

10.4. ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ КОНКУРСНОГО ОТБОРА ЗАЯВОК НА СОЗДАНИЕ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН (НА ПРИМЕРЕ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН ТУРИСТСКО- РЕКРЕАЦИОННОГО ТИПА)

Котов П.А., соискатель кафедры
экономики и управления

*Всероссийская государственная налоговая академия
Министерства финансов РФ*

В статье даются предложения по коррекции системы проведения конкурсного отбора заявок на создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа. Данные предложения сформированы с учетом опыта проведения конкурса в 2006 г. и последующего развития особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

В 2005 г. в Российской Федерации было принято решение о создании особых экономических зон (ОЭЗ), в основу которых принят опыт создания специальных экономических зон за рубежом. До этого в РФ уже довольно продолжительное время действовали две ОЭЗ: на территории Калининградской области и на территории муниципального образования г. Магадан.

ОЭЗ создаются по решению Правительства РФ, принимаемому на основании итогов открытого конкурса по отбору заявок на создание особых экономических зон [1].

В период 2005-2006 гг. были проведены первые открытые конкурсы по созданию ОЭЗ промышленно-производственного, технико-внедренческого и туристско-рекреационного типов. В результате к 2007 г. в РФ были созданы ОЭЗ указанных типов.

Заявки на создание ОЭЗ формируются и подаются совместно высшими исполнительными органами субъектов РФ и органами исполнительной власти муниципальных образований, на территориях которых планируется создание ОЭЗ. Требования к оформлению и содержанию заявок законодательно закреплены [2].

Среди всех документов, из которых формируется заявка, ключевым является технико-экономическое обоснование (ТЭО) проекта создания ОЭЗ. В данном разделе заявки должны быть описаны и заданы основные параметры создаваемой ОЭЗ: направления деятельности, эффекты от создания, требуемые для реализации ресурсы и другие аспекты, традиционно описываемые при формировании ТЭО инвестиционного проекта.

Требования к содержанию заявок отличаются в зависимости от типа ОЭЗ. Так, заявки на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа дополнительно должны содержать:

- сведения о состоянии объектов туристской и курортной инфраструктур и перспективах их развития;
- сведения о характеристике туристско-рекреационного потенциала территории ОЭЗ;
- оценку экологического состояния территории и оценку воздействия на окружающую среду ОЭЗ;

- сведения о динамике международных и внутренних туристических потоков (существующее состояние и прогнозная оценка на перспективу).

Такие дополнительные требования обусловлены необходимостью учета специфики туристской индустрии; вместе с этим они не относятся к содержанию ТЭО, а введены для комплексной оценки заявки на конкурсе. В результате вопрос содержания ключевого раздела заявки – ТЭО инвестиционного проекта не регламентируется и его содержание самостоятельно определяется участником конкурса.

Конкурс по отбору заявок на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа проводится в три этапа. На этапе 1 при вскрытии конвертов заявок проводится формальная оценка соответствия документации заявки законодательно закрепленным требованиям к ее содержанию. По итогам данного этапа принимается решение о допуске к участию в конкурсе заявок. На конкурсе по отбору заявок на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа в 2006 г. субъектами РФ было подано 28 заявок, из которых конкурсный отбор прошли 18.

Собственно конкурсная процедура состоит из двух этапов. На первом этапе на основе системы социально-экономических показателей (всего 16) каждая заявка оценивается и получает совокупную балльную оценку. Конкурсной комиссией принимается решение о допуске заявок, получивших наибольшую совокупную оценку, ко второму этапу конкурса. На этапе 2 конкурса специально созданным при конкурсной комиссии экспертным советом производится экспертная оценка заявок. По итогам такой оценки конкурсная комиссия определяет победителей конкурса – заявки субъектов РФ, которые предлагаются в Правительство РФ для создания ОЭЗ.

Практика конкурса по отбору заявок на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа, проводившегося во 2-й половине 2006 г., показала в целом слабое понимание у конкурсантов специфики туристской индустрии, знания ключевых принципов такой деятельности, а именно:

- объективной оценки имеющегося туристско-рекреационного потенциала;
- определения допустимых масштабов воздействия проекта на окружающую природную среду [5];
- выбора направлений развития туристской индустрии; изучения конкурентных рынков и определения целевых групп и т.д.

Незнание специфики, отсутствие серьезного опыта по реализации значимых проектов туристской индустрии, неоправданно завышенные показатели проекта, по которым проводилась конкурсная оценка, привели в дальнейшем к возникновению проблем при реализации заявок, прошедших конкурсный отбор.

