

УДК: 332.146

DOI 10.52575/2687-0932-2023-50-3-525-538

Совершенствование методики оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя

Хижак Н.П.

Гуманитарно-педагогическая академия (филиал) ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского» в г. Ялте
Россия, 298635, Республика Крым, г. Ялта, ул. Севастопольская, 2-А
E-mail: shamnp@mail.ru

Аннотация. В современных условиях одним из инструментов государственной региональной политики являются свободные экономические зоны, деятельность которых предполагает развитие тех или иных регионов страны. Для контроля эффективности функционирования свободной экономической зоны в рамках решения задач повышения эффективности региональной политики необходима научно обоснованная методика комплексной оценки. Целью данного исследования является выявление направлений совершенствования утвержденной Правительством Российской Федерации методики оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя в контексте повышения качества регионального управления. Для этого в статье выполнен анализ правового режима создания и условий деятельности данной свободной экономической зоны, определены детерминанты для методики оценки эффективности ее функционирования. Изучение существующих правил ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и анализ фактических показателей деятельности зоны за 2015-2021 г.г. позволили выявить недостатки в применяемых методических подходах. В результате исследования предложены базовые элементы системы оценочных показателей, которые должна включать методика, сформулировано содержание новых методических подходов. Результаты исследования являются теоретической основой для дальнейшей работы по совершенствованию методики оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя.

Ключевые слова: региональная политика, свободная экономическая зона, оценка, эффективность, функционирование, налоги, льготы, методика

Для цитирования: Хижак Н.П. 2023. Совершенствование методики оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя. Экономика. Информатика, 50(3): 525-538. DOI: 10.52575/2687-0932-2023-50-3-525-538

Improving the Methodology of Assessing the Effectiveness of the Free Economic Zone in the Republic of Crimea and Sevastopol

Natalya P. Khyzhak

Humanities and Education Science Academy (branch) of V.I. Vernadsky
Crimean Federal University in Yalta
2-A, Sevastopolskaya St., Republic of Crimea, Yalta, 298635, Russian Federation
E-mail: shamnp@mail.ru

Abstract. In modern conditions, one of the instruments of state regional policy are free economic zones, the activities of which involve the development of certain regions of the country. In order to control the

effectiveness of a free economic zone as part of solving the problems of improving the effectiveness of regional policy, a scientifically sound methodology for comprehensive assessment is needed. The purpose of this study is to identify ways of improving the methodology of assessing the effectiveness of the functioning of a free economic zone in the territories of the Republic of Crimea and Sevastopol in the context of improving the quality of regional governance. For this purpose, the article analyses the legal regime of creation and conditions of activity of the free economic zone, determinants for the methodology of efficiency evaluation of its functioning are defined. The study of the existing rules of annual assessment of the effectiveness of the free economic zone in the Republic of Crimea and Sevastopol and the analysis of the actual performance of the zone for 2015-2021 allowed identifying shortcomings in the applied methodological approaches. As a result of the study, the basic elements of the system of evaluation indicators, which should include the methodology, were proposed, and the content of new methodological approaches was formulated. The results of the study are a theoretical basis for further work on improving the methodology for assessing the effectiveness of a free economic zone in the Republic of Crimea and Sevastopol.

Keywords: regional policy, free economic zone, assessment, efficiency, functioning, taxes, benefits, methodology

For citation: Khyzhak N.P. 2023. Improving the Methodology of Assessing the Effectiveness of the Free Economic Zone in the Republic of Crimea and Sevastopol. Economics. Information technologies, 50(3): 525-538 (in Russian). DOI: 10.52575/2687-0932-2023-50-3-525-538

Введение

Решение задач социально-экономического развития отдельных регионов и повышения их конкурентоспособности, модернизация производства, внедрение инноваций, реализация масштабных инфраструктурных проектов на отдельных территориях не возможны без реализации особых мер государственной поддержки. Как свидетельствует мировой опыт, эффективным инструментом региональной государственной политики является создание на отдельных территориях экономических зон с особым режимом предпринимательской и иной деятельности.

Особый правовой режим функционирования территорий с особым экономическим статусом предполагает создание государством преимущественных (льготных) экономических условий для работающих в них субъектов хозяйствования, включающих вопросы налогообложения, таможенного регулирования, имущественных правоотношений, доступа к рынку капитала, регулирования рынка труда и других. Все это призвано создать механизм привлечения инвестиций и их эффективного использования для достижения тех целей, которые определяются государством при создании свободных (специальных, особых) экономических зон. Поэтому эффективность региональной государственной политики можно оценить, в том числе, по результатам функционирования таких зон. С другой стороны, реализация проектов на территориях экономических зон предполагает прямое и (или) косвенное участие государства, что должно сопровождаться оценкой эффективности мер государственной поддержки, в том числе расходования бюджетных средств. Таким образом, вопрос совершенствования методики оценки эффективности функционирования свободных (специальных, особых) экономических зон является актуальным и экономически обоснованным. Е.А. Матушевская справедливо считает, что «совершенствование методических подходов к комплексной оценке эффективности функционирования свободных экономических зон как инструмента регионального управления будет способствовать выработке эффективной региональной политики» [Матушевская, 2018].

