

Александр ВИЛЕНСКИЙ

ОТ СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН К ТЕРРИТОРИЯМ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

Становление системы зон со специальными режимами хозяйствования происходит в России поэтапно. Начало рациональному упорядочиванию деятельности этих зон положил Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ. Реальная практика работы особых экономических зон выявила позитивные и негативные моменты в их деятельности. Она позволила перейти к нормативно-правовой подготовке территорий опережающего социально-экономического развития как институту, более адекватному нынешнему состоянию экономик российских регионов. Принятие федерального закона о таких территориях в 2014 г., их апробирование на территории Дальнего Востока позволило перейти к их созданию, распространению по всей территории страны. В статье сделан вывод, что сегодня они не стали и не могут стать региональными локомотивами социально-экономического развития страны. Они пока выполняют второстепенные функции в достижении стратегических целей социально-экономического развития России. Но функции важные, позитивно воздействующие на региональное развитие. Предстоит серьезная работа по мониторингу их эффективности, по улучшению нормативно-правовой базы российских зон со специальными режимами хозяйствования, по увязыванию их приоритетов с приоритетами социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: инвесторы, кластеры, особые экономические зоны, полюса роста, рабочие места, регионы, территории опережающего социально-экономического развития

JEL: H11, R12, R50

В настоящее время в нашей стране действует более ста территорий опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР), девятнадцать из которых расположены на Дальнем Востоке. В феврале 2019 г. председатель Правительства России подписал Постановление Правительства о создании в России четырнадцати новых ТОРов: 11 из них будут образованы в моногородах, еще три – в закрытых административно-территориальных образованиях [1].

Подписание этого Постановления произошло вскоре после произошедшей в августе 2018 г. отмены введенного в 2016 г. по поручению Президента РФ моратория на создание особых экономических зон

(далее – ОЭЗ). Заметим, что еще в сентябре 2018 г. Великий Новгород, Нижний Новгород и Республика Татарстан выразили желание создать на своей территории именно ОЭЗ [2]. Желания эти пока ни во что не воплотились. Однако они указывают на востребованность проектов создания зон со специальными режимами хозяйствования.

Территории, или зоны, со специальными условиями хозяйствования, формируемые на территории России, относятся к числу заимствованных рыночных институтов. Их формирование должно обеспечить решение рыночными средствами целого ряда задач пространственного развития, включая отраслевые и чисто региональные проблемы. В их числе – привлечение производств, инвестиций, новых товаров, создание рабочих мест, формирование точек роста, вывод региона из депрессивного состояния, обеспечение выхода на новые рынки сбыта и т.д. Анализ мирового опыта использования данного института показывает, что его грамотное использование в качестве инструмента государственного регулирования и управления социально-экономическими процессами позволяет достичь положительных результатов.

Мировой опыт

Новая история создания такого рода территорий берет свое начало с формирования зоны свободной торговли на Гибралтаре (1704 г.), в Сингапуре (1819 г.) и в Копенгагене (1891 г.). Считается, что первая современная зона со специальными режимами хозяйствования была создана в Шэнноне (Ирландия) в 1959 г. как беспошлинная промышленная зона с хорошим транспортом и логистикой. Ее создание крайне благоприятно повлияло на социально-экономическое развитие всего этого ирландского региона. В последующие годы эта зона стала своего рода образцом успеха для создания аналогичных территорий по всему миру.

Число зон с особыми условиями хозяйствования исчисляется тысячами. Они имеют разную специализацию, разную инфраструктуру. Большинство из них, будучи нацелены на стимулирование главным образом внешнеэкономической деятельности, лишь ограничено связаны с развитием внутренней экономики.

Так, можно выделить зоны свободной торговли, порто-франко, зоны внешней торговли, зоны экспортного производства (комплексные и узко специализированные), особые таможенные склады и т.д. Вместе с тем имеются зоны со специальными режимами хозяйствования, которые, хотя и связаны с внешнеэкономической деятельностью, однако нацелены и на внутреннюю экономику, на региональное развитие. К числу таких зон относятся особые (специальные) экономические зоны.

В качестве примера особых экономических зон обычно приводится опыт Китая, где в 1980 г. была создана первая подобная зона Шэньчжэнь. В ней предусматривались благоприятные условия для ведения предпринимательской деятельности, введены всевозможные льготы и преференции в отношении как национальных компаний, так и иностранных субъектов хозяйствования, иностранных инвесторов. Благодаря функционированию этой зоны на месте рыбацкого поселка

вырос крупный промышленный город, создан финансовый центр мирового масштаба [3].

