

УДК 338.49

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН ПОРТОВОГО ТИПА В РОССИИ

Лазарев В.А.

Приморская лаборатория экономики и глобальных проблем, ГОУ ВПО «Дальневосточный федеральный университет» и Институт экономических исследований ДВО РАН, Владивосток; ГОУ ВПО «Морской государственный университет им. Г.И. Невельского», Владивосток, email: vlad.lazarev@list.ru

Особые экономические зоны в России не становятся центрами взрывного экономического роста, как это происходит в других странах. Будучи созданы в целях дополнительного привлечения иностранных и отечественных инвестиций в обрабатывающие сектора промышленности, стимулирования развития регионов, развития высокотехнологичных отраслей промышленности и сферы услуг, создания новых высококвалифицированных рабочих мест, они выполняют заявленные функции лишь частично. В статье кратко проанализированы экономические аспекты законодательства о портовых особых экономических зонах и дана оценка их влияния на привлекательность данного вида экономических систем для иностранных инвесторов. Особое внимание уделено рискам, угрожающим устойчивому развитию бизнеса в портовых особых экономических зонах в России. Сделан вывод о сомнительной привлекательности особых экономических зон портового типа для бизнеса как российского, так и иностранного, что подтверждается динамикой их развития за пять лет.

Ключевые слова: особые экономические зоны портового типа, ПОЭЗ, международные инвестиции, риски экономической деятельности

INSTITUTIONAL EFFICIENCY OF THE HARBOR TYPE SPECIAL ECONOMIC ZONES IN RUSSIA

Lazarev V.A.

Primorsky Laboratory of Economics and Global Challenges, Far Eastern Federal University and Economic Research Institute FEB RAS, Vladivostok; Maritime State University n.a. G.I. Nevelskoy, Vladivostok, email: vlad.lazarev@list.ru

Special economic zones in Russia do not become the centers of blowing economic growth as is in the other countries. Being created with the aims of attraction of the foreign and domestic investments into the manufacturing sectors, stimulation of regional progress, development of the hi-tech industries and services, producing of the new working positions requiring the high skilled workforce, they fulfill the declared functions only partially in general. The economic aspects of the legislation on harbor type special economic zones are analyzed in brief, and the estimation of legislation influence on the attractiveness of the given form of economic systems for the foreign investors is presented in the article. The special attention is paid to the risks menacing the sustainable development of business in the harbor type special economic zones in Russia. The conclusion shows the doubtful attractiveness of the harbor type special economic zones to the business, the both Russian and foreign, that proves by the dynamics of their development during five years.

Keywords: harbor type special economic zones, HSEZ, international investments, risks in economic activity

1. Текущее состояние особых экономических зон портового типа в России

Особые экономические зоны в Российской Федерации были объявлены одним из приоритетных направлений экономического развития. Целями создания особых экономических зон называют: дополнительное привлечение иностранных и отечественных инвестиций в обрабатывающие сектора промышленности; стимулирование развития регионов, содействие в решении проблем выравнивания уровня их экономического развития; развитие высокотехнологичных отраслей промышленности и сферы услуг, содействие переводу российской экономики на инновационный путь развития; создание новых высококвалифицированных рабочих мест.

Предполагалось, что может быть создано пять морских портовых зон, расположенных в Азово-Черноморском, Арктическом, Балтийском, Дальневосточном и Каспийском бассейнах. Общее число портовых зон, включая аэропорты, должно было быть не менее семнадцати. Планировалось создать на территории РФ транспортный перекресток из направлений Восток–Запад и Юг–Север. Однако морские порты Санкт-Петербург, Усть-Луга и Приморск, которые считались главными претендентами на организацию особых экономических зон портового типа (далее ПОЭЗ), отказались от участия в конкурсе заявок. Заявка на организацию ПОЭЗ в порту Восточный Приморского края формально была подана, но к ней не были приложены подтверждения о согласии собственников земли и объектов

инфраструктуры на организацию портовой особой экономической зоны. Соответственно, заявка не прошла отбор. В результате первого тура конкурса, итоги которого были подведены 2 июня 2008 года, были отобраны три заявки на организацию ПОЭЗ: в Ульяновской области на базе международного аэропорта «Ульяновск-Восточный», в Красноярском крае на базе международного аэропорта «Емельяново», в Хабаровском крае на базе морского порта «Совгавань». По данным Счетной палаты (декабрь 2013 года), экономическая эффективность функционирования особых экономических зон оценивается в 80 копеек на один рубль инвестиций, а расходы управляющих компаний покрываются доходами на 40% [4].