Объекты и методы исследования

Разработка научного обоснованного комплексного метода оценки эффективности функционирования свободных (специальных, особых) экономических зон необходима не только для определения состояния и динамики их развития, но и для оперативной корректировки условий развития территорий с особым экономическим статусом для максимизации

ции заложенных в них преимуществ развития для бизнеса и региона. Целью данного исследования является выявление направлений совершенствования методики оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя в контексте повышения качества регионального управления. Для достижения поставленной цели исследованы характеристики свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя, как одного из видов территорий с особым экономическим статусом, и проведен анализ существующих подходов к оценке эффективности функционирования свободной экономической зоны, созданной на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. В процессе данного исследования использовались общенаучные диалектические методы, системный и логический анализ экономической информации и практического опыта, метод графической интерпретации, количественные и качественные методы экономического анализа.

Результаты и их обсуждение

Вопросы оценки эффективности функционирования в Российской Федерации территорий с особым экономическим статусом являются предметом исследования многих отечественных авторов. Методологические аспекты оценки в разное время рассматривались Е.А. Матушевой, Е.С. Цепиловой, О.И. Беляевой, Ш.У. Ниязбековой, О.В. Назаренко, К.Г. Буневич, О.С. Ивановой, Е.С. Капустиной, Э.С. Алпатовой и другими учеными. Анализ научных публикаций показал, что их абсолютное большинство посвящено вопросам оценки деятельности особых экономических зон России. В других работах методические подходы к оценке деятельности свободных экономических зон и особых экономических зон, в том числе используемые показатели и критерии оценки, одинаковы, что на наш взгляд является неверным допущением ввиду нижеследующего.

В общем случае измерение эффективности деятельности любой системы заключается, прежде всего, в выявлении и постановке целей ее деятельности, а также в оценке результативности реализации этих целей (соотношения результата и затрат) [Олифинов и др., 2022]. Эффективность государственного управления рассматривается как комплексная характеристика результатов с учетом соответствия полученных результатов целям и задачам [Пугачева, 2015]. Поэтому при разработке методических подходов к оценке эффективности деятельности территорий с особым экономическим статусом важно понимать, каковы нормативно-правовые основы и цели их создания. Существование определенной специфики должно выражаться в наборе оценочных показателей, как индикаторов реализации поставленных целей регионального развития.

В Российской Федерации действующее законодательство разделяет правовой режим создания и функционирования особых экономических зон и свободных экономических зон. Буткевич [Буткевич, 2016], исследуя соотношение понятий «особая экономическая зона» и «свободная экономическая зона», приходит к выводу, что это не эквивалентные понятия.

Согласно Федеральному Закону от 22 мая 2005 года №116-ФЗ «Об особых экономических зонах Российской Федерации», которым регламентируется процесс создания и деятельности всех особых экономических зон в Российской Федерации, такие зоны создаются сроком на 49 лет (без возможности продления). Целью создания особых экономических зон является развитие в установленных Правительством территориальных границах определенных сфер бизнеса: обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, туризма и санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, что предполагает разработку технологий, коммерциализацию их результатов и производство новых видов продукции. Значительная роль в формировании и развитии инфраструктуры и институциональной среды при создании особых экономических зон принадлежит государству, финансирующему соответствующие расходы за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. Для осу-

ществления своих функций по созданию за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования объектов инфраструктуры особых экономических зон и управлению этими и ранее созданными объектами государство привлекает управляющие компании, которые для этих целей привлекают инвесторов и обеспечивают организационное сопровождение деятельности особых экономических зон. Поэтому обоснованным является рассмотрение при оценке эффективности деятельности особых экономических зон, наряду с прочими, таких показателей, как рентабельность вложения средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов в создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры особой экономической зоны; показатель эффективности деятельности органов управления особой экономической зоны и показатель эффективности планирования при создании особой экономической зоны [О порядке оценки эффективности ..., 2016].

Специфические черты свободных экономических зон, отличающие их от особых экономических зон, выражаются в порядке создания свободных экономических зон, сроке их действия, органах управления, содержании правового режима предпринимательской деятельности, в отсутствии типизации по виду (видам) разрешенной деятельности, как это предусмотрено для особых экономических зон [Буткевич, 2016].

