

Критический разбор Правил оценки эффективности функционирования ОЭЗ¹

К.В. Ростислав

УДК 332.025

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2025-5-42-58

Аннотация. Среди различных подходов к оценке эффективности особых экономических зон (ОЭЗ) практически наиболее важны те, которые применяются уполномоченным органом исполнительной власти. Статья подробно рассматривает варианты действовавших с 2012 г. по 2024 г. Правил оценки функционирования особых экономических зон, созданных на основании Федерального закона от 22.07.2005 № 116. Раскрыты не только технические изъяны правил (предвзятые способы усреднения отдельных показателей, получения общей оценки эффективности различных ОЭЗ одного типа и всех ОЭЗ в целом, несоответствие ряда показателей целям их расчета), но и слабость основополагающих принципов: сравнения факта с планом или с «нулевым показателем». Указана лучшая, но требующая применения статистического обучения альтернатива – сравнение наблюдаемого показателя с возможным исходом, если бы предприятия не стали резидентами ОЭЗ.

Ключевые слова: особые экономические зоны; ОЭЗ; методика; Правила оценки; оценка эффективности

Постановка задачи

В России действует множество различных видов территорий с особыми условиями предпринимательства: особые экономические зоны (ОЭЗ) в Магаданской (с 1999 г.) и Калининградской областях (по меньшей мере, с 1996 г., а в современной форме – с 2006 г.), особые экономические зоны, не привязанные федеральным законом к какому-то одному субъекту Федерации (с 2006 г.), свободные экономические зоны (с 2015 г. в Крыму, а с 2023 г. – на территориях, присоединенных к России в 2022 г.), территории опережающего развития (ТОР) (с 2015 г.; до 2023 г. назывались территориями опережающего социального-экономического развития), свободный порт Владивосток (с 2015 г.), Арктическая зона (с 2020 г.), индустриальные парки, промышленные технопарки и т.д.

У разных таких территорий были схожие цели: ускоренное развитие отраслей, производств и территорий. А так как любую такую территорию особенной делали прямые (строительство инфраструктуры) или косвенные (льготы) расходы государства, естественно возникает вопрос об оценке эффективности их работы. В конце концов принцип эффективности использования бюджетных средств закреплён ст. 34 Бюджетного кодекса РФ: или один рубль средств, затраченных

¹ Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС при Президенте Российской Федерации.

на какую-либо цель, должен приносить как можно большую отдачу; или для достижения цели следует затратить как можно меньше средств.

Несмотря на давнюю историю территорий с особыми условиями предпринимательства и умножение их числа, разновидностей и занимаемой площади, вопрос об их эффективности/целесообразности остается спорным. Поиску ответа на него посвящена обширная научная литература, однако оценку затрудняет то, что территории даже одного типа очень разнятся [Кузнецова, 2016].

Внимание к теме периодически привлекают отчеты Счетной палаты, указывающие на неэффективность работы территориальных преференциальных режимов. К примеру, согласно ее оценкам, на закрытые с 2010 г. по 2017 г. ОЭЗ государство израсходовало 4,5 млрд руб., при этом даже в 2018 г. 10 из 25 их были неэффективными, так как привлекли всего 7,6 млрд руб. инвестиций при 55,1 млрд руб. расходов бюджета². Всего же с 2006 г. по 2018 г., по данным Счетной палаты, только на ОЭЗ и только федеральный бюджет потратил (непосредственно, без недополученных налогов и т.п.) более 131 млрд руб.³

Мы воздержимся от ответа на вопрос, эффективны ли те или иные территории, а вместо этого сосредоточимся на подробном историческом критическом разборе тех правил, с помощью которых государство само отвечало на этот вопрос.

Удивительно, но к 2024 г. правила оценки эффективности существуют лишь для ТОР, созданных не в моногородах (для таких ТОР правил оценки нет вовсе), ОЭЗ и СЭЗ в Крыму. При этом методика для ТОР фактически не действует, так как предполагает ежегодную оценку лишь начиная с тринадцатого года после ее создания. Так как первые ТОР возникли в 2015 г., первые оценки появятся лишь в 2028 г. В то же время методика оценки СЭЗ в Крыму очень близка к правилам оценки работы ОЭЗ. Таким образом, анализ утвержденных правил оценки ОЭЗ представляется показательным и актуальным.

Более 10 лет назад П.В. Павлов рассматривал историю правового регулирования оценки эффективности функционирования ОЭЗ [Павлов, 2014]. Представленная статья не просто обновляет этот обзор, но и дополняет его критическими замечаниями.

ОЭЗ до утверждения правил оценки их работы

Согласно ст. 6 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ (далее – ФЗ-116), одно из ключевых условий создания ОЭЗ – обоснование

² Аганцов С.А. Механизм ОЭЗ по-прежнему неэффективен для российской экономики. Отчет СП РФ. 30 ноября 2018. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9786>

³ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/d51/d51d61e45c52070c717d36c62efde99b.pdf>

ее эффективности⁴. Эта норма действовала во всех редакциях закона, хотя утвержденной меры эффективности не было до 2012 г., то есть в течение шести лет с начала действия ФЗ-116. За это время Правительство успело создать 25 особых экономических зон.