На территории зоны работает более 140 крупнейших транснациональных компаний. Среди них такие крупные иностранные инвесторы, как *Epson*, *Wal-Mart* и *IBM*, *Toshiba*, *Sony*.

Интересно то, что в особую (специальную) экономическую зону Шэньчжэнь входят более ста зон национального значения с льготными условиями хозяйствования. В их числе – зоны технологического развития, зоны развития высоких технологий (имеются ввиду инновационные центры, технопарки и т.п.), зоны приграничного сотрудничества, зоны экспортного производства, свободные экономические зоны. Все они скоординировано сотрудничают друг с другом, порождая большой синергетический эффект [3].

Зона Шэньчжэнь, как и другие аналогичные китайские зоны, послужила мостиком для перехода от неэффективной, неоднократно порождавшей голод в стране командно-плановой системы хозяйствования к экономике, организованной на планово-рыночных началах. Здесь внедрялись и отрабатывались рыночные механизмы хозяйствования, шел поиск наиболее адекватных национальной специфике механизмов ведения экономической деятельности.

В настоящее время в Китае действуют пять основных особых (специальных) экономических зон: Чжухай, Шэньчжэнь, Сямэнь, Шаньтоу, Хайнань. Новый район Пудун (Шанхай), по сути, является шестой такой зоной. Их деятельность органично вписывается в общекитайскую национальную экономику и вносит немалый вклад в экономический рост страны.

На сегодняшний день зоны со специальными условиями хозяйствования созданы в США, Японии, Великобритании, Италии, Франции, Испании, Нидерландах, Бельгии, Республике Корея и в десятках других стран. При этом обращает на себя внимание разное предназначение таких зон в развитых странах, с одной стороны, и странах с развивающимися рынками – с другой. Если в развивающихся странах они более всего ориентированы на *привлечение иностранных инвестиций*, на содействие выводу отечественных товаров на мировые рынки, на завоевание новых позиций в мирохозяйственном пространстве, то в развитых странах эти зоны более всего ориентированы на *решение региональных и общенациональных экономических проблем собственными силами*. Конечно, зоны со специальными режимами хозяйствования и в развивающихся странах служат источником экономического роста, становления новых отраслей, повышения благосостояния населения. Но залогом всего этого как раз служит всяческая активизация, стимулирование внешнеэкономической деятельности, привлечение иностранных капиталов и, что чрезвычайно важно, новейших (насколько это возможно) иностранных технологий.

В высокоразвитых же странах создание и развитие таких зон в последние лет сорок направлено главным образом на стимулирование регионального развития. При этом особое внимание уделяется депрессивным территориям (отстающим в развитии или старым промышлен-

ным), поддержке некоторых нужных стране, но «просевших» отраслей, и даже отдельным предприятиям, попавшим в трудное положение. Инвестиционными источниками для этого являются не иностранные, а собственные национальные финансовые ресурсы (или ресурсы того или иного экономического союза), а также государственные дотации.

Главными критериями создания особых экономических зон в высокоразвитых странах являются такие показатели как уровень безработицы, благосостояния и т.п. Иначе говоря, речь идет, как правило, о необходимости исправления социальной ситуации в регионе. Количество таких зон – не очень большое, а их создание рассматривается обычно как вынужденная временная мера. Наличествует четкое понимание того, что льготы одним субъектам хозяйствования в такого рода зонах всегда сопряжены с потерями других субъектов хозяйствования. Нарушается конкуренция, сужаются возможности государственного экономического регулирования и управления социально-экономическими процессами, возникают угрозы дисбалансов в межбюджетных отношениях [4]. Заметим, все сказанное имеет важное значение для понимания сути проблем российских зон со специальными режимами хозяйствования.

Становление зон со специальными режимами хозяйствования в России

Еще в годы перестройки шли дискуссии о необходимости создания особых (специальных) экономических зон китайского образца в СССР, полюсов роста, в частности в республиках Прибалтики. Однако в те годы они так и не были созданы. Поворотной точкой стали 1990–1991 гг., когда, несмотря на отсутствие необходимого законодательного обеспечения, свободные экономические зоны были созданы в Алтайском и Приморском краях, Новгородской, Ленинградской, Калининградской областях, в г. Находке, в г. Выборге, в г. Зеленограде и еще в трех регионах. Создание этих зон не было подкреплено и постановкой каких-либо конкретных целей и задач, которые они призваны были решить. Зато по занимаемой площади (более 1 млн км²) и количеству проживающего на их территории населения (18,5 млн чел.) эти зоны превзошли все взятые в совокупности аналогичные зоны всего мира.