Создание и деятельность каждой свободной экономической зоны в России регулируются специальными федеральными законами. Одна из трех функционирующих в России свободных экономических зон – свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя (далее – СЭЗ Крым). Она создана специальным Федеральным законом от 29 ноября 2014 года № 377-ФЗ со сроком функционирования 25 лет (до 31 декабря 2039 года). Срок функционирования СЭЗ Крым может быть продлен федеральным законом. Целью создания СЭЗ Крым является устойчивое социально-экономическое развитие региона, привлечение инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развитие инфраструктуры, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышение уровня и качества жизни граждан. Участником СЭЗ Крым могут стать любые юридические лица или индивидуальные предприниматели, зарегистрированные на территории Республики Крым или территории города федерального значения Севастополя, которые заявили о намерении реализовать инвестиционный проект с объемом капитальных вложений не менее 60 млн. рублей (для субъектов малого и среднего предпринимательства – 6 млн. рублей) в течение первых трех лет. Такие проекты реализуются на территории СЭЗ Крым в рамках договоров об условиях деятельности в свободной экономической зоне. Сторонами такого договора являются Уполномоченный орган в лице высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым или высшего исполнительного органа государственной власти города федерального значения Севастополя и Участник СЭЗ. Заключение Договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне является «своеобразным утверждением инвестиционной декларации и разрешением государства на реализацию соответствующим субъектом предпринимательства инвестиционного проекта на территории СЭЗ» [Буткевич, 2017, с.136]. Согласно договору, участник принимает на себя обязательства по реализации инвестиционного проекта, в том числе обязуется осуществить в согласованные договором сроки и в согласованных суммах капитальные вложения, создать в согласованном количестве и в согласованные сроки новые рабочие места, а также выполнить прочие условия утвержденной инвестиционной декларации [Об утверждении примерной формы договора..., 2015]. Государство в лице Уполномоченного органа никаких прямых финансовых обязательств по договору об условиях деятельности в свободной экономической зоне на себя не принимает [Федеральный закон №377-ФЗ ..., 2014; Об утверждении примерной формы договора..., 2015]. Полномочия органов управления СЭЗ Крым фактически сводятся к администрированию единого реестра участников свободной экономической зоны, аналитическим и кон-

трольным функциям [Федеральный закон №377-ФЗ ..., 2014]. В частности, высший исполнительный орган государственной власти Республики Крым и высший исполнительный орган государственной власти города Севастополя утверждают величины плановых (прогнозных) показателей функционирования СЭЗ Крым на плановый календарный год и ежегодно предоставляют в Минэкономразвитие Российской Федерации фактические данные для подготовки ежегодного отчета о результатах функционирования зоны.

Таким образом, экономическое участие государства в функционировании СЭЗ является косвенным и выражается в:

- установлении льготного режима налогообложения и уплаты страховых взносов;
- предоставлении для реализации инвестиционных проектов участникам СЭЗ без торгов земельных участков для размещения необходимых объектов;
- применении таможенной процедуры свободной таможенной зоны, предусматривающей отдельный порядок осуществления процедур пограничного, таможенного и иного контроля в отношении пассажиров, животных, грузов, товаров, транспортных средств в сводных портах, которыми признаются морские порты, расположенные в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе.

На территории СЭЗ Крым на сегодняшний момент действуют льготы и преференции по налогу на прибыль, по налогу на имущество организаций, земельному налогу и страховым взносам в порядке и на условиях, предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации.

Проведенное сравнение нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность СЭЗ Крым и особых экономических зон на территории Российской Федерации, позволяет выделить несколько детерминант для методики оценки эффективности ее функционирования:

- функционирование СЭЗ Крым должно обеспечивать развитие не отдельных отраслей промышленности, а непосредственно социально-экономическое развитие полуострова в целом за счет притока частных инвестиций;
- государственное участие в экономических процессах на территории СЭЗ Крым не предполагает финансирования создания инфраструктуры (прямых инвестиций) и заключается в создании льгот и стимулов для бизнеса, главным образом, в сфере налогообложения;
- экономическое пространство СЭЗ Крым является более саморегулируемым, так как не предполагает администрирования управляющими компаниями, как в особых экономических зонах, что повышает ответственность участников СЭЗ Крым за результаты своей хозяйственной деятельности.

Рассмотрим, учтены ли данные условия в действующей методике оценки эффективности функционирования СЭЗ Крым.

На сегодняшний день для оценки эффективности функционирования СЭЗ Крым применяется методика, утвержденная Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. N 1368 «Об утверждении Правил ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны» (далее – Правила) [Правила ежегодной оценки ..., 2015].

Согласно Правилам для осуществления оценки эффективности, установлены показатели, объединенные в шесть групп:

- 1) абсолютные количественные показатели функционирования СЭЗ Крым (включает 6 статистических показателей);
- 2) абсолютные показатели деятельности участников СЭЗ Крым в рамках заключенных договоров об условиях деятельности в свободной экономической зоне (включает 5 статистических показателей);
- 3) величины плановых (прогнозных) показателей функционирования СЭЗ Крым (включает 8 утвержденных в установленном порядке показателей);

4) показатели, отражающие социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя (включает 7 статистических показателей);

5) относительные количественные показатели, отражающие эффективность деятельности участников СЭЗ Крым (включает 3 расчетных показателя);

6) относительные количественные показатели, отражающие влияние функционирования свободной экономической зоны на социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя (включает 3 расчетных показателя).

Основные положения действующей методики заключаются в следующем.

Эффективность функционирования СЭЗ Крым оценивается по степени выполнения в отчетном периоде плановых величин таких показателей (табл. 1).

Таблица 1
Table 1

Действующая модель оценки эффективности
 функционирования СЭЗ Крым
 The current model for assessing the effectiveness of the functioning
 of the Crimean Free Economic Zone

Показатели	Параметр оценки	Критерии оценки (по каждому показателю)
1. Количество участников СЭЗ	Выполнение плановых величин	Процент выполнения плана
2. Объем выручки от продажи товаров, работ, услуг		
3. Количество построенных и введенных в эксплуатацию объектов недвижимости, объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры		
4. Количество созданных рабочих мест на территории свободной экономической зоны		
5. Объем инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществленных в соответствии с заключенными договорами о деятельности		

Источник: составлено автором на основании [Правила ежегодной оценки..., 2015]

Баллы присваиваются в зависимости от достигнутого процента выполнения плана по каждому указанному показателю (см. рис.1) согласно установленной Правилами 5-ти балльной шкале и затем агрегируются в итоговое значение путем вычисления среднего арифметического значения.