Косвенными критериями эффективности были основания для досрочного прекращения деятельности ОЭЗ, установленные статьей 6 ФЗ-116. Так, в 2010 г. было досрочно прекращено существование ОЭЗ «Новая Анапа», так как за три года здесь не появилось ни одного резидента. Однако это положение ФЗ-116 применяется крайне редко. Яркий пример – туристско-рекреационная ОЭЗ в Дагестане. Постановление Правительства от 14 октября 2010 г. № 833, которое создало эту ОЭЗ в Хунзахском районе Дагестана с 27.10.2010 г., не дало ей названия, но по распространенному на Северном Кавказе правилу эту ОЭЗ стали называть по всепогодному туристско-рекреационному комплексу (ВТРК) «Матлас», для развития которого ОЭЗ и создавали. В этой ОЭЗ никогда не было резидентов. Но зона не только существует уже более 15 лет, в 2012 г. ее даже расширили, причем за счет как смежных, так и довольно далеко (около 100 км) отстоящих от изначальной территории участков: Хунзахский район – горный, в то время как новые площадки находятся на побережье Каспийского моря. Проект называли «Прикаспийским прибрежным кластером». В 2022 г. из состава ОЭЗ вовсе была исключена территория ВТРК «Матлас».

Другим основанием досрочного прекращения может служить нарушение еще одного «обязательного» критерия: резиденты ОЭЗ должны осуществлять предусмотренную соглашением деятельность. Но что, если есть только один резидент, осуществляющий такую деятельность? Едва ли этого достаточно, чтобы признать зону эффективной.

Изъяны в надзоре за расходами на деятельность ОЭЗ в 2011 г. признал Президент Российской Федерации: он потребовал в поручении Председателю Правительства России № Пр-997 утверждения набора показателей, по которым можно было бы судить, эффективны ли расходы бюджетной системы на создание ОЭЗ.

Первые правила оценки ОЭЗ

По всей видимости, результатом этого поручения стало принятие поправок к ФЗ-116 (действуют с 1 января 2012 г.), согласно которым Минэкономразвития должен ежегодно оценивать «эффективность функционирования» ОЭЗ в утвержденном Правительством порядке и представлять ему отчет о результатах функционирования ОЭЗ (подп. 4 и 4.1 п. 1 ст. 8 ФЗ-116)⁵. Ранее министерство

⁴ Федеральный закон от 22.07.2005 N116-ФЗ (ред. от 28.12.2024) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/

⁵ Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. №365-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» <https://base.garant.ru/12192462/>

должно было только «обобщать информацию о результатах функционирования» ОЭЗ (подп. 4 п. 1 ст. 8 ФЗ-116). Кроме этого в текст закона были добавлены нормы об управляющей компании (УК), через которую Минэкономразвития должно было управлять ОЭЗ. Последней вменялась обязанность заключить соглашение об управлении ОЭЗ, которое должно было содержать «показатели эффективности функционирования» зоны «в период действия соглашения» (подп. 2 п. 4 ст. 8.2).

Во исполнение новых норм в ФЗ-116 Правительство утвердило первые «Правила оценки эффективности функционирования ОЭЗ» (далее – Правила)⁶. К июлю 2024 г. было принято три версии таких правил, причем третья из них ныне существует уже в пятой редакции (из всех редакций особенно примечательны были первые три).

Особенность первой версии правил в том, что они хотя и действовали формально с 4 сентября 2012 г. по 27 июня 2013 г., на деле так и не были использованы для оценки работы ОЭЗ. Причина в том, что согласно этой и последующим версиям документа Минэкономразвития должно давать отчет о работе зон до 1 октября года, следующего за годом оценки. И первый отчет за 2012 г. был представлен 29 сентября 2013 г. (всё же до утверждения правил не была налажена система сбора нужных показателей), но он был составлен уже по новой, второй версии правил⁷.

Уже здесь легко увидеть существенный изъян процедуры оценивания: слишком велик временной интервал между завершением отчетного периода и представлением отчета. Фактически общественность и органы надзора узнавали о том, что происходило в ОЭЗ в том или ином году, лишь спустя девять месяцев после его окончания.

Тем не менее первые правила показательны, поскольку реализованный в них подход к составлению критериев работы ОЭЗ сохранился во всех последующих версиях. Оценка эффективности строилась на следующем соотношении: фактического и планового значений (количества созданных рабочих мест и объема инвестиций⁸); объемов бюджетных затрат на создание инфраструктуры (фактических инвестиций и уплаченных резидентами налогов и таможенных платежей).

⁶ Постановление Правительства РФ от 15 августа 2012 г. № 833 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон». URL: <https://base.garant.ru/70216648/>

⁷ Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2012 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. https://web.archive.org/web/20170403181207/http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/deposobeczone/doc20130930_7

⁸ Почему-то в формулировке «включая капвложения», хотя, согласно Федеральному закону от 25.02.1999 г. № 39-ФЗ, инвестиции (вложения в объект предпринимательской и иной деятельности) включают капитальные вложения (инвестиции в основные средства). См. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22142/

Последний пункт явно отсылает к подобию кривой Лаффера, а именно к намерению получать большие налоговые поступления, несмотря на меньшие тарифы и налоговые ставки. Стремление увеличить отношение уплаченных налогов к объему выделенных на ОЭЗ бюджетных средств представляется противоречивым, особенно для субъектов Российской Федерации, потому что, исходя из этой логики, они весьма рискуют, снижая ставки по налогу на прибыль: якорными резидентами обычно оказываются действующие местные производители.

Сравнение фактических показателей с плановыми и поступлений в бюджетную систему с расходами – общая тема всех версий Правил оценки работы зон, созданных по ФЗ-116. Сравнение факта с планом в известном смысле естественно, так как эффективность, в отличие от производительности, подразумевает сравнение с каким-либо образцом (желательно – эталонным). Однако у такого подхода есть очевидная опасность: план может быть занижен или искажен при расчете «усредненных» критериев по всем зонам, что и произошло в последней (на март 2024 г.) редакции Правил. Самый яркий пример реализации этого риска – оценка уже упомянутой дагестанской ОЭЗ.