2. Законодательная база ПОЭЗ

2.1. Правовое определение объекта.

Понятие особой экономической зоны портового типа было закреплено Федеральным законом № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30 октября 2007 г. Закон установил понятие «Особая экономическая зона портового типа» и дополнил ранее принятый Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 года. В соответствии с принятыми законами были установлены основные положения деятельности ПОЭЗ на территории Российской Федерации. ПОЭЗ представляет собой определяемую Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим предпринимательской деятельности, предусматривающий налоговые льготы. ПОЭЗ создаются на срок 49 лет на территориях морских портов и речных портов, открытых для международного сообщения, аэропортов, открытых для международных воздушных линий, и на территориях, предназначенных для строительства, реконструкции и эксплуатации морского порта, речного порта, аэропорта. ПОЭЗ не могут включать в себя пассажирские комплексы. Первоначально было определено, что ПОЭЗ создаются на участках территории, которые имеют общую границу, площадь не более 50 квадратных километров, в том числе на участках, находящихся в частной собственности, а также в пользовании граждан РФ или юридических лиц. На земельных участках, образующих ПОЭЗ, могут быть расположены объекты инфраструктуры, которые находятся в государственной, муниципальной или част-

ной собственности и которые используются в портовой деятельности или в деятельности по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов портовой инфраструктуры.

2.2. Права и обязанности резидента ПОЭЗ

Резидентом ПОЭЗ может стать коммерческая организация (за исключением унитарного предприятия), зарегистрированная на территории муниципального образования, в границах которого расположена ПОЭЗ, или на территории одного из муниципальных образований, если ПОЭЗ расположена на территориях нескольких муниципальных образований. Для осуществления деятельности в ПОЭЗ резидент должен заключить с органами управления ПОЭЗ соглашение об осуществлении деятельности.

Закон устанавливает обязательства резидента ПОЭЗ. Если предполагается, что резидент ПОЭЗ будет осуществлять строительство объектов портовой инфраструктуры, то в течение срока действия договора его капитальные вложения должны быть не менее 10 миллионов евро (Федеральный закон № 340-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 25 декабря 2009 г.). Если соглашение предполагает реконструкцию объектов портовой инфраструктуры, то вложения должны быть не менее 3 миллионов евро. При этом нематериальные активы в сумме вложений не учитываются.

2.3. Экономическая деятельность в ПОЭЗ

Виды деятельности резидента ПОЭЗ существенно ограничены и включают:

- погрузочно-разгрузочные работы;
- складирование и хранение товаров, а также оказание транспортно-экспедиторских услуг;
- снабжение и снаряжение судов или воздушных судов, в том числе судовыми припасами, бортовыми запасами, оснащение судов или воздушных судов;
- ремонт, техническое обслуживание, модернизация морских и речных судов, воздушных судов, авиационной техники, в том числе авиационных двигателей и других комплектующих изделий;
- переработку водных биологических ресурсов;
- операции по подготовке товаров к продаже и транспортировке (упаковка, сортировка, переупаковка, деление партии, маркировка и тому подобные операции);
- простые сборочные и иные операции, осуществление которых существенно не изменяет состояние товара, в соответствии

с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации;

- биржевую торговлю товарами;
- оптовую торговлю товарами;
- обеспечение функционирования объектов инфраструктуры портовой особой экономической зоны.

2.4. Финансовые обязательства резидента ПОЭЗ

Любой вид деятельности в ПОЭЗ, не связанный с капитальными вложениями в инфраструктуру, должен быть обеспечен залогом со стороны резидента. Обеспечение уплаты таможенных пошлин и налогов не может быть менее:

- тридцати миллионов рублей при осуществлении портовой деятельности, связанной со складированием любых товаров, с их хранением, оптовой и биржевой торговлей ими, в том числе подакцизных товаров или минерального сырья;

- десяти миллионов рублей при осуществлении портовой деятельности, связанной со складированием товаров, не являющихся подакцизными товарами или минеральным сырьем, с их хранением, оптовой и биржевой торговлей ими;

- двух с половиной миллионов рублей при осуществлении иной портовой деятельности.