Например, при выполнении плановых показателей свыше, чем на 90% каждый, балльные оценки каждого показателя будут равны 5 (пяти) баллам, что при нахождении среднего арифметического значения даст итоговые 5 (пять) баллов и функционирование СЭЗ Крым будет признано эффективным. При выполнении плановых показателей ниже, чем на 35% каждый, балльные оценки каждого показателя будут равны 1 (одному) баллу, что при нахождении среднего арифметического значения даст итоговый 1 (один) балл и эффективность функционирования СЭЗ Крым будет признана низкой [Правила ежегодной оценки ..., 2015].

Эффективность деятельности участников СЭЗ Крым за отчетный период оценивается с применением относительных величин, характеризующих уровень выполнения запланированных значений по показателям:

- объем налогов, уплаченных участниками СЭЗ Крым в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в рамках заключенных договоров о деятельности;
- количество созданных рабочих мест на территории свободной экономической зоны;

– объем инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществленных в соответствии с заключенными договорами о деятельности.

В Правилах указано (п. 22), что полученные показатели используются для сравнительного анализа результатов деятельности участников свободной экономической зоны.

Влияние функционирования СЭЗ Крым на социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя оценивается по уровню относительных количественных показателей:

– доля созданных рабочих мест на территории свободной экономической зоны в численности трудоспособного населения региона;

– доля выручки от продажи товаров, работ и услуг, произведенных участниками СЭЗ Крым, в валовом региональном продукте;

– доля налогов, уплаченных участниками СЭЗ Крым в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в рамках заключенных договоров о деятельности в объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона.

Утвержденная методика (п. 21 Правил) предусматривает использование фактических значений всех указанных в Правилах показателей для выявления факторов, оказывающих положительное или негативное влияние на эффективность функционирования СЭЗ Крым.

Анализ положений действующей методики оценки эффективности деятельности СЭЗ Крым позволил сделать вывод о наличии недостатков в применяемых подходах. Выделим основные:

1) Фактически эффективность функционирования СЭЗ Крым оценивается только по уровню выполнения планово-прогнозных значений пяти абсолютных показателей (см. табл. 1). То есть оценка эффективности сужается до уровня оценки процесса функционирования с точки зрения выполнения плана без оценки и анализа результативности (как достижения поставленных целей функционирования) и эффективности (с точки зрения «стоимости результатов» – соотношения результатов и затраченных ресурсов) функционирования свободной экономической зоны.

В частности, Правила не предусматривают подходов к определению эффективности предоставленных участником СЭЗ Крым налоговых льгот, тогда как меры налогового регулирования деятельности СЭЗ Крым, как указывалось выше, являются основными. Заметим, что необходимость оценки эффективности налоговых расходов бюджетов является законодательно закрепленной обязанностью уполномоченных государственных органов [Об общих требованиях к оценке налоговых расходов..., 2019], а целесообразность включения налогового показателя в методику оценки эффективности деятельности особых экономических зон признается многими исследователями [Sinenko, Mauburov, 2017; Цепилова, Беляева, 2019].

Кроме того, при оценке эффективности только по результатам соотношения фактически достигнутых и плановых показателей выводы могут искажаться за счет качества планирования показателей или эффекта низкой базы.

2) Ничем не обоснована градация процентов выполнения плановых показателей для присвоения баллов, учитываемых при расчете итогового значения суммарного показателя для выводов об эффективности функционирования СЭЗ. Так, согласно Правилам, если процент выполнения плановых показателей окажется равным в среднем лишь 51%, что даст итоговые 3 балла, функционирование СЭЗ все равно может признаваться как «достаточно эффективным», так и «условно-эффективным» [Правила ежегодной оценки ..., 2015]. В этом случае возникают вопросы о качестве и объективности оценки.

3) Несмотря на то, что методика предполагает расчет показателей эффективности деятельности участников свободной экономической зоны, в дальнейшем в выводах об эффективности функционирования СЭЗ Крым результаты такого анализа не учитываются. Также Правила не предусматривают использование результатов оценки влияния функционирования СЭЗ Крым на социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя в целях общей оценки деятельности зоны. Таким образом, методика, приме-

няемая для подготовки отчетов и на их основе необходимых корректирующих мер, не является комплексной.

При этом «выпадают» из рассмотрения и не влияют на итоговую оценку такие важнейшие показатели, как «Объем налогов, уплаченных участниками СЭЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в рамках заключенных договоров о деятельности», «Доля налогов, уплаченных участниками СЭЗ Крым в бюджеты всех уровней бюджетной системы Российской Федерации в рамках заключенных договоров о деятельности в объеме налоговых и неналоговых доходов консолидированного бюджета региона», «Доля выручки от продажи товаров, работ и услуг, произведенных участниками СЭЗ Крым, в валовом региональном продукте».