Из-за смены сайта Минэкономразвития на середину 2024 г. (время подготовки статьи) уже были недоступны все отчеты с оценками эффективности ОЭЗ, так что часть их пришлось получать в виде сохраненных благодаря Wayback Machine⁹ и другим проектам копий старых версий страниц (и вообще файлов) портала Минэкономразвития. Так были получены отчеты не только за 2018–2022 гг. (уже после смены сайта министерством), но и за 2012, 2014 и 2016 гг. Во всех этих документах у дагестанской ОЭЗ «Матлас» было нулевое плановое значение числа резидентов. Но если согласно первой версии Правил, отношение просто не определено (на нуль делить нельзя), то в более поздних это считалось стопроцентным выполнением плана!

В первой версии Правил не было сколько-нибудь ясного решающего критерия: на основании каких значений или какого преобразования приведенных отношений следует считать зону/зоны функционирующими эффективно. Кроме того, не были предусмотрены какие-либо санкции против неэффективных ОЭЗ.

При этом Минэкономразвития должно было сообщать следующее:

- число новых резидентов и лиц, утративших статус резидента;
- величину запланированных, но не осуществленных из-за утраты статуса резидента инвестиций;
- величину выручки или доходов резидентов;
- объем средств внебюджетных фондов, направленных на создание инфраструктуры;
- величину полученных резидентами налоговых и таможенных льгот.

К этому списку есть три замечания. Во-первых, все эти показатели были исключительно справочными, они не определялись как критерии эффективности.

⁹ Wayback Machine. URL: <https://web.archive.org/>

Во-вторых (и это справедливо и для других версий и редакций Правил), количество новых резидентов – довольно спорный критерий, поскольку одно и то же лицо может заключать несколько соглашений о работе в ОЭЗ, и наоборот, оно может лишиться статуса резидента, а затем *вновь* стать резидентом, в частности из-за реорганизации (смены организационно-правовой формы), подразумевающей получение новых ИНН и ОГРН. В-третьих, для последнего показателя (величины льгот) не было ясных, утвержденных правил расчета.

Вторые Правила оценки ОЭЗ

С 28 июня 2013 г. по 22 июля 2016 г. действовала вторая версия Правил¹⁰. Сроки представления министерством отчета о работе зон не изменились: всё те же девять месяцев после окончания отчетного года. При этом в отчет попадали лишь те ОЭЗ, которые возникли до 1 июля 2013 г., то есть проработали хотя бы полгода.

Из ключевых новшеств – добавление критериев оценки эффективности функционирования зон, обобщений по типам ОЭЗ, оценки для ОЭЗ в целом. Кроме того, в отчеты по разным типам зон были включены дополнительные показатели. Последние хотя и отражали видение целей работы ОЭЗ разных типов, вовсе не влияли на оценку их эффективности.

Общие для всех зон показатели номинально разбивались на группы, отражающие эффективность деятельности резидентов, а также вложений бюджетных средств в инфраструктуру ОЭЗ; влияние работы ОЭЗ на развитие ее региона; деятельность управляющей компании.

Примечательно, что не все общие показатели, например, плановые и фактические объемы бюджетных средств на инфраструктурное строительство на деле были применимы ко всем группам. Кроме того, из-за большого числа новых показателей у многих зон при составлении отчета (по крайней мере, в первый год после вступления Правил в силу) возникли трудности с представлением некоторых данных, так как их сбор не был предусмотрен соглашениями о создании зон/управлении ими (у нескольких ОЭЗ даже не было планов развития с нужными целевыми показателями)¹¹.

Здесь рассмотрим лишь те показатели, которые были заявлены в качестве критериев «влияния функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона». Примечательно, что оценку такого влияния предусматривали лишь вторые Правила, и в этом их особенность. Отметим, что и сам ФЗ-116

¹⁰ Утв. Постановлением Правительства РФ от 10.06.2013 № 491.

«Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201306200006>

¹¹ Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2012 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. https://web.archive.org/web/20170403181207/http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/deposobeczone/doc20130930_7

вовсе не ставил во главу угла региональное развитие. Целями создания ОЭЗ все редакции закона называли развитие отраслей обрабатывающей промышленности, транспортной инфраструктуры, туризма (с 2006 г.), содействие разработке и «коммерциализации» технологий (с 2012 г.), производство новых товаров. Но если для оценки влияния на развитие региона во второй версии Правил были показатели, то для «коммерциализации» и производства новых товаров ни одни Правила показатели так и не предложили.

Первый установленный Правилами показатель влияния ОЭЗ на развитие региона – отношение числа созданных в ней рабочих мест к общей численности трудоспособного населения в муниципальном образовании, на территории которого она находится. Проблема этого показателя в том, что муниципалитеты с ОЭЗ обычно растут, а в таких случаях показатель влияния зоны на развитие региона «сам собой» уменьшается. Кроме того, есть несколько уровней муниципальных образований. Если зона расположена в муниципальном районе, сравнение можно было бы производить не со всем районом, а с конкретным поселением, на территории которого она находится. Но это не работает с городскими округами, которые не делятся на поселения (формально во время действия вторых Правил городской округ определялся через городское поселение вне муниципального района). Вероятно, сравнение с занятостью на уровне не муниципалитета, а всего региона, могло бы устранить подобную неопределенность.

