассмотреть возможность привлечения к вопросам развития модели управления и финансирования ОЭЗ органы местной власти субъектов РФ. При этом дальнейшие направления развития ОЭЗ должны быть индивидуальны в зависимости от достигнутых показателей эффективности каждой из них.

Развитие модели управления ОЭЗ. Исходя из анализа эффективности деятельности ОЭЗ, следует выделить четыре основные группы: наиболее эффективные, среднеэффективные, проблемные и недавно созданные. Для каждой группы ОЭЗ необходимо выяснить готовность региональных властей взять на себя ответственность за ее развитие. При рассмотрении вопроса о возможности передачи ответственности за управление и развитие на уровень субъекта РФ необходимо опираться на готовность самих субъектов. Выражая свою заинтересованность, субъект РФ подтверждает готовность софинансировать ОЭЗ из регионального бюджета, а также участвовать в управлении.

Соответственно получается восемь групп зон в зависимости от эффективности и заинтересованности субъекта Федерации (табл. 1). Для каждой группы должен быть предложен свой набор мер по улучшению работы ОЭЗ, в том числе некоторая корректировка модели управления, полный пересмотр концепции развития или досрочное прекращение существования.

В целом в случае отсутствия намерения региона взять на себя ответственность за развитие ОЭЗ, а также если развитие зоны в существующей модели управления представляется неэффективным, необходимо рассмотреть возможность передачи функций по управлению частной управляющей компании (УК). Подобный подход может быть реализован и для вновь создаваемых ОЭЗ. Одна-

ко возможность привлечения частной УК накладывает требования на создание механизма конкурсного отбора.

Таблица 1

Меры по улучшению работы разных групп ОЭЗ

Группа ОЭЗ	Намерения региона участвовать в развитии ОЭЗ	
	положительное	отрицательное
Наиболее эффективные	Передать в управление региону. Рассмотреть возможности расширения ОЭЗ, уточнить основные направления развития, объемы финансирования, а также рассмотреть возможность использования различных инструментов развития ОЭЗ.	Сохранить управление на федеральном уровне. Рассмотреть возможности расширения ОЭЗ, уточнить основные направления развития, объемы финансирования, а также рассмотреть возможность использования различных инструментов развития ОЭЗ.
Среднеэффективные	Передать управление региону. Совместно с региональной властью выявить проблемы в развитии ОЭЗ, пересмотреть концепцию развития.	Сохранить управление на федеральном уровне. На федеральном уровне выявить проблемы в развитии ОЭЗ, пересмотреть концепцию развития.
Проблемные	Регион может в течение ограниченного срока пересмотреть концепцию развития ОЭЗ, включая формулирование необходимых бюджетных средств от федерального уровня, а также предложения по софинансированию. По итогам определенного срока, если результат будет удовлетворительным передать в управление региону. В ином случае рассмотреть возможность передачи в антикризисное управление или ликвидировать досрочно.	Рассмотреть возможность передачи в управление ОЭЗ частной управляющей компании или ликвидировать досрочно.
Недавно созданные	В случае подготовленной регионом новой концепции развития ОЭЗ и при условии ее реализуемости передать в управление региону. В ином случае ликвидировать досрочно.	Рассмотреть возможность передачи ОЭЗ в управление частной управляющей компании или ликвидировать досрочно.

Оценка эффективности особых экономических зон. Для более эффективной работы ОЭЗ и ее оценки управляющая компания, а также органы власти должны иметь перечень целевых индикаторов, характеризующих успешность функционирования ОЭЗ и обладающих определенными свойствами. К ним относятся:

- простота расчета;
- доступность используемой для расчета показателей информации;
- сопоставимость данных;
- использование открытых источников информации, такие как данные федеральных и региональных статистических служб;
- независимость от краткосрочных факторов.

Исходя из сформулированных ограничений для оценки эффективности деятельности ОЭЗ предлагаются следующие индикаторы:

- темпы прироста производства продукции и оказания услуг резидентами ОЭЗ;
- темпы прироста инвестиций в ОЭЗ;
- темпы прироста экспорта;
- количество созданных рабочих мест;
- налоговые отчисления резидентов ОЭЗ в бюджеты всех уровней.

При этом данные индикаторы целесообразно рассматривать в трехлетней динамике.