4) В Правилах не заданы, кроме положительной оценки установления факта выполнения плана, другие критерии и методические подходы к анализу относительных показателей, характеризующих эффективность деятельности участников СЭЗ Крым за отчетный период. Также в Правилах не содержатся рекомендации относительно подходов к оценке влияния отдельных абсолютных показателей на эффективность функционирования СЭЗ, оценке характера влияния и измерению такого влияния.

5) Не формализованы критерии оценки динамики абсолютных показателей, что повышает степень субъективности оценочных суждений. Тенденции изменения показателей не учитываются при формировании общей оценки функционирования СЭЗ Крым, тогда как замедление темпов роста или отрицательная динамика показателей может служить верным признаком проблем, требующих анализа и оперативной корректировки.

6) Методический аппарат для оценки влияния функционирования СЭЗ Крым на социально-экономическое развитие Республики Крым и города Севастополя фактически отсутствует. При этом, например, если анализировать показатель «Доля созданных рабочих мест на территории свободной экономической зоны в численности трудоспособного населения региона» в динамике, его рост может быть обусловлен не ростом количества созданных на территории СЭЗ в отчетном периоде рабочих мест, а уменьшением численности трудоспособного населения региона в тот же период. Такая же ситуация может иметь место и по другим показателям данной группы. Это снижает качество выводов.

При практическом использовании Правил для оценки результатов функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2021 год Минэкономразвития РФ в своем отчете признает функционирование свободной экономической зоны за 2021 год и предшествующий двухлетний период эффективным на основании следующих показателей (табл. 2).

Таблица 2
Table 2

Выполнение прогнозно-плановых показателей СЭЗ Крым за 2021 г.
 [Отчет о результатах ..., 2022]
 Fulfillment of forecast-planned indicators of FEZ Crimea for 2021
 [Results report ..., 2022]

Показатели	План	Факт	Отношение факта к плану	Балл	Итог
1. Количество участников СЭЗ, ед.	42	139	331%	5	4,4
2. Объем выручки от продажи товаров, работ, услуг, млн руб.	279 030	432 039	155%	5	
3. Количество построенных и введенных в эксплуатацию объектов недвижимости, объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры, ед.	613	447	73%	4	

Окончание табл. 2
 End table 2

Показатели	План	Факт	Отношение факта к плану	Балл	Итог
4. Количество созданных рабочих мест на территории свободной экономической зоны, ед.	15 358	9 078	59%	3	
5. Объем инвестиций, в том числе капитальных вложений, осуществленных в соответствии с заключенными договорами о деятельности, млн руб.	48 327	47 864	99%	5	

Иные показатели для выводов об эффективности функционирования свободной экономической зоны Минэкономразвития не использовались. В то же время по результатам деятельности СЭЗ Крым сложился ряд тенденций, без учета которых, по нашему мнению, оценка является недостоверной.

Динамика развития СЭЗ Крым с момента ее создания по 2021 год (последние опубликованные данные) характеризуется следующими показателями (табл. 3).

Таблица 3
 Table 3

Показатели функционирования СЭЗ Крым за период с 2015 по 2021 год
 Indicators of the functioning of the Crimea FEZ for the period from 2015 to 2021

Показатели ¹	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	2019г.	2020г.	2021г.
1. Количество участников СЭЗ на конец отчетного периода, ед.	366	955	1 655	1 714	1 704	1 656	1 645
2. Зарегистрировано участников СЭЗ, ед.	366	604	723	97	37	75	139
3. Заключено договоров об условиях деятельности в СЭЗ, ед.	404	606	729	118	63	98	169
4. Количество реализуемых инвестиционных проектов на конец отчетного периода, ед.	404	995	1 700	1 774	1 789	1 747	1 750
5. Доля субъектов МСП в общем количестве участников СЭЗ, %	88,0	92,8	93,9	92,7	90,9	93,5	85,7

¹ все показатели, кроме показателя 1 и показателя 4, указаны за соответствующий отчетный период

Источник: составлено автором по данным [Отчет о результатах..., 2016; Отчет о результатах..., 2017; Отчет о результатах..., 2018; Отчет о результатах..., 2019; Отчет о результатах..., 2020; Отчет о результатах..., 2021; Отчет о результатах..., 2022]

Анализ приведенных в таблице 3 данных позволяет сделать следующие выводы.

На конец 2021 года количество участников СЭЗ Крым является минимальным за последние 5 лет ее существования, при этом с 2018 года тенденция уменьшения количества участников имеет устойчивый характер. Кратно меньше по сравнению с первыми годами функционирования СЭЗ Крым регистрируется новых участников (например, в 2021 году этот показатель меньше, чем в 2017 году более чем в 5 раз). Меньше заключается новых договоров об условиях деятельности в СЭЗ Крым. Так, за весь период 2018 – 2021 гг. заключено в 1,6 раза меньше договоров, чем в 2017 году, и почти в 4 раза меньше договоров,

чем за период 2015 – 2017 г.г. Соответственно, количество реализуемых инвестиционных проектов на территории СЭЗ Крым, начиная с 2018 года, практически не растет.

По итогам 2021 года отмечается минимальное за весь период функционирования СЭЗ Крым количество субъектов МСП в общем количестве участников свободной экономической зоны.