Первым советским законодательным актом о свободных экономических зонах стал вступивший в силу только в сентябре 1991 г. Закон «Об иностранных инвестициях в РСФСР»¹ (незадолго до распада СССР). Одна из его глав касалась свободных экономических зон, и речь в нем шла только о территории РСФСР². Свободным экономическим зонам были предоставлены большие льготы, но все это не спасло СССР от распада. Предусмотренные меры оказались запоздалыми и провальными. В стране лавинообразно нарастал распад системы управления экономикой, всей сложившейся политической системы. Льготы для от-

¹ Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 04.07.1991 г. № 1545-1.

² Заметим, этот закон еще долго применялся уже в новой России.

дельных субъектов хозяйствования в этих условиях оказывались инструментом получения сверхдоходов для группы лиц в ущерб общенациональным интересам, инструментом сепаратизма, противостояния одних, тогда еще советских, республик другим таким же республикам.

В 1992 г. произошла ликвидация многочисленных льгот для действовавших на территории России свободных экономических зон. Затем часть льгот была восстановлена. Статус различных по названиям зон со специальными режимами хозяйствования охватил треть территории страны. Хотя в обосновании создания таких зон нередко присутствовало упоминание полюсов роста по Ф. Перру, основной смысл этих зон составляла борьба за льготы от федерального правительства в условиях происходящего тогда распада единого экономического пространства.

Недееспособность таких зон в полной мере проявила себя с середины 1990-х гг. Первоначальный замысел, ради которого создавались свободные экономические зоны – стимулирование развития отраслей и территорий, привлечение иностранных инвестиций и технологий – был *практически утерян*. В большинстве своем они работали как офшоры. К 2004 г. в стране номинально числилось 24 зоны со специальными режимами хозяйствования. Наряду со свободными таможенными зонами (в частности, Шереметьево-Москва и в Санкт-Петербурге) появились зоны с названием «особые экономические зоны» – г. Находка и Сахалин, парки высоких технологий в Калининградской области и в Зеленограде [5].

Более 10 лет, начиная с 1992 г., в российской системе зон со специальными режимами хозяйствования наблюдался процесс, который можно охарактеризовать как *организационную чехарду в пользу определенных групп персоналий*. Стране эти зоны приносили преимущественно убытки.

Более или менее устойчивое положение в тот период получили такие зоны как закрытые административно-территориальные образования (далее – ЗАТО). Уже в 1992 г. был принят закон «О закрытом административно-территориальном образовании»³. Он касался территориальных объектов Министерства обороны РФ и Министерства атомной промышленности РФ. Закон обеспечивал не только режимы секретности, финансирования, решения базовых социальных проблем, но и внедрение рыночных механизмов в виде льгот для разрешенной предпринимательской деятельности как одного из финансовых источников функционирования ЗАТО. Заметим, что до сих пор обнаруживаются предпринимательские структуры, включая нефтяников, которые пользуются этими льготами. ЗАТО также использовались и используются для минимизации контроля (со ссылкой на общую секретность) со стороны проверяющих органов за теми предпринимательскими организациями, которые в них зарегистрированы.

Еще одной относительно устойчивой российской зоной со специальными режимами хозяйствования можно считать наукограды.

³ Закон РФ «О закрытом административно-территориальном образовании» от 14.07.1992 г. № 3297-1.

Они появились много десятилетий назад в СССР, но были сохранены и в современной России. В 1999 г. был принят федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации»⁴. Наукоградам также были даны льготы, предусмотрено государственное финансирование в рамках целевых программ. Их льготами, наверняка, какие-то организации пользовались неправомерно, но благодаря существованию таких зон удалось хотя бы частично спасти и даже преумножить тот научный потенциал, который был создан еще в СССР. Точно так же, как ЗАТО смогли сохранить, хотя бы частично, советский оборонный потенциал. Не секрет, что основы для российских инноваций в большой мере по-прежнему создаются в наукоградах.

Значительный перелом ситуации с российскими зонами со специальными режимами хозяйствования произошел в 2005 г. в связи с принятием закона об особых экономических зонах РФ⁵. При этом термин «свободные экономические зоны» был выведен из внутрироссийского нормативно-правового оборота.

В этом Федеральном законе были прописаны цели создания особых экономических зон: развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализация их результатов, производство новых видов продукции.

Законодательно закреплено четыре типа особых экономических зон, которые могут создаваться в Российской Федерации: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые.

Резиденты ОЭЗ разных типов получают свои, частично отличные друг от друга, наборы льгот и преференций. Правда и эти наборы являются «рамочными».