Основания для взаимодействия заинтересованных сторон. Для реализации мер по улучшению работы ОЭЗ необходимо ввести механизм вовлечения заинтере-

ресованных сторон – соглашение между уполномоченным федеральным органом и региональным правительством, которое должно содержать обязательства сторон (в том числе бюджетного характера), включающие инвестиционные обязательства и предоставление льгот резидентам.

Возможной третьей заинтересованной стороной может быть муниципальное образование, на территории которого расположена соответствующая ОЭЗ. Оно может передать некоторые полномочия на региональный уровень, либо принять решение о полном исключении территории ОЭЗ из состава муниципальных образований (но не территории ОЭЗ из собственного состава), при этом регион должен гарантировать отсутствие сокращения поступлений в местные бюджеты.

Взаимодействие между региональными и федеральными органами власти должно быть направлено на защиту интересов резидентов ОЭЗ. Необходимо, чтобы модель предусматривала взаимодействие по системе «одного окна», т.е. резидентов с управляющей компанией. При этом обязательства управляющей компании включают обязательства и РФ, и субъекта РФ, принятые ими при создании ОЭЗ. При этом обязательствами резидента являются достижение конкретных целей, которые могут быть измерены и контролируются и использование механизма корректировки поставленных резидентом целей в зависимости от внешних обстоятельств.

Исходя из необходимости согласования позиции различных уровней властей, а также учета мнения резидентов и предпринимательского сообщества в целом, целесообразно расширить представительство в институте Наблюдательного совета ОЭЗ [14], представляющего механизм координации взаимодействия различных заинтересованных лиц в целях развития зон. Далее необходимо пересмотреть функции и полномочия органов власти РФ и субъектов РФ, Наблюдательного совета, а также управляющей компании. Кроме того, среди мер предусмотрено расширение ОЭЗ, антикризисное управление и досрочная ликвидация (см. ниже).

Полномочия по управлению ОЭЗ. На федеральном уровне необходимо сохранить только ключевые полномочия, определяющие направления государственной политики в данной сфере. При этом передача полномочий в различные профильные министерства нецелесообразна.

По сравнению с существующими полномочиями, установленными в [2], необходимо сохранить за федеральным уровнем функции общего характера:

- регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в качестве резидентов ОЭЗ;
- ведение реестра резидентов;
- контроль над исполнением соглашений со стороны резидентов ОЭЗ;
- разработка единой государственной политики в сфере создания, работы и управления ОЭЗ;
- нормативно-правовое регулирование деятельности ОЭЗ;
- ежегодная оценка эффективности деятельности ОЭЗ;
- обобщение информации о результатах функционирования ОЭЗ и направление в правительство РФ в виде ежегодного отчета;
- принятие решений о введении и прекращении в ОЭЗ антикризисного управления.

На уровне субъекта РФ сохраняется самостоятельность в наделении тех или иных органов власти полномочиями в отношении ОЭЗ. Кроме того, субъект может передать собственные полномочия управляющей компании. Если регион намерен участвовать в управлении и развитии ОЭЗ, управляющая компания может быть непосредственно подчинена высшему органу исполнительной власти субъекта Федерации.

В основные полномочия, передаваемые с федерального на региональный уровень, входят вопросы развития инфраструктуры ОЭЗ, что не противоречит между-

народным обязательствам РФ, в том числе в рамках Таможенного союза [15]. Кроме того, за субъектами должны быть сохранены функции принятия решения о подаче заявки на создание ОЭЗ, заключения и расторжения соглашения с уполномоченным федеральным органом власти, а также формирования Наблюдательного совета.

Полномочия Наблюдательного совета должны включать по отношению к ОЭЗ:

- координацию деятельности по развитию;
- контроль над выполнением соглашения о создании;
- рассмотрение, утверждение и контроль за реализацией перспективных планов развития;
- принятие решения о поддержке или об отказе в поддержке бизнес-плана развития;
- принятие решения о внесении изменений в бизнес-план развития.

Исходя из различных мер по развитию ОЭЗ, можно выделить три возможных типа управляющих компаний в зависимости от принятых решений.

Во-первых, если ОЭЗ является эффективной, но регион не заинтересован в участии в ее развитии, управляющая компания становится дочерней компанией, федеральной управляющей компании, которая находится полностью в федеральной собственности. Во-вторых, если управление передано субъекту РФ, то управляющая компания должна быть в 100-процентном владении соответствующего субъекта РФ. Кроме того, возможна передача функций управляющей компании региональному органу исполнительной власти или бюджетному учреждению. В-третьих, возможно принятие решения о привлечении управляющей компании на конкурсной основе.