В конечном итоге появилась необходимость в разработке фактически нового инвестиционного проекта для каждой из туристско-рекреационных ОЭЗ, что потребовало дополнительного времени и материальных средств.

Кроме этого уже на первых этапах развития созданных ОЭЗ туристско-рекреационного типа эксперты столкнулись с проблемами следующего характера:

- наличие обременений ряда земельных участков, входящих в состав ОЭЗ;
- законодательных ограничений на ведение хозяйственной деятельности в границах некоторых ОЭЗ;
- низкой туристской привлекательности ряда таких участков.

Так, территории, предложенные для включения в состав ОЭЗ Республики Бурятия и Иркутской области, полностью входят в состав центральной экологической зоны Байкальской природной территории, где запрещено строительство инфраструктуры и объектов туризма. Ведение туристско-рекреационной деятельности в границах данной территории стало возможным только с внесением в 2008 г. соответствующих изменений в российское законодательство. Ряд территорий в Ставропольском крае и Краснодарском крае, предложенных в заявке для включения в ОЭЗ, были в дальнейшем исключены из-за наличия обременений правами третьих лиц.

Таким образом, опыт проведения первого конкурса по отбору заявок на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа и дальнейшей работы по развитию созданных ОЭЗ показал наличие существенных недочетов на стадии формирования заявок. Значительную часть из указанных недочетов было бы возможным исключить путем коррекции конкурсной процедуры, изменения требований к содержанию заявок, а также системы оценки заявок.

Среди возможных мер такой коррекции следует отметить оптимизацию процедуры проведения конкурса. На конкурсе 2006 г. из восьми заявок, прошедших во второй этап конкурса, победителями были признаны семь. Фактически 2-й этап конкурса показал себя лишним. Таким образом, возможно проведение конкурсных процедур в один этап.

Следует рассмотреть возможность объединения конкурсной комиссии и экспертного совета. На конкурсе 2006 г. итоговая оценка зависела от решения конкурсной комиссии, в состав которой входили исключительно представители органов федеральной исполнительной власти.

На взгляд автора, участие в составе единой комиссии заинтересованных органов власти является необходимым, так как решение о проведении конкурса и создании ОЭЗ принимается Правительством РФ. При приня-

тии решения о создании ОЭЗ ключевыми критериями для представителей власти являются:

- соотношение расходов между бюджетами разного уровня;
- объем финансирования из федерального бюджета;
- соотношение бюджетных и частных инвестиций;
- социальная и бюджетная эффективность проекта;
- вклад в развитие региональной экономики.

Эти критерии играют важную роль, однако при принятии решения необходимо руководствоваться и другими факторами, к числу которых можно отнести: экономическую эффективность и в целом глубину проработки проекта, мультипликативный эффект от реализации, воздействие на окружающую среду, эффекты для развития туристской индустрии в регионе и пр.

Таким образом, сложность и междисциплинарный характер оценки такого фундаментального документа как заявка, необходимость обеспечения прозрачности процедур, диктуют целесообразность включения в состав конкурсной комиссии представителей общественных (экологических, экономических, туристских) и коммерческих организаций, образовательных и научных учреждений.

По мнению автора, требования к оформлению и содержанию заявок нуждаются в систематизации и уточнении. Так, согласно установленным требованиям, заявка должна содержать:

- технико-экономическое обоснование;
- расчеты предполагаемых расходов федерального бюджета;
- перечень объектов инженерной, транспортной, социальной и иных инфраструктур, строительство которых предполагается в рамках создания ОЭЗ;
- характеристику туристско-рекреационного потенциала и пр.

Причем практически все из перечисленных пунктов являются по своему содержанию частью ТЭО и могут быть включены в его состав. Представляется целесообразным конкретизация содержания ТЭО как части заявки, содержащей ключевые положения инвестиционного проекта (рис. 1).