2.5. Налоговые преференции для резидентов ПОЭЗ

Налоговые льготы для резидентов ПОЭЗ закреплены в Налоговом кодексе. Работы и услуги в ПОЭЗ освобождены от НДС (18%, статья 149 Налогового кодекса РФ). Соответственно, все работы и услуги в пределах ПОЭЗ становятся дешевле в среднем на 15%. На ввозимые в ПОЭЗ товары распространяются условия, аналогичные режиму свободной таможенной зоны; таможенные пошлины и акцизы на ввозимые в ПОЭЗ товары в основном не уплачиваются. Резиденты ПОЭЗ освобождены на 5 лет от уплаты земельного налога (статья 395 Налогового Кодекса РФ). Есть сведения о дополнительных преференциях резидентам ПОЭЗ. Планируемые льготы:

- снижение размера платежей в социальные фонды до 14%; условие характерно для других видов особых экономических зон в РФ, но в ПОЭЗ не предложено;

- налоговые каникулы на пять лет по налогу на имущество – ничтожный срок в сравнении со сроком окупаемости крупных инфраструктурных объектов.

В рамках повышения эффективности и оптимизации деятельности особых экономических зон правовая база совершенствуется. В 2013 году были приняты поправки в части оптимизации полномочий органов управления ОЭЗ, была разрешена перера-

ботка (но не добыча) полезных ископаемых в ОЭЗ (Федеральный закон № 231-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 10 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 23 июля 2013 г.).

3. Проблемы и риски вхождения международного бизнеса в российские портовые особые экономические зоны

3.1. Экономическая цель создания ПОЭЗ

Портовые особые экономические зоны задумывались как очаги комплексного преодоления крайне неблагоприятного экономического климата, сложившегося в России в целом и в крайней степени проявляющегося в восточных регионах [5]. Особенно этот вопрос важен для несырьевых отраслей, в число которых входит транспортная отрасль и сфера логистики в целом. Создание портовых особых экономических зон было нацелено на рост перевалочных мощностей, что должно было повлечь за собой привлечение дополнительных грузопотоков за счет весьма выгодных для перевозчиков и грузовладельцев условий. Перспективы ПОЭЗ могут рассматриваться в единственном аспекте – являются ли они привлекательными для бизнеса в целом в смысле формируемых для бизнеса рисков [2]. За последние годы бизнес ответил на этот вопрос: из трех отобранных ПОЭЗ ни одна не развивается в соответствии с планом.

3.2. Препятствия для развития и функционирования бизнеса в ПОЭЗ

Анализ федерального законодательства показывает, что его текст был подготовлен узкими специалистами в отдельных областях транспортной отрасли, не имеющими цельного видения роли логистики в динамике современной мировой экономики. В результате был принят закон, имеющий узкую ведомственную направленность при полном отсутствии важнейших характеристик федерального закона – целостности, системности и комплексности. Свою негативную роль сыграла позиция Министерства финансов, ее следствие – потеря интереса логистического бизнеса к созданию и развитию ПОЭЗ [1]. На данный момент официально остались две территории для создания ПОЭЗ в Ульяновске и в Советской Гавани, организованные в конце 2009 года, соответственно 30 и 31 декабря, постановлениями Правительства РФ № 1163 и № 1185. Их перспективы сомнительны в условиях действующей базы, а недостаточный интерес к ним со стороны бизнеса очевиден.

3.3. Риск разрывов внутренней инфраструктуры

В первоначальной версии законодательство предполагало организацию ПОЭЗ

на участке земли с общей границей. Однако позднее была внесена поправка, которая включила в состав ПОЭЗ прилегающую акваторию, что позволило создавать ПОЭЗ из нескольких участков земли, не имеющих общей границы, но объединенных участком прилегающей акватории. При этом в закон не было добавлено положение о наземных (подземных) инфраструктурных сетях, связывающих части портовой особой экономической зоны. Наземные (подземные) инфраструктурные сети, имеющие единственную функцию обеспечения коммуникаций любого вида между частями портовой особой экономической зоны, за пределами ПОЭЗ не являются ее частью, и их деятельность не регулируется в рамках деятельности в ПОЭЗ.