При этом во всех случаях за управляющей компанией целесообразно сохранить за собой следующие функции:

- обеспечение создания и функционирования объектов инфраструктуры ОЭЗ;
- привлечение резидентов в ОЭЗ;
- разработка проекта планировки ОЭЗ и представление его на утверждение;
- получение технических условий подключения к сетям инженерно-технического обеспечения объектов ОЭЗ;
- обеспечение проведения экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий;
- публикация сведений о не сданных в аренду земельных участках и иных объектах имущества, находящихся в государственной или муниципальной собственности;
- подготовка документации по планированию территории в границах ОЭЗ по решению о наделении соответствующими полномочиями;
- управление и распоряжение земельными участками и иными объектами недвижимости в границах ОЭЗ, находящимися в государственной или муниципальной собственности по решению о наделении соответствующими полномочиями;

Расширение территории особых экономических зон. Механизм расширения по решению о наделении соответствующими полномочиями ОЭЗ должен быть предусмотрен в первую очередь в отношении наиболее эффективных зон. Размер территории, предполагаемой для передачи ОЭЗ в целях расширения, должен быть оптимален. Возможность расширения территории ОЭЗ целесообразно рассматривать, если более $\frac{3}{4}$ существующей территории уже распределены между резидентами, а также используются под общие нужды. Целесообразно рассматривать земельные участки для расширения ОЭЗ, площадь которых составляет не менее половины существующей площади ОЭЗ. Иначе процедура расширения будет происходить довольно часто, что связано с дополнительными административными издержками.

Антикризисное управление особыми экономическими зонами. В случаях, если субъект РФ не выполняет предусмотренные соглашением обязательства или управляющая компания не выполняет взятые на себя обязательства либо признана несостоятельной, целесообразно предусмотреть специальный механизм под названием «антикризисная администрация».

Правом назначать антикризисную администрацию должен быть наделен уполномоченный орган федеральной власти. Если причиной введения антикризисного управления является неисполнение субъектом РФ своих обязательств, к антикризисной администрации переходят полномочия управляющей компании, созданной субъектом. Дальнейшее решение о функционировании такой ОЭЗ определяет Правительство РФ. Если причиной введения антикризисного управления является невыполнения управляющей компанией своих обязательств, либо признание ее несостоятельной, ее полномочия до выбора новой управляющей компании переходят антикризисной администрации.

Досрочная ликвидация особых экономических зон. Эта исключительная мера используется в целях защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны и безопасности страны, а также в случае, если поставленные цели функционирования ОЭЗ значительно не были достигнуты. К таким случаям относятся следующие:

1. В течение трех лет с момента создания ОЭЗ не было заключено ни одного соглашения с резидентом или все соглашения расторгнуты.
2. Резидентами ОЭЗ не осуществлялась никакая хозяйственная деятельность в течение трех лет подряд.
3. Доля используемой территории ОЭЗ для ведения хозяйственной деятельности резидентами составляет менее одной десятой в течение 5 лет.
4. В течение 5 лет не были достигнуты плановые целевые индикаторы эффективности функционирования ОЭЗ.

Решение о ликвидации ОЭЗ принимает правительство РФ по представлению уполномоченного федерального органа власти. При этом если на территории ОЭЗ были зарегистрированы резиденты, в их отношении сохраняются предусмотренные для них льготы. В случае свободной таможенной зоны, предоставляется режим свободного таможенного склада, сохраняются на срок договора с резидентом налоговые льготы федерального, регионального и местного уровня. Уполномоченный федеральный орган может продлить льготные условия, предусмотренные соответствующим договором.

Развитие модели финансирования ОЭЗ. Для выработки направлений развития модели необходимо, основываясь на различных типах управления, разделить зоны на те, которые сохраняют за собой статус федеральных, и те, которые становятся зонами регионального значения.

Для зон федерального уровня основной акцент делается на общий макроэкономический эффект: расширение компетенций, импортозамещение, развитие высокотехнологичных отраслей. Для таких зон характерна готовность резидентов инвестировать в инфраструктуру зоны. Что касается зон регионального уровня, то они в первую очередь решают вопросы регионального значения: создание рабочих мест, локальное решение инфраструктурных проблем региона, некоторые социальные вопросы.