Таким образом, имеет место снижение заинтересованности бизнеса в работе на территории СЭЗ Крым, что оказывает влияние на объем привлекаемых инвестиций. Это видно по фактическим данным, приведенным в табл. 4.

Таблица 4

Table 4

Абсолютные показатели деятельности участников СЭЗ Крым
 за период с 2015 по 2021 год в рамках заключенных договоров об условиях деятельности
 Absolute indicators of the activities of participants in the Crimea FEZ for the period from 2015
 to 2021 within the framework of the concluded agreements on the conditions of activity

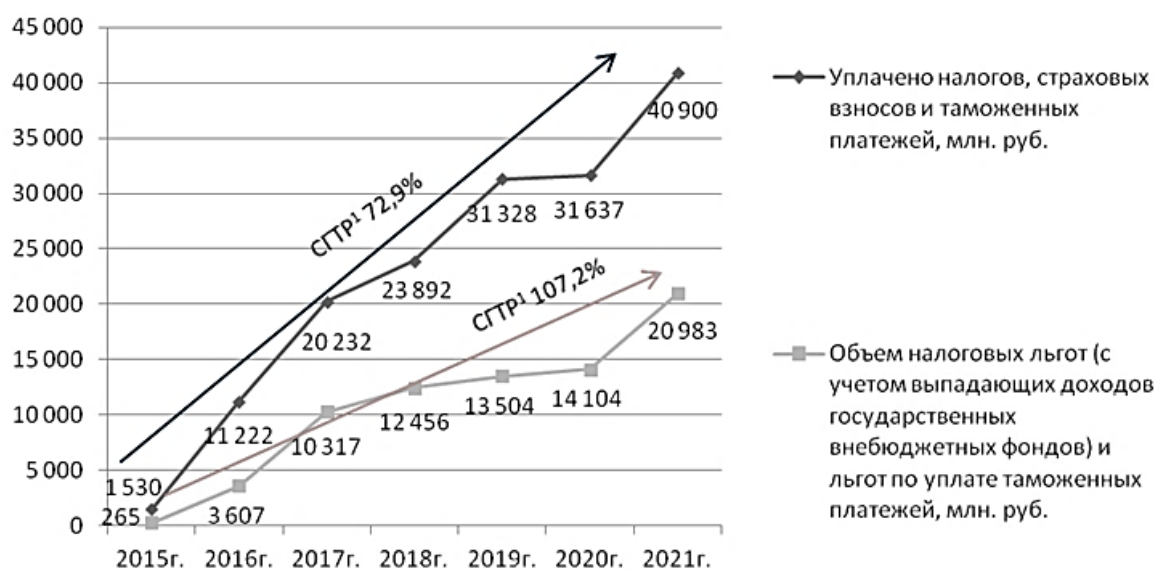
Показатели	2015г.	2016г.	2017г.	2018г.	2019г.	2020г.	2021г.
1. Объем выручки от продажи товаров, работ и услуг, млн руб.	11 885	146 013	243 885	254 512	300 335	313 853	432 039
2. Объем инвестиций всего, млн руб., в т.ч.	4 406	19 027	36 484,8	46 412,7	50 580,5	49 893,1	47 864,2
капитальные вложения, млн руб.	3 209	14 025	27 447,1	36 060,6	23 984,7	25 383,4	19 807,5
капитальные вложения, % от объема инвестиций	72,8	73,7	75,2	77,7	47,4	50,9	41,4
3. Количество построенных и введенных в эксплуатацию объектов недвижимости и инфраструктуры, ед.	203	715	2 325	413	532	948	447
4. Количество созданных рабочих мест на территории свободной экономической зоны, ед.	3 205	13 108	15 295	17 668	17 021	8 855	9 078

Источник: составлено автором по данным [Отчет о результатах..., 2016; Отчет о результатах..., 2017; Отчет о результатах..., 2018; Отчет о результатах..., 2019; Отчет о результатах..., 2020; Отчет о результатах..., 2021; Отчет о результатах..., 2022]

Действительно, при устойчивой положительной динамике объемов выручки от продажи товаров, работ, услуг (в 2021 году по данному показателю имеет место рост на 37,7% к уровню 2020 года, на 43,9% к уровню 2019 года, на 70% к уровню 2018 года), общая сумма средств, инвестированных участниками СЭЗ, снижается, начиная с 2019 года. В 2021 году общий объем инвестиций, осуществленных участниками СЭЗ, уменьшился на 4% к уровню 2020 года (годом ранее показатель снизился на 1%). В части объема капитальных инвестиций устойчивый нисходящий тренд отмечается уже с 2018 года. При этом в капитальные вложения в 2021 году направлено чуть более 40% инвестиций, что является минимальным показателем за все время функционирования СЭЗ Крым. В итоге в 2021 году объем капитальных инвестиций на 22% меньше, чем в 2020 году, и в 1,8 раза меньше, чем в 2018 году.

Количество построенных и введенных в эксплуатацию объектов недвижимости и инфраструктуры в 2021 году составило 447 единиц, что является наименьшим показателем с 2019 года. Соответственно, в 2021 году против уровня предшествующих лет имеет место снижение и количества созданных рабочих мест. Очевидно, что при отмеченном выше небольшом количестве новых заключенных договоров об условиях деятельности в СЭЗ Крым может складываться негативный прогноз о перспективах функционирования зоны.