Именно такая база для сравнения была выбрана для второго показателя влияния ОЭЗ на регион – отношения выручки участников ОЭЗ к ВРП региона. Но это весьма разные по составу величины. Если участник ОЭЗ производит товар не конечного потребления, то полученная за товар выручка не отразится в валовом продукте, и чем больше в ОЭЗ выпускается промежуточных товаров, тем выше будет отношение к ВРП.

Третий показатель, из которого складывалась оценка влияния ОЭЗ на развитие региона – отношение объема уплаченных резидентами налогов к общему объему поступлений от зарегистрированных в регионе налогоплательщиков, причем в их число включались не только юридические, но и физические лица. Даже в Минэкономразвития признавали: «показатели, отражающие влияние функционирования ОЭЗ на социально-экономическое развитие региона, на территории которого она создана, являются заведомо низкими»¹².

Далеко не все предусмотренные вторыми Правилами показатели, даже общие для всех зон, могли влиять на оценку эффективности ОЭЗ. Причина в том, что вторая версия Правил определяла эффективность ОЭЗ исключительно по соотношению плановых и фактических значений. Однако не все показатели,

¹² Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2012 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. https://web.archive.org/web/20170403181207/http://economy.gov.ru/minec/about/structure/deposobeczone/doc20130930_7

например, число утративших статус резидента, объем их инвестиций; но также и объем выручки (!), объем частных инвестиций в уставный капитал УК, объем уплаченных таможенных пошлин, объем налоговых и таможенных льгот, предполагали и факт, и прогноз (план) или участвовали в такой системе сравнений.

За отношение факта к прогнозу начислялись баллы (от 0 до 5). Из отчета за 2012 г. следует, что фактически по такой системе оценивались только деятельность УК (2 показателя: число резидентов и количество инфраструктурных объектов); деятельность резидентов (3 показателя: число созданных рабочих мест; объем инвестиций; объем уплаченных налогов); объем бюджетных средств на инфраструктурное строительство, который не входил в какую-либо группу показателей, в частности, эффективности вложения бюджетных средств в инфраструктуру¹³.

Легко увидеть, что эффективность вложения бюджетных средств в инфраструктуру ОЭЗ и влияние ОЭЗ на развитие ее региона формально вовсе не влияли на оценку эффективности работы зоны: показатели этих групп не участвовали в начислении баллов.

Еще больше неопределенности возникает при погружении в детали присвоения баллов. В Правилах были указаны интервалы для присвоения баллов: ОЭЗ считалась «эффективной», если ее средневзвешенный балл составлял «от 5 до 4»; от 4 до 3 – это «достаточное эффективное функционирование». А если ровно 4 или ровно 3? Пояснений Правила не предлагали. Но важнее другое: перевыполнение плана всё равно означало 5 баллов.

Итоговый балл формально назывался «средневзвешенным значением» всех полученных баллов за соотношение плановых (прогнозных) и фактических значений. Однако если проанализировать отчет за 2012 г., который министерство представило в виде XLS-файла с формулами в ячейках, никаких весов не было, и ОЭЗ оценивались просто средним по шести баллам, да и то не всегда: так, в отчете за 2012 г. нет баллов за введенные инфраструктурные объекты у портовых ОЭЗ¹⁴.

Но главный, на наш взгляд, изъян вторых Правил, который перешел и в третью, действующую версию – способы оценки ОЭЗ одного типа и ОЭЗ в целом.

Эффективность однотипных ОЭЗ оценивалась по среднему значению нескольких (до шести) баллов, рассчитанных по отношениям сумм плановых и фактических показателей всех ОЭЗ одного типа. При таком подходе оценку для всей группы определяют одна-две крупнейшие ОЭЗ. Для наглядности приведем пример из отчета 2012 г.: за созданные рабочие места

¹³ Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2012 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. https://web.archive.org/web/20170403181207/http://economy.gov.ru/minrec/about/structure/deposobeczona/doc20130930_7

¹⁴ Там же.

производственно-промышленные ОЭЗ (ППОЭЗ) в целом получили 4 балла (81%), но в крупнейшей «Алабуге» выполнение плана было 125% (878 из 700 плановых), в Липецке – 70% (355 из 500 плановых), а в двух других ППОЭЗ – всего 10% (30 из 310 и 5 из 52). При этом в абсолютном выражении перевыполнение плана «Алабугой» оказалось настолько большим, что обеспечило хорошие оценки всей группе. Такая практика оценивания сохраняется до сих пор (доказательство – отчет за 2018 г.).

Общее количество баллов (оценка работы ОЭЗ в целом) усреднялось по уже усредненным баллам по типам зон, несмотря на то, что в каждой группе представлено разное количество зон. Выходит, чем меньше ОЭЗ какого-то типа в их общем количестве, тем выше их удельный вес в расчете балла! Так, в отчете за 2014 г. (последний с оценками по вторым Правилам) представлено 6 производственно-промышленных ОЭЗ (в оценке эффективности участвовали 5, так как для ОЭЗ в Псковской области не был утвержден перспективный план развития, соответственно, отсутствовали официальные плановые показатели), 5 технико-внедренческих, 14 (фактически 4) туристско-рекреационных и 3 (а фактически одна) портовых ОЭЗ. В итоге при усреднении в общей оценке вес этой единственной ППОЭЗ был равен весу 5 технико-внедренческих ОЭЗ (ТВОЭЗ) или ППОЭЗ.

Методика присваивала разные веса ОЭЗ разного типа (и это в дополнение к преимуществам некоторых зон при расчете баллов по отдельным показателям из-за отсутствия плановых значений), причем эти веса не вполне предсказуемы: они зависят как от числа зон разного типа (а новые зоны с 2005 г. не создавались лишь в 2008, 2009, 2017 и 2018 гг.), так и от того, у каких зон был принят перспективный план развития. Это вскрывает еще один изъян оценки на основе плановых показателей (кроме рассмотренного ранее на примере дагестанской ОЭЗ занижения): плановых показателей может и не быть, причем иногда даже у тех зон, в которых уже действуют резиденты (пример 2014 г. – ОЭЗ Псковской области).