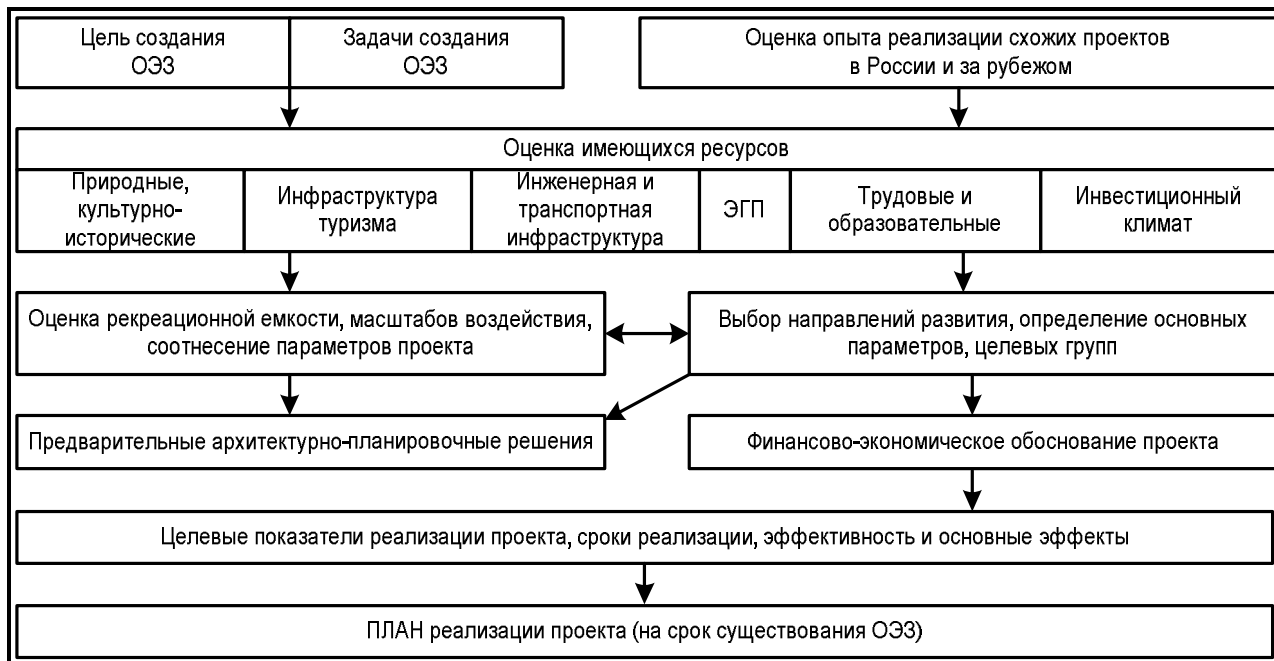


Рис. 1 Ориентировочное содержание ТЭО заявки на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа

Опыт проведения конкурса выявил необходимость разработки методики составления ТЭО заявки. Методика должна конкретизировать состав ТЭО и других пунктов заявки, а также содержать подробные разъяснения по расчету основных показателей оценки заявок.

Разработка такой методики приведет к повышению качества составления ТЭО и упростит задачу дальнейшей оценки заявок на стадии проведения конкурса.

Анализ проблем, возникших на стадии реализации заявок ОЭЗ, диктует необходимость введения дополнительных требований к содержанию документации.

Таблица 1

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО СИСТЕМЕ ПОКАЗАТЕЛЕЙ ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ В РАМКАХ КОНКУРСА ПО ОТБОРУ ЗАЯВОК НА СОЗДАНИЕ ОЭЗ ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОГО ТИПА

№	Наименование показателя	Весовой коэффициент
1	Объективные показатели	0,5
1.1	Динамика численности туристского потока в субъекте РФ за последние 5 лет, %	0,025
1.2	Доля бюджетного инвестирования от общего объема инвестиций, %	0,03
1.3	Доля предполагаемых расходов федерального бюджета в общих бюджетных расходах, %	0,03
1.4	Период окупаемости бюджетных инвестиций, лет	0,03
1.5	Рентабельность проекта по прибыли, %	0,03
1.6	Период окупаемости проекта, лет	0,025
1.7	Время реализации проекта до выхода на плановую мощность, лет	0,025
1.8	Объем общих инвестиций на одно создаваемое рабочее место, млн. руб.	0,025
1.9	Объем планируемых к оказанию на территории ОЭЗ туристских и иных услуг к моменту выхода ОЭЗ на полную мощность, млн. руб.	0,03
1.10	Число туристов в год, тыс. чел.	0,035
1.11	Доля услуг, оказываемых на территории ОЭЗ, к аналогичному показателю в субъекте РФ, %	0,025
1.12	Число создаваемых в ОЭЗ рабочих мест, тыс. ед.	0,025
1.13	Планируемый уровень оплаты труда к моменту выхода ОЭЗ на полную мощность, тыс. руб.	0,03
1.14	Доля требуемых для работы в ОЭЗ специалистов от числа ежегодно выпускаемых по требуемым специальностям учебными заведениями региона, %	0,02
1.15	Доля ОЭЗ в структуре ВРП субъекта РФ, %	0,04
1.16	Значение индекса развития человеческого потенциала в субъекте РФ	0,03
1.17	Планируемый масштаб воздействия на окружающую природную среду (в % от рекреационной емкости территории)	0,065
2	Критерии экспертной оценки	0,5
2.1	Туристско-рекреационный потенциал территории	0,14
2.2	Транспортно-географическое положение	0,05
2.3	Рыночно-географическое положение	0,03
2.4	Глубина проработки заявки	0,15
2.5	Степень заинтересованности бизнеса в реализации проекта	0,05
2.6	Наличие инфраструктуры на территории ОЭЗ	0,03
2.7	Степень реализации проекта	0,04