При рассмотрении абсолютных показателей, предусмотренных Правилами, отмечается рост уплаченных участниками СЭЗ Крым налогов, страховых взносов и таможенных платежей при соответствующем увеличении объемов используемых участниками СЭЗ Крым налоговых льгот и преференций (рис. 1).



¹ Среднегодовой темп роста (CAGR – Compound annual growth rate)

Рис. 1. Налоговые показатели деятельности СЭЗ Крым за период с 2015 по 2021 год
 Fig. 1. Tax performance of SEZ Crimea for the period from 2015 to 2021

Источник: составлено автором по данным [Отчет о результатах..., 2016; Отчет о результатах..., 2017; Отчет о результатах..., 2018; Отчет о результатах..., 2019; Отчет о результатах..., 2020; Отчет о результатах..., 2021; Отчет о результатах..., 2022]

В то же время, как видно по рисунку 1, эффективность существующих налоговых льгот снижается, так как имеет место опережающий темп роста объемов использованных налоговых льгот по отношению к темпам роста налоговых доходов. Как результат, сумма налоговых поступлений на 1 руб. используемых налоговых льгот (с учетом выпадающих доходов государственных внебюджетных фондов) и льгот по уплате таможенных платежей снизилась в СЭЗ Крым с 2,32 руб./руб. по итогам 2018 года до 1,95 руб./руб.

Подчеркнем, что ни уровень фактических показателей деятельности свободной экономической зоны, ни их динамика, указанные в таблицах 3 и 4, а также на рисунке 1, не повлияли на заключение уполномоченного Правительством Российской Федерации федерального органа исполнительной власти о признании функционирования СЭЗ Крым эффективным. В то же время выполненный анализ указывает на ряд сложившихся негативных тенденций, свидетельствующих о снижении эффективности функционирования зоны. Считаем, что данная ситуация является прямым следствием выявленных в ходе проведенного исследования недостатков действующей методики.

Таким образом, необходимость совершенствования методики оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым

и г. Севастополя, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. N 1368, подтверждена эмпирически.

Заключение

В ходе исследования обоснована необходимость совершенствования методики оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Выполненный анализ характеристик, целевых ориентиров и нормативно-правовых основ деятельности СЭЗ Крым позволяет сделать вывод, что акцент при формировании системы оценочных показателей методики должен быть сделан на три блока:

- 1) блок налоговых показателей, оценивающих эффективность налоговых льгот, динамику налоговых поступлений в бюджеты различных уровней, уровень налоговой нагрузки;
- 2) блок показателей, характеризующих инвестиционную активность участников СЭЗ Крым;
- 3) блок показателей, характеризующих эффективность деятельности участников СЭЗ Крым.

Представляется, что блок налоговых показателей здесь имеет исключительную важность, так как и степень участия государства в деятельности СЭЗ Крым и привлекательность свободной экономической зоны для бизнеса измеряется в первую очередь объемом предоставляемых ее участникам льгот и преференций по налогам. В то же время экономический рост участников СЭЗ находит выражение в росте налоговой базы, что возможно только тогда, когда действующая налоговая система и меры налогового регулирования являются эффективными. При этом именно налоги, наряду с инвестициями, создают финансовую основу устойчивого социально-экономического развития региона, повышения уровня и качества жизни граждан.

Анализ положений действующей методики оценки эффективности деятельности СЭЗ Крым и их реализация на практике показали, что полученная оценка не является комплексной, не учитывает негативные тенденции изменения отдельных показателей и, таким образом, не позволяет достоверно определить фактическое состояние свободной экономической зоны. Это влияет на качество принимаемых на основании таких оценок решений в рамках региональной политики.

Предлагается решать задачу повышения качества оценки эффективности функционирования СЭЗ Крым с применением следующих методических подходов:

- использовать модель оценки эффективности, основанную на анализе темпов роста частных оценочных показателей (абсолютных и относительных), что потребует разработки системы динамических нормативов, отражающих эталонную траекторию изменения таких показателей;
- использовать методы агрегирования частных оценочных показателей (абсолютных и относительных), включенных в блоки, что потребует разработки алгоритма расчета интегрального показателя, как единого индикатора состояния СЭЗ Крым на дату оценки.

Работа над данной проблематикой определяет направление дальнейших исследований по теме.

Список источников

- Об особых экономических зонах Российской Федерации: федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ (ред. от 18.03.2023) // СПС КонсультантПлюс. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/ (дата обращения: 20 марта 2023).
- О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя: федеральный закон от 29.11.2014 №377-ФЗ (ред. от 18.03.2023г.) // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171495/ (дата обращения: 20 марта 2023).