Третьи Правила оценки ОЭЗ

Третья версия Правил, действующая до сих пор, была утверждена в июле 2016 г.,¹⁵ и отчет за 2015 г. составлялся уже в соответствии с ней. Ко времени написания статьи (июль 2024 г.) третьи Правила существовали уже в пятой редакции. И во всех них (и это отличает третьи Правила от первых двух версий) существует норма (п. 17) о возврате в федеральный бюджет средств из регионального бюджета, если ОЭЗ, переданная Министерством экономического развития в управление органам исполнительной власти субъекта РФ, окажется неэффективной или «недостаточно эффективной».

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2016 № 643

«О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон». URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001201607150017>.

Третьи Правила сократили срок представления отчета, сдвинув его на 1 июля года, следующего за отчетным. В то же время, согласно последней редакции Правил (с 8 марта 2024 г.) в отчет включаются лишь те зоны, которые возникли не менее чем за шесть месяцев до начала отчетного года (ранее, напомним, было достаточно, чтобы зона существовала хотя бы половину отчетного года). Но и эта норма вступает в противоречие с ФЗ-116, который с 1 сентября 2023 г. запрещает оценку ОЭЗ в первые два года после ее создания (п. 4 ч. 1 ст. 8).

Третьи Правила вместо прежнего «средневзвешенного значения» баллов ввели так называемый сводный показатель, который принимает значения от 0 до 1 (от 0 до 100%, хотя, как мы покажем далее, неясно, от чего именно процент). Сводный показатель получается из выпуклой комбинации более частных показателей, названия которых и их веса в разных редакциях третьих Правил представлены в таблице 1.

Таблица 1. Распределение весов частных показателей, из которых составляется «сводный показатель» оценки работы ОЭЗ, в разных редакциях третьих Правил оценки

Показатель эффективности	Редакция 1 (с 23.07.2016)	Редакция 2 (с 19.07.2018)	Редакции 3, 4 и 5 (с 06.08.2019)
Деятельность резидентов	0,2	0,3	0,25
Рентабельность вложения бюджетных средств	0,65	0,4	0,35
Управление	0,15	0,2	0,2
Планирование	0	0,1	0,1
Достижение национальных целей	0	0	0,1

Именно сводный показатель, согласно действующим Правилам, служит для определения того, эффективна ли зона и подлежит ли возврату часть выделенных на нее средств. Показательно, что этот критерий эффективности смягчился со второй редакции. Если в первой редакции эффективным признавался уровень показателя >90%, достаточно эффективным – от 50 до 90%, а неэффективным – <50%, то во всех последующих границы были сдвинуты: соответственно до >80%, от 40 до 80% и <40%. Кроме этого, критерии эффективности фактически зависят только от части собираемых показателей, причем их список дважды увеличивался.

Из показателей, указанных в таблице 1, разные редакции третьих Правил одинаково определяли лишь эффективность управления ОЭЗ. Ее оценка – это среднее арифметическое отношений плановых и фактических значений: числа резидентов; инфраструктурных объектов; доли переданной участникам ОЭЗ земли.

Этот показатель, в отличие от всех остальных, не может превысить 100%.

Эффективность деятельности резидентов в первой редакции третьих Правил – это среднее арифметическое отношений плановых и фактических значений:

- 1) созданных рабочих мест;
- 2) инвестиций;

3) выручки или доходов (если лицо применяло упрощенную систему налогообложения).

Третий пункт отличает третьи Правила от первых двух, где учитывались налоговые платежи, а не выручка или доходы.

Начиная со 2-й редакции третьих Правил эффективность деятельности резидентов – это больше не среднее арифметическое отношений плановых и фактических значений трех показателей, но величина, рассчитываемая по следующей формуле:

$$(c \times s) \times \left(\frac{1}{3} \sum_{i=1}^3 \frac{x_i^f}{\sqrt{x_i^p \times \bar{x}_i}} \right), \quad c = \min \left(1, \sqrt{\frac{k}{t-t_0}} \right),$$

где c – коэффициент, зависящий от срока окупаемости ОЭЗ и срока, прошедшего с ее создания;

S – доля истраченных на инфраструктуру ОЭЗ данного типа средств федерального бюджета среди всех ОЭЗ, за исключением оцениваемой;

x_i^f – фактическое значение i -го показателя (созданные рабочие места, инвестиции, выручка/доходы) в данной ОЭЗ;

x_i^p – то же для планового (прогнозного) значения;

$\bar{x}_i$ – «среднее по типу ОЭЗ значения показателя» под номером i ;

k – срок окупаемости ОЭЗ, верхнюю границу которой устанавливает постановление правительства (8 лет – для производственно-промышленных, 15 лет – для других типов ОЭЗ);

t – отчетный год;

t_0 – год создания ОЭЗ.

Сразу несколько особенностей формулы затрудняют интерпретацию расчетного значения.

Во-первых, фактическое значение показателя в нем сравнивается со средним геометрическим планового значения ($\sqrt{x_i^p \times \bar{x}_i}$) и «средним по типу ОЭЗ значения показателя». Во-вторых, арифметическое среднее этих странных соотношений еще и умножается на коэффициенты ($c \times s$). В результате же невозможно сказать, что означает 1% показателя эффективности деятельности резидентов, изменение на какое-либо число процентных пунктов или в какое-то число раз, от чего вообще эта доля (что такое 100%?).