Так, возможно включение в состав заявки следующих документов:

- согласие владельцев земельных участков, входящих в границы предлагаемой к созданию ОЭЗ, на включение данных участков в состав ОЭЗ;

- независимая юридическая экспертиза соответствия основных положений заявки требованиям российского законодательства;
- независимая экспертиза ТЭО проекта; заключение о соответствии масштабов инвестиционного проекта рекреационной емкости территории ОЭЗ.

Заявки должны допускаться к участию в конкурсе только в случае получения положительного экспертного заключения.

Функцию осуществления отбора экспертных организаций следует возложить на ответственный за проведение конкурса орган федеральной исполнительной власти (Министерство экономического развития РФ). Информация об отобранных организациях должна размещаться в момент объявления о проведении очередного конкурса по отбору заявок.

При оценке, целесообразно применение следующих методов: сравнительно-статистического, экспертной оценки. Суммарный вес показателей, по которым проводится оценка экспертным путем, на взгляд автора, не должен превышать 40% от общего числа показателей оценки заявок. Тем самым возможность субъективной оценки и давления на экспертов будет минимизирована. Наличие ряда важных критериев, оценка которых затруднена статистическим методом, диктует необходимость сохранения экспертной оценки. Предложение по коррекции системы показателей приведены в табл. 1.

Литература

1. Об особых экономических зонах в РФ [Электронный ресурс] : федер. закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Об утверждении Правил оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 13 сент. 2005 г. №564. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О проведении в 2006 году открытого конкурса по отбору заявок на создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа [Электронный ресурс] : приказ М-ва экономического развития РФ от 31 июля 2006 г. №212. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Алпатов А.А. ОЭЗ в России : первые результаты вселяют оптимизм [Текст] / А.А. Алпатов // Советник президента. – 2007. – №52.
5. Лукьянчиков Н.Н. Экономика и организация природопользования [Текст] / Н.Н. Лукьянчиков, И.М. Потравный. – 2-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2002.

Ключевые слова

Туристская индустрия; государственно-частное партнерство; налоговые льготы; развитие туризма; новые рабочие места; качество жизни.

Котов Павел Александрович

РЕЦЕНЗИЯ

Данная статья посвящена актуальной проблеме совершенствования процедуры создания особых экономических зон (ОЭЗ) туристско-рекреационного типа.

Основное внимание в статье уделено вопросам формирования заявок на создание ОЭЗ, их содержанию, методике составления технико-экономического обоснования инвестиционного проекта, а также повышению качества их рассмотрения и анализа органами государственной власти.

В статье даются предложения по коррекции системы проведения конкурсного отбора заявок на создание ОЭЗ туристско-рекреационного типа. Данные предложения сформированы с учетом опыта проведения конкурса и последующего развития ОЭЗ туристско-рекреационного типа.

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой «Финансы и кредит» Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов РФ

10.4. WAYS OF BIDS OPTIMIZATION ON THE SPECIAL ECONOMIC ZONES ESTABLISHMENT (BY THE EXAMPLE OF SPECIAL TOURISM AND RECREATION ECONOMIC ZONES)

P.A. Kotov, Post Graduate Student

Tax Academy

The article provides suggestions for correcting the system of competitive selection of proposals for special for tourism and recreation economic zones creation. These proposals formed on the experience of the competition in 2006 and the subsequent development of special tourism and recreation economic zones.

Literature

1. A.A. Alpatov. «OEZ in Russia: the first results are encouraging.» // «Advisor to the President», 2007, №52.
2. Federal law form July 22, 2005 №116-FL «On special economic zones in the Russian Federation»
3. Resolution of the Russian Federation Government from September 13, 2005 №564 «On approval of rules of registration and application for the establishment of special economic zones».
4. N.N. Lukyanchikov, I.M. Potravny. Economics and Organization of Nature. 2 nd ed. Moscow: UNITY-DANA, 2002.
5. Order of the Ministry of Economic Development of Russia from July 31, 2006 №212 «About carrying out in 2006 a public tender for selection of applications for creation of special tourism and recreation economic zones».

Keywords

Tourist industry; public-private partnership; tax benefits; tourism development; new jobs; living standart.