Соответственно различается участие федерального бюджета в финансировании развития ОЭЗ. Для зон федерального уровня доля федеральных средств может достигать значительной величины. В решении проблем ОЭЗ регионального уровня доля участия федерального бюджета в их финансировании должна быть ограниче-

на. Кроме того, присутствует система контроля над софинансированием ОЭЗ со стороны субъекта и муниципалитета.

Для созданных и успешно функционирующих ОЭЗ целесообразно сохранить существующий механизм финансирования, когда бюджетные средства вносятся в уставной капитал управляющей компании. Для вновь создаваемых зон и зон с низкой эффективностью более эффективным может быть механизм выделения бюджетных субсидий региону, который берет на себя ответственность за развитие ОЭЗ. Это наиболее перспективный в настоящее время способ финансирования ОЭЗ за счет государства. Бюджетные субсидии (субсидии федерального бюджета нижестоящим уровням бюджетной системы) сопровождаются разработанными и применяющимися инструментами учета эффективности использования таких субсидий, что в сочетании с использованием предложенных в данной статье индикаторов даст достаточно полную картину эффективности государственных вложений в ОЭЗ. Кроме того, существуют и инструменты возврата в федеральный бюджет незаконно потраченных средств, полученных в виде бюджетных субсидий. Поэтому направления расходования таких средств в достаточной степени защищены с нормативной точки зрения.

Следует отметить, что прямое финансирование со стороны бюджетов различного уровня не должно быть единственным инструментом финансирования развития ОЭЗ. Инвесторам-резидентам иногда выгоднее самостоятельно создать объект инфраструктуры или даже управлять им для лучшей синхронизации с собственными потребностями.

Среди механизмов финансирования инвесторов-резидентов развития ОЭЗ можно выделить следующие: выкуп за бюджетные средства созданных объектов инфраструктуры; привлечение заемного финансирования региональной управляющей компанией или ОАО «ОЭЗ»; привлечение заемного финансирования региональной управляющей компанией со стороны ОАО «ОЭЗ»; механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП).

В случае выкупа уже созданных объектов инфраструктуры за счет бюджетных средств государство должно дать гарантии выкупа со своей стороны, а строительство обеспечивается частной компанией. При этом частная компания должна обеспечить гарантию на определенный срок. В таком случае риски для бюджета минимизируются, так как ОЭЗ получает уже созданный объект инфраструктуры. Кроме того, за счет гарантии частная компания будет использовать качественные материалы, так как все расходы на ремонт будут обеспечиваться ею. Однако у данного механизма есть ограничения, связанные с бюджетным законодательством.

Государство также может дать гарантии выкупа объектов инфраструктуры ОЭЗ у частных компаний. В этом случае риски затягивания строительства вследствие недостатка финансирования минимизируются. Если объект остается в управлении частной компании, а собственность на него переходит государству, имеет смысл включать в договор также гарантии бесплатного обслуживания объекта со стороны управляющей компании в течение нескольких лет. Это позволит избежать такой экономии на материалах в процессе строительства, которая впоследствии может повысить затраты на ремонт. У данного механизма, однако, есть ограничения, связанные с бюджетным законодательством.

Механизм привлечения заемного финансирования позволяет обеспечить привлечение на возвратной основе дополнительных внебюджетных средств для развития ОЭЗ. Однако возвратность средств может быть ограничительным фактором для его использования, так как эффект создания ОЭЗ имеет во многом косвенный характер (в виде налоговых поступлений), а не прямых платежей со стороны резидентов.

В случае привлечения заемного финансирования со стороны ОАО «ОЭЗ» региональными управляющими компаниями органы власти субъекта должны гарантировать возвратность данных средств, в том числе за счет бюджета. Такой фактор может увеличить заинтересованность регионов в более эффективном использовании привлеченного финансирования.

Механизм государственно-частного партнерства представляется наиболее перспективным из всех описанных выше. В работе [16] ГЧП определяется, как юридически оформленная, предполагающая соинвестирование и разделение рисков система отношений между государством и муниципальными образованиями, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами – с другой. Предметом такой системы отношений выступают объекты государственной и (или) муниципальной собственности, а также услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями. Однако в рамках действующего законодательства РФ возможна реализация проектов ГЧП на основании концессионного соглашения или региональных законов о ГЧП. В Государственной Думе РФ рассматривается законопроект «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве», который создаст правовое регулирование данной сферы на федеральном уровне.