Что еще настораживает? По новому регламенту получается, что чем больше срок окупаемости k , тем «эффективнее» деятельность резидентов ОЭЗ. Чем старше ОЭЗ, тем менее «эффективна» при прочих равных деятельность ее резидентов. Таким образом, срок окупаемости может быть предметом манипуляций. Далее, из-за разных возможных k у разных типов ОЭЗ сравнение их эффективности оказывается заведомо предвзятым: к одним из них (производственно-промышленным) требования выше, чем к другим. Особого внимания заслуживает изменение распределения возрастов. Ведь важно относительное

изменение коэффициентов (во сколько раз), тогда как ежегодно $t - t_0$ меняется в разное число раз, но на то же число единиц (лет).

Что касается S в формуле, если величина расходов федерального бюджета на инфраструктуру конкретной ОЭЗ не изменилась, но изменились расходы на другие ОЭЗ того же типа, то это необоснованно повлияет на оценку эффективности этой ОЭЗ в ту или иную сторону. При этом для туристско-рекреационных ОЭЗ в кластере (понятие закреплено ФЗ-116), согласно Правилам, S автоматически принимается равным 1, тогда как зоны всех других типов при таком подходе вовсе не могут получить 100-процентную оценку эффективности, ведь для этого нужно было бы, чтобы на них не потратили ни одного рубля.

Это еще более усложняет понимание того, что означает 1% показателя эффективности деятельности резидентов или изменение на какое-либо число процентных пунктов или в какое-то число раз, от чего вообще берется эта доля: могло измениться распределение возрастов ОЭЗ, соотношения бюджетных вложений в разные зоны, средние значения по типу ОЭЗ (из-за упразднения или создания новых зон), даже если реальные показатели конкретной ОЭЗ не изменились.

Вернемся к таблице 1. Кроме эффективности управления и деятельности резидентов, в третьих Правилах оценивается «рентабельность вложения бюджетных средств». Во всех редакциях Правил это отношение, умноженное на коэффициент, зависящий от типа зоны (табл. 2).

Таблица 2. Коэффициенты, применяемые при оценке «рентабельности вложения бюджетных средств», в третьих Правилах оценки эффективности работы ОЭЗ

Вид ОЭЗ	Редакция 1	Редакции 2–5
ППОЭЗ	1/3	1/2
ТВОЭЗ	1/2	10/13
ПОЭЗ	1/2	1
ТРОЭЗ	1	2

У коэффициентов из таблицы обоснования нет, они произвольны. Почему, например, в производственно-промышленных зонах для той же «эффективности» на рубль средств из федерального бюджета должно приходиться в три раза больше инвестиций из внебюджетных источников, чем в туристско-рекреационных ОЭЗ (ТРОЭЗ)? Со 2-й редакции изменились даже относительные требования к разным ОЭЗ. Так, требования к ППОЭЗ в четыре раза жестче, чем к ТРОЭЗ (вне кластера!). Чем это объяснить? Неясно даже, зачем вообще умножать определяющее рентабельность отношение на какой-либо коэффициент.

В 1-й редакции третьих Правил «рентабельность вложения бюджетных средств» задавалась отношением суммы инвестиций участников, уплаченных ими налогов (и полученных льгот), зачисляемых в региональный и местный бюджеты, а также вложений региональных и местных бюджетов в инфраструктуру к сумме вложений в инфраструктуру из федерального бюджета, федеральных налоговых льгот.

Иными словами, подразумевалась рентабельность прямых и косвенных (из-за льгот) расходов именно федерального бюджета, с которыми сравнивались все другие вложения: как частные инвестиции, так и расходы местных и региональных бюджетов. Зона считалась тем эффективнее, чем меньше доля федеральных средств в ее инвестициях. Однако такой подход не имеет ничего общего с оценкой эффективности или рентабельности, разрывает единую бюджетную систему, тем более что траты региональных и местных бюджетов могут быть весьма расточительными.

Начиная со 2-й редакции смысл определяющего рентабельность бюджетных средств отношения в корне изменился. Теперь оно стало походить на отношение всех поступлений ко всем расходам, стали сравниваться инвестиции резидентов и вложения УК, а также их платежи в бюджетную систему (не только налоги, как было ранее, но и таможенные платежи, и страховые взносы), с одной стороны, с прямыми и косвенными (включая льготы по налогам, страховым и таможенным платежам) расходами бюджетов всех уровней – с другой.

Кроме этого, со 2-й редакции при оценке рентабельности бюджетных вложений стали завышаться показатели в туристско-рекреационных ОЭЗ в кластере и технико-внедренческих ОЭЗ, так как в числителе начали дополнительно учитываться: у ТРОЭЗ – выручка УК; у ТВОЭЗ – выручка резидентов от деятельности в области информационных технологий (только во 2-й редакции), а начиная с 3-й редакции при доле среди резидентов ИТ-организаций выше 70% их инвестиции при оценке «рентабельности» зоны умножаются на 9,3!

Показатель «эффективности планирования при создании ОЭЗ» впервые появляется лишь во 2-й редакции третьих Правил (табл. 1). Это среднее арифметическое отношений фактических и плановых значений:

- «рентабельности» – отношения суммы инвестиций резидентов и уплаченных ими налогов и таможенных пошлин (но не страховых взносов) к выделенным на инфраструктуру бюджетным средствам;
- «доходности» – отношения выручки или доходов резидентов к сумме их инвестиций и выделенных на инфраструктуру бюджетных средств.