- Правила ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны : Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 №1368 (ред. от 03.06.2017) // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190571/ (дата обращения: 01 февраля 2023).
- О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон : Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2016 №643 (ред. от 24.06.2020) // СПС КонсультантПлюс. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201682/ (дата обращения: 02 февраля 2023).
- Об общих требованиях к оценке налоговых расходов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований : Постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2019 №796 (ред. от 09.12.2022) // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327498/ (дата обращения: 10 февраля 2023).
- Об утверждении примерной формы договора об условиях деятельности в свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и г. Севастополя и о признании утратившим силу Приказа Минэкономразвития России от 18 ноября 2015 г. N 859 : Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 24.06.2019 №363 (в редакции от 27.06.2022) // СПС КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_329387/ (дата обращения 01 февраля 2023).
- Отчет о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2015 год : сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/dfd4bd41eba4ff020e9c542e3ceed913/report_2015.pdf (дата обращения: 01 февраля 2023).
- Отчет о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2016 год : сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ef830de58ad68d009a1e91d494fe3124/report_2016.pdf (дата обращения: 01 февраля 2023).
- Отчет о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2017 год : сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ac54af0e5fe5e8b328f4cc96a12400a7/report_2017.pdf (дата обращения: 01 февраля 2023).
- Отчет о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2018 год : сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/fcd17c523b92455fdcef1e39092a0d14/report_2018.pdf (дата обращения: 01 февраля 2023).
- Отчет о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2019 год : сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/efe02117b0ec013a9b32ed20a5bf73d6/report_2019.pdf (дата обращения: 01 февраля 2023).
- Отчет о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2020 год : сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/d4cae5f3397494aaaf525c3720e8eb0b/report_2020.pdf (дата обращения: 01 февраля 2023).
- Отчет о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя за 2021 год : сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/418ef4dcbaefaa2ac52d6891a8200b46/report_2021.pdf (дата обращения: 01 февраля 2023).

Список литературы

- Буткевич О.В. 2016. О соотношении понятий «особая экономическая зона» и «свободная экономическая зона». Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки, Том 2 (68), 3: 163–169.
- Буткевич О.В. 2017. Договор об условиях деятельности в свободной экономической зоне на территории Республики Крым и города Севастополя как правовая форма осуществления

- предпринимательской деятельности. Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки, Том 3 (69), 4: 134–143.
- Матушевская Е.А. 2018. Формирование комплексного подхода к оценке эффективности функционирования свободной экономической зоны. Экономика региона, Том 14, 3: 870-883. DOI 10.17059/2018-3-13.
- Олифинов А.В. и др. 2022. Механизм управления экономическим потенциалом пространственной структуры региона: Монография. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 156 с.
- Пугачева Л.В. 2015. Эффективность государственного и муниципального управления: сущность, критерии, оценка. Актуальные вопросы социально-экономического развития современного государства. Сборник научных статей. Новочеркасск: Южно-Российский гос. политехнический ун-т (НПИ) им. М. И. Платова: 30–38.
- Цепилова Е.С., Беляева О.И. 2019. Методика оценки эффективности деятельности особых экономических зон в части мер налогового стимулирования производственной деятельности и поддержки занятости населения. Экономика. Налоги. Право, 6: 122–133.
- Sinenko, O., Mayburov, I. 2017. Comparative Analysis of the Effectiveness of Special Economic Zones and Their Influence on the Development of Territories. International Journal of Economics and Financial Issues, 7(1): 115–122.

References

- Butkevich O.V. 2016. On the correlation between the concepts of 'special economic zone' and 'free economic zone'. Scientific Notes of the Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences, Vol. 2 (68), 3: 163-169. (in Russian)
- Butkevich O.V. 2017. The agreement on the conditions of activity in the free economic zone in the territory of the Republic of Crimea and the city of Sevastopol as a legal form of entrepreneurial activity. Scientific Notes of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University. Legal Sciences, Vol. 3 (69), 4: 134-143. (in Russian)
- Matushevskaya E.A. 2018. Formation of a comprehensive approach to assessing the effectiveness of free economic zone functioning. Regional Economy, Vol. 14, 3: 870-883. DOI 10.17059/2018-3-13. (in Russian)
- Olifirov A.V. et al. 2022. Mechanism of management of the economic potential of the spatial structure of the region: Monograph. Simferopol: Limited Liability Company "Publishing house Typography "Arial", 156 p. (in Russian)
- Pugacheva L.V. 2015. Efficiency of state and municipal administration: essence, criteria, evaluation. Topical issues of socio-economic development of the modern state. Collection of scientific articles. Novocherkassk: M.I. Platov South Russian State Polytechnic University (NPI): 30-38. (in Russian)
- Tsepilova E.S., Belyaeva O.I. 2019. Methodology for assessing the effectiveness of special economic zones in terms of tax incentives for production activities and employment support. Economics. Taxes. Law, 6: 122-133. (in Russian)
- Sinenko, O., Mayburov, I. 2017. Comparative Analysis of the Effectiveness of Special Economic Zones and Their Influence on the Development of Territories. International Journal of Economics and Financial Issues, 7(1): 115–122.

Конфликт интересов: о потенциальном конфликте интересов не сообщалось.

Conflict of interest: no potential conflict of interest related to this article was reported.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Хижак Наталья Петровна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и финансов Гуманитарно-педагогической академии (филиал) ФГАОУ ВО «Крымский федеральный университет им. В.И. Вернадского» в г. Ялта, г. Ялта, Россия

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Natalya P. Khyzhak, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of Economics and Finance Humanitarian and Pedagogical Academy (branch) of V.I. Vernadsky Crimean Federal University in Yalta, Yalta, Russian Federation