3.4. Риск финансовых обязательств резидентов ПОЭЗ

Требование о внесении залога для обеспечения уплаты налогов и таможенных пошлин выдавливает наиболее активную часть бизнеса из ПОЭЗ. Практика показывает, что применение соответствующего раздела Таможенного кодекса вызывает значительные трудности у участников внешнеэкономической деятельности. В частности, распространенным способом обеспечения уплаты таможенных пошлин остается перевод соответствующей суммы на счет уполномоченного таможенного органа. Для резидента ПОЭЗ это требование означает замораживание от 10 до 30 миллионов рублей оборотных средств и ежегодные потери в размере нормы прибыльности. Нормальная хозяйственная деятельность среднего бизнеса в РФ предполагает среднегодовую доходность по чистой прибыли 20–25 процентов без учета инфляции, что означает потери не менее пяти миллионов рублей в год на замороженных средствах.

У крупного бизнеса вхождение в ПОЭЗ также может вызвать затруднения. В первоначальном варианте закон установил минимальный размер инвестиций в инфраструктурные объекты в размере 50–100 миллионов евро, в зависимости от типа порта. Для сравнения, в конце 2008 года Газпром выкупил 25% акций ОАО «Дальтрансгаз» за 2,604 миллиарда рублей, что составляло по текущему курсу 62,6 миллиона евро [3]. Иначе говоря, участник инфраструктурного проекта в морском порту должен инвестировать в виде капитальных вложений эквивалент примерно 40% активов ОАО «Дальтрансгаз», которое является владельцем газопровода Сахалин – Хабаровск – Приморье со всеми ответвлениями. Впоследствии минимальный объем капитальных инвестиций был сокращен до

10 миллионов евро, но эта сумма также велика с учетом рисков.

3.5. Риск неразрешенных видов деятельности

Логистика материальных потоков предполагает наличие двух встречных потоков – материального и информационного. Информационный поток представляет собой неотъемлемую часть материальной логистической системы. Между тем в действующем законодательстве нет упоминания о необходимости ведения в ПОЭЗ деятельности по информационному обмену и передаче данных. Поскольку услуги связи, услуги по передаче данных, услуги по предоставлению информации не разрешены в ПОЭЗ, информационное обеспечение бизнеса в ПОЭЗ остается нерешенной задачей.

Страховой бизнес является важной частью обеспечения мировых перевозок, обеспечивая страхование рисков, возникающих при движении материального потока. Страховой бизнес и страховая деятельность в ПОЭЗ не разрешены. Страховое обеспечение грузоперевозок в ПОЭЗ может выполняться только компаниями – нерезидентами ПОЭЗ. Поскольку сюрвейерская деятельность также не разрешена в ПОЭЗ, становится непонятным принцип разрешения страховых случаев с грузами в ПОЭЗ. В 2008 году был внесен законопроект с поправками к законодательству о ПОЭЗ. Было предложено добавить в число разрешенных видов деятельности лоцманские, буксировочные, швартовочные услуги, а также производство морских, речных и воздушных судов. На данный момент нет сведений о процессе прохождения даже такого скудного списка поправок.

3.6. Риск обособления ПОЭЗ

Первые портовые особые экономические зоны появились в 70-х годах прошлого века. Современная тенденция развития портовых особых экономических зон заключается в их интегрировании с торговыми и производственными зонами. Законодательный комплекс РФ, регулирующий деятельность ПОЭЗ, не предусматривает ни в какой степени интеграцию ПОЭЗ с особыми зонами других видов в единые хозяйственные комплексы.

3.7. Риск потери собственности в ПОЭЗ

Собственники земли и объектов инфраструктуры в портах, где могли бы появиться ПОЭЗ, также насторожены. Причина заключается в том, что земельный участок, расположенный в границах портовой особой экономической зоны, может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа государством или продажи с публичных торгов.

Фактически предоставлена возможность законного отъема земельных участков у собственников в границах ПОЭЗ. Вообще, действующий пакет законов не привлекателен для собственников территорий портов. Для организации ПОЭЗ собственники земли и объектов инфраструктуры должны дать согласие на организацию ПОЭЗ на их собственности. После этого они должны либо стать резидентами ПОЭЗ, что предполагает значительные вложения и сомнительную привлекательность, либо подпадают под угрозу лишения собственности.

Выводы

Очевидно, что единственная цель создания ПОЭЗ в России – обеспечение совместных государственно-частных вложений в портовую инфраструктуру в соотношении 1:4–5 с последующим предоставлением частному бизнесу права эксплуатации построенных инфраструктурных объектов на срок до 49 лет.