В принципе неясно, почему указанное среднее арифметическое (с 5-й редакции, введенной 8 марта 2024 г. оценку эффективности планирования и вовсе свели к одной «рентабельности») вообще может служить критерием какой-либо эффективности. В сущности, речь идет о том, насколько точно составители плана смогли угадать специфически определенные «рентабельность» и «доходность». О качестве работы ОЭЗ (а «эффективность планирования» учитывается в итоговой оценке) такой показатель ничего не говорит. Более того, такой подход к определению «эффективности планирования» применяется ко всем ОЭЗ, созданным до 24 мая 2017 г., а таких в стране 36.

Последний индикатор из таблицы 1, который, начиная с 3-й редакции действующих Правил, входит в расчет «сводного показателя» эффективности ОЭЗ, – это ее «вклад в достижение национальных целей». Он представляет из себя среднее арифметическое индикаторных переменных:

- 1) не меньше ли процентное приращение числа созданных субъектами МСП и ИП рабочих мест, чем 10%;
- 2) не меньше ли процентное приращение выручки от несырьевого неэнергетического экспорта, чем 10%;
- 3) не меньше ли процентное приращение выручки или доходов резидентов, чем 5%?

Каждый из перечисленных пунктов уязвим для критики. Так, п. 1 упускает из виду, что субъект МСП не может увеличивать число работников сколь угодно долго, так как просто перестанет удовлетворять критериям отнесения к этой категории. Кроме того, неясно, что делать, если субъектов МСП или ИП вовсе нет среди резидентов, так как на ноль делить нельзя (в формуле процентного приращения). Проблема п. 2 в том, что этот показатель, согласно действующим правилам, не учитывается только ТРОЭЗ в кластере. То есть туристско-рекреационным зонам на Северном Кавказе не нужно беспокоиться о несырьевом неэнергетическом экспорте, а обычным туристско-рекреационным зонам в других частях России – нужно. Изъян п. 3 состоит в том, что Правила трактуют его как прирост производительности труда. Мало того, что тут речь о выручке, а не об объемах добавленной стоимости или выпуска, так еще и эта выручка (доходы) никак не соотносится с затратами труда: рассчитывается процентное приращение лишь выручки/доходов, а не их отношения к отработанным человеко-часам, или общему числу/среднесписочной численности работников и т.д.

Общие недостатки методик оценки работы ОЭЗ

Многие указанные в настоящей работе недостатки действовавших в разное время Правил оценки эффективности работы ОЭЗ носят технический характер, и их нетрудно устранить. Таковы, к примеру, подход к агрегированию оценок отдельных ОЭЗ, способ усреднения отдельных показателей, плохой подбор показателей (скажем, вклад в достижение нацелей, некоторые критерии работы резидентов не выдерживают критики), сама изменчивость правил оценки, непредсказуемость весов разных показателей.

Сложнее пересмотреть парадигму оценивания. Во всех версиях Правил в основе лежали два подхода, а именно сравнение факта 1) с планом или 2) с «нулевым показателем». О сравнении факта и плана сказано достаточно: план может быть занижен или вовсе отсутствовать. Примерами же «нулевого показателя» могут служить такие (весьма распространенные) формулировки: «создано более 66 тыс. рабочих мест», «уплачено порядка 368 млрд рублей», «вложено более 989 млрд рублей инвестиций»¹⁶. Ошибка этого подхода состоит в том, что он неявно исходит из того, что, если бы не было ОЭЗ, предприятия бы не создавали рабочие места, не инвестировали бы и т.д., т.е. соответствующие показатели были бы

¹⁶ См. описание работы ОЭЗ на сайте Минэкономразвития: URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/

нулевыми. На деле же очевидно, что даже без ОЭЗ всё равно возникали бы рабочие места, а предприятия всё равно бы инвестировали. Вопрос лишь в том, насколько больше или меньше.

Исходя из этих соображений можно предложить альтернативную парадигму для оценки эффекта ОЭЗ (да и других государственных инструментов развития), а именно – сравнение возможных исходов (англ. counterfactuals, possible outcomes), обычно двух: того, который был бы, если бы предприятие стало резидентом ОЭЗ, и того, который был бы, если бы предприятие не стало резидентом ОЭЗ¹⁷. Из различных возможных исходов всегда реализуется лишь один, что составляет, по выражению П. Холланда, фундаментальную проблему причинных выводов.

Современная наука о причинных выводах (causal inference) математически выражает условия, позволяющие на основе имеющихся данных восстановить ненаблюдаемые возможные исходы, чтобы сравнить их с фактическими показателями. Изложение таких «условий идентификации» эффектов, отбора нужных для этого величин и способов их оценивания выходит за рамки этой статьи. Можно указать доступные изложения этой темы: [Pearl et al., 2014; Hernán, Robins, 2020; Athey, Imbens, 2019].

Заметим, что сама идея сравнения возможных исходов характерна не только для статистических работ (к примеру, на нее опирается распространенный среди экономистов метод разности разностей [Roth et al., 2023]), но и для некоторых официальных методик. Такова утвержденная приказом Министерства экономического развития РФ методика оценки эффективности налоговых расходов, связанных с ОЭЗ¹⁸.

Вклад налоговых льгот эта методика определяет как разность фактических капитальных вложений получателями льгот и тех вложений, которые эти лица осуществили бы «в случае отсутствия соответствующей льготы». Такое определение очень близко к обычному в литературе о причинных выводах параметру среднего причинного эффекта среди тех, на кого оказали воздействие (average treatment effect on the treated); отличие лишь в том, что обычно оценивается среднее, но от среднего, зная число получателей поддержки, легко перейти и к суммарной прибавке.