Очевидно, что при формировании законодательных основ особых экономических зон основной упор был сделан на кластерном подходе. Группы однородных предприятий, локализованные на определенной территории, должны были получить импульс ускоренного развития при помощи льгот и государственной поддержки, в первую очередь создания и развития инфраструктуры, а также за счет привлечения иностранных инвесторов, активизации внешнеторговой деятельности.

К настоящему времени в России функционируют созданные на основе Постановлений Правительства РФ следующие ОЭЗ:

- 10 промышленно-производственных ОЭЗ (в т.ч. ОЭЗ «Липецк» в Липецкой области, ОЭЗ «Алабуга» в Республике Татарстан, ОЭЗ «Титановая долина» в Свердловской области);
- 6 технико-внедренческих ОЭЗ (в т.ч. ОЭЗ «Дубна» в Московской области, ОЭЗ «Иннополис» в Республике Татарстан, ОЭЗ «Зеленоград» в г. Москве);

⁴ Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ.

⁵ См.: Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ.

- 7 туристско-рекреационных зон (в т.ч. ОЭЗ «Ворота–Байкала» в Иркутской области, ОЭЗ «Архыз» в Зеленчукском районе Карачаево-Черкесской Республики, ОЭЗ «Бирюзовая Катунь» в Алтайском крае).

Еще пять ОЭЗ создано на основе отдельных федеральных законов: Республика Крым и город Севастополь, Магаданская область, Калининградская область, свободный порт Владивосток, ИЦ «Сколково» в Московской области.

По данным Министерства экономического развития РФ, за 12 лет работы в ОЭЗ зарегистрировались более 650 резидентов, из которых более 100 компаний с участием иностранного капитала из 35 стран мира. За эти годы общий объем заявленных инвестиций составил более 850 млрд руб., вложенных инвестиций – более 260 млрд руб., было создано более 25 тыс. рабочих мест, уплачено более 67 млрд руб. налоговых и таможенных платежей [6].

Обращает на себя внимание то, что набор льгот ОЭЗ различается не только по группам, но и внутри групп.

Так, находящаяся в группе промышленно-производственные ОЭЗ «Алабуга» обладает такими льготами, как льготы по налогу на имущество, транспортному, земельному налогу, налогу на прибыль, пониженные тарифы страховых взносов. А входящая в ту же группу ОЭЗ «Лотос» (Наримановский район Астраханской области) – только пониженными тарифами страховых взносов [7] (т.е. *набор льгот для российских ОЭЗ устанавливается индивидуально*).

О неэффективности действующих механизмов говорит, в частности, то, что уже немало российских особых зон было ликвидировано. Так, в 2016 г. председатель Правительства РФ подписал Постановление о прекращении деятельности восьми неэффективно функционирующих ОЭЗ в Ставропольском, Хабаровском, Приморском и Краснодарском краях, Мурманской области, Республиках Алтай, Адыгея и Северная Осетия – Алания. За три года с момента их создания не было заключено ни одного соглашения о ведении деятельности [8]. Высказывалась критика деятельности и других ОЭЗ. Их называли «черными дырами» для бюджетных средств, отмечалось массовое нецелевое использование бюджетных средств, льгот и т.п. Тогда же по поручению Президента РФ был введен уже упомянутый мораторий на создание новых ОЭЗ. С 2006 г. по 2018 г. на 33 ОЭЗ было потрачено 186 млрд руб., 24 млрд руб. из них не были использованы, налоговые и таможенные платежи из самих зон за это время составили 40 млрд руб. Создание одного рабочего места в ОЭЗ обошлось бюджету в 10 млн руб. (средняя зарплата в РФ за 25 лет) [9].

В 2019 г. была принята новая методика оценки их деятельности, и были высказаны предложения провести их дальнейшее сокращение за счет тех ОЭЗ, деятельность которых не соответствует положительным параметрам новых подходов в оценке их эффективности⁶.

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 23.09.2019 г. № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

Представителями Министерства экономического развития РФ высказывалось предложение о передаче всех ОЭЗ в ведение региональных властей, если последние на это согласятся. В случае их несогласия находящиеся на территориях зоны должны быть ликвидированы.

Ко всему сказанному следует добавить, что в 2018 г. было официально объявлено о готовящейся ликвидации Госкомпании по управлению особыми экономическими зонами РФ с целью поэтапной передачи ее полномочий регионам. Но главное — это проведение унификации оценок деятельности ОЭЗ с оценками деятельности территорий опережающего социально-экономического развития.

Территории опережающего социально-экономического развития

Территории опережающего социально-экономического развития были введены в российскую хозяйственную практику в конце 2014 г. в качестве улучшенного варианта