В мировой практике ГЧП является ключевым механизмом привлечения частных инвестиций в развитие инфраструктуры. Применение такого механизма привлекательно как для государственной власти, так и для частного инвестора и резидентов ОЭЗ. Для региональных властей такой механизм создает доступ к дополнительным средствам для развития ОЭЗ. Развитие инфраструктуры будет идти более быстрыми темпами, а использование опыта и компетенций частного бизнеса позволит качественно улучшить реализацию проектов. Кроме того, часть рисков будет переложена на частного партнера.

Вместе с тем для частного инвестора механизм ГЧП дает гарантии со стороны государства: часть рисков несет государство, в первую очередь риск спроса. При использовании данного механизма в качестве частного партнера в проектах ГЧП могут привлекаться непосредственно резиденты ОЭЗ, получающие выгоды от наиболее оптимального соотношения «цена-качество» и более динамичного развития инфраструктуры.

Непосредственная модель реализации проекта должна зависеть от характера объекта. Так, объекты теплоснабжения могут создаваться только в рамках концессионного соглашения. Кроме того, важно учитывать, в чьей собственности по окончании реализации проекта будет объект инфраструктуры. Однако в таких проектах важно учитывать позицию всех уровней власти, в том числе муниципальной. Так как механизм ГЧП наиболее гибкий для реализации инфраструктурных проектов, учет мнений всех заинтересованных сторон будет наиболее эффективным.

* * *

Таким образом, в статье выявлены основные группы ОЭЗ в зависимости от их эффективности и значения. Для каждой из групп сформулированы подходы к развитию модели управления и финансирования. Предложены новые финансовые инструменты развития ОЭЗ, такие, как ГЧП или заемное финансирование, а также пересмотрены подходы к развитию моделей управления зонами.

Литература

1. Сайт Росстата. <http://www.gks.ru>
2. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 31.12.2014).
3. Кувалин Д.Б. Зоны недоверия // «Газета.Ру», 03.08.05. http://www.gazeta.ru/2005/08/03/oa_166128.shtml
4. Цао Чжундэ. О Тяньцзиньской зоне технико-экономического развития в Китае // Проблемы прогнозирования. 2009. № 1. С. 143-147.
5. Фролов А.С. Проблемы планирования научно-технологического развития на государственном уровне // Проблемы прогнозирования. 2014. № 6. С 79-91.
6. Приходько С.В., Воловик Н.П. Особые экономические зоны // Консорциум по вопросам прикладных экономических исследований, Канадское агентство по международному развитию [и др.]. М.: ИЭПП, 2007. 268 с. Режим доступа: <http://www.iep.ru/files/text/cepra/oez.pdf>
7. Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 10.01.2006 № 16-ФЗ (ред. от 28.12.2013).
8. Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» от 31.05.1999 № 104-ФЗ (ред. от 22.12.2014) (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2015).
9. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ.
10. Федеральный закон «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» от 29.11.2014 № 377-ФЗ (ред. от 31.12.2014).
11. Отчет о результатах контрольного мероприятия «Аудит эффективности использования государственных средств, направленных на создание и развитие особых экономических зон» // Бюллетень Счетной палаты, № 3 (март) 2014 г. Режим доступа: http://www.ach.gov.ru/activities/bulleten/755/16710/?sphrase_id=830899
12. Постановление Правительства РФ «Об утверждении правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» от 10 июня 2013 г. № 491.
13. Отчет о результатах функционирования ОЭЗ за 2014 год и за период с начала функционирования ОЭЗ // Минэкономразвития России.
14. Приказ Минэкономразвития России «Об утверждении Положения о наблюдательном совете особой экономической зоны» от 20.10.2010 № 502 (ред. от 12.03.2012).
15. Таможенный кодекс Таможенного союза (приложение к Договору о Таможенном кодексе Таможенного союза, принятому Решением Межгосударственного Совета ЕвразЭС на уровне глав государств от 27.11.2009 № 17) (ред. от 10.10.2014, с изм. от 08.05.2015).
16. Варнавский В. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. № 9. С. 41-50.