Отметим, что при таком подходе неизвестные зависимости обычно не восстанавливаются из данных, но постулируются как известные либо в полной мере (как в названной методике, оценивающей капиталовложения без льготы по простой формуле), либо с точностью до нескольких параметров (как при оценке заведомо ложного уравнения регрессии в научных исследованиях).

¹⁷ Та же логика применима и для других оцениваемых единиц. К примеру, справедлив вопрос о том, насколько выросло число предприятий в регионе по сравнению с тем, что было бы, если бы ОЭЗ не действовала.

¹⁸ Приказ Минэкономразвития РФ от 20 сентября 2023 г. № 661 «Об утверждении методик оценки эффективности налоговых расходов РФ, связанных с применением особого режима осуществления предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ». URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408326869/>

Однако в работах В. Чернжукова, М. ван дер Лана и других ученых показано, что для оценки эффекта той или иной политики возможно и нужно использовать гибкие модели машинного обучения [Laan, Rose, 2011; Chernozhukov et al., 2018], которые восстанавливают зависимости из имеющихся данных, а не укладывают их в прокрустово ложе неверной, но по какой-то причине удобной модели. Сложность и непривычность нового языка, описывающего причинные связи, могут вызывать отторжение, и это мешает повсеместному распространению подхода, тем более – его восприятию работниками органов исполнительной власти.

Тем не менее выбор на деле происходит между подменой вопроса (оценивается не то, что действительно важно, а то, что удобно, даже если используемая для этого модель приводит к неверным выводам) и попыткой получить реальную картину происходящего и извлечь из нее уроки. До тех пор, пока новый подход не станет понятнее широким кругам исследователей и чиновников (и тогда еще до принятия новой меры поддержки можно будет выяснить, какие данные потребуются для оценки ее эффективности и заранее озаботиться их сбором), можно начать с проверки плановых значений деятельности ОЭЗ и сроков принятия таких планов, с устранения перечисленных в статье технических изъянов агрегирования, усреднения, подбора показателей и т.п.

Литература /References

- Кўзнецова О.В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129–152
- Kuznetsova, O.V. (2016). Special economic zones: efficient or not? *Spatial Economics*. No. 4. Pp. 129–152. (In Russ.).
- Павлов П.В. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: правовое регулирование и экономическое содержание // Административное и муниципальное право. 2014. № 6. С. 520–532. DOI: 10.7256/1999–2807.2014.6.12108
- Pavlov, P.V. (2014). Evaluation of the effectiveness of the functioning of special economic zones: legal regulation and economic content. *Administrative and Municipal Law*. No. 6. Pp. 520–532. (In Russ.).
- Athey, S., Imbens, G. W. (2019). Machine Learning Methods That Economists Should Know About. *Annual Review of Economics*. Vol. 11. Pp. 685–725.
- Chernozhukov, V., Chetverikov D., Demirem M., Duflo E., Hansen C., Newey W., Robins J. (2018). «Double/Debiased Machine Learning for Treatment and Structural Parameters». *The Econometrics Journal*. Vol. 21. No. 1. Pp. C1–68.
- Hernán, M.A., Robins, J.M. (2020). *Causal Inference: What If*. Boca Raton: Chapman & Hall/CRC. 310 p.
- Laan, M. J. van der, Rose, S. (2011). *Targeted learning: causal inference for observational and experimental data*. New York: Springer. 626 p.
- Pearl, J., Glymour, M., Jewell, N.P. (2014). *Causal Inference in Statistics: A Primer*. John Wiley & Sons. 160 p.
- Roth, J., Sant'Anna, P.H.C., Bilinski A., Poe, J. (2023). «What's trending in difference-in-differences? A synthesis of the recent econometrics literature». *Journal of Econometrics*. Vol. 235. No. 2. Pp. 2218–2244.

Для цитирования: Ростислав К.В. Критический разбор Правил оценки эффективности функционирования ОЭЗ // ЭКО. 2025. № 5. С. 42–58. DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2025–5–42–58

Информация об авторе

Ростислав Кирилл Владимирович (Москва) – научный сотрудник.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

E-mail: rostislav-kv@ranepa.ru; ORCID: 0000–0003–1869–8171

Summary

K.V. Rostislav

Critical Analysis of the Rules Evaluating the Efficiency of SEZ Operation

Abstract. Among the various approaches to evaluate the efficiency of Special economic zones (SEZs), those applied by the authorized executive authority are in fact the most important. The paper examines in detail some options of the rules for evaluating the functioning of special economic zones based on federal law No. 116 dated 07/22/2005 that were in force from 2012 to 2024. Beside technical flaws the rules were found to include: biased methods of averaging individual indicators, obtaining an overall assessment of the effectiveness of various SEZs of the same type and all SEZs as a whole, the inconsistency of a number of indicators with the goals of their calculation, but also the weakness of the fundamental principles: comparing the fact with a plan or with a “zero value”. The best alternative (requiring the use of statistical training) is indicated. It is a comparison of the observed indicator with a possible outcome in a case when the enterprises are not residents of the SEZ.

Keywords: *special economic zones; SEZ; methodology; evaluation rules; evaluation of effectiveness*

For citation: Rostislav, K.V. (2025). Critical Analysis of the Rules Evaluating the Efficiency of SEZ Operation. *ECO*. No. 5. Pp. 42–58. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131–7652–2025–5–42–58

Information about the author

Rostislav, Kirill Vladimirovich (Moscow) – Research Associate.

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.

E-mail: rostislav-kv@ranepa.ru; ORCID: 0000–0003–1869–8171