ПОЭЗ в России в целом обладают сомнительной привлекательностью и влекут значительные риски для бизнеса. ПОЭЗ может оказаться привлекательной только в тех портах, где земля и объекты инфраструктуры находятся в муниципальной или федеральной собственности, поскольку в этом случае условная передача земли в частное пользование производится по факту заявления инвестора под заявленный инвестиционный проект. Можно предположить, что именно этой особенностью отличались аэропорт в Ульяновске и морской порт в Советской Гавани.

Налоговые преференции в ПОЭЗ несут существенны. Однако общий уровень прибыльности бизнеса в РФ может оказаться привлекательным для иностранных инвесторов именно в режиме ПОЭЗ, поскольку в ПОЭЗ предположительно обеспечивается упрощенный порядок администрирования бизнеса и высокая степень прозрачности.

Участие иностранного инвестора в развитии ПОЭЗ возможно через посредничество российской компании – резидента ПОЭЗ. Возможные формы участия: договор о посреднической деятельности с какой-либо российской компанией, договор о совместной деятельности, создание на территории РФ филиала или представительства иностранного юридического лица, создание нового юридического лица с частичным или полным иностранным участием.

Список литературы

1. Воронов В.И., Воронов А.В. Основные элементы эволюции элементов цепей поставок в международной логистике // *Логистика. Проблемы и решения. Международный научно-практический журнал.* – Харьков, 2013. – № 2.
2. Останин В.А., Рожков Ю.В. О различиях в оценке неопределенности и риска в хозяйственной деятельности и предпринимательстве // *Экономика и предпринимательство.* – 2013. – № 12. – ч. 3 (41–3). – С. 638–641.
3. Сообщение РИА «Новости» от 03 марта 2009 года. URL: <http://dv.rian.ru/economy/20090303/81745363.html> (дата обращения 15.03.2014).
4. Сообщение Счетной палаты Российской Федерации от 17.12.2013. Система управления особыми экономическими зонами требует дальнейшего совершенствования – результаты контрольного мероприятия. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/17122013/> (дата обращения 15.03.2014).
5. Fisenko A.I. Specifics and Conditions of Russian Far East Seaports Development within the Framework of International Transport and Logistic Corridors // *Asia-Pacific Journal of Marine Science & Education.* – 2012. – Vol. 2. – № 1. – P. 59–65.

References

1. Voronov V.I., Voronov A.V. The Basic Elements of Evolution of Supply Chain Elements in International Logistics [Osnovnye elementy evolyucii elementov tcepej postavok v mezhdunarodnoj logistike] *Logistika. Problemy i resheniya. Mezhdunarodnyj nauchno-prakticheskij zhurnal (Kharkov, Ukraine),* 2013, no. 2.
2. Ostanin V.A., Rozhkov Yu.V. On Differences in Estimation of Uncertainty and Risk in the Business and Entrepreneurship. [O razlichiyah v ocenke neopredelennosti i riska v khozyajstvennoj deyatel'nosti i predprinimatel'stve], *Ekonomika i Predprinimatel'stvo*, 2013, no. 12 part 3 (issue 41-3), pp. 638–641.
3. Information of RIA «Novosti» dated March 03, 2009 [Soobschenie RIA «Novosti» ot 03 marta 2009 goda]. URL: <http://dv.rian.ru/economy/20090303/81745363.html> (on March 15, 2014)
4. Information of Audit Chamber of Russian Federation dated Dec.17, 2013 – Management System of Special Economic Zones Needs Further Development – Issue of Audit [Soobschenie Schetnoj Palaty Rossijskoj Federacii ot 17.12.2013. Sistema upravleniya osobymi ekonomicheskimi zonami trebuets dal'njshego sovershenstvovaniya – rezultaty kontrol'nogo meropriyatiya]. URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/17122013/> (on March 15, 2014).
5. Fisenko A.I. Specifics and Conditions of Russian Far East Seaports Development within the Framework of International Transport and Logistic Corridors, *Asia-Pacific Journal of Marine Science & Education*, 2012, Vol. 2, no. 1, pp. 59–65.

Рецензенты:

Останин В.А., д.э.н., профессор, кафедра «Финансы и кредит», Школа экономики и менеджмента Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток;

Фисенко А.И., д.э.н., профессор, директор Института экономики и управления на транспорте Морского государственного университета им. Г.И. Невельского, г. Владивосток.

Работа поступила в редакцию 21.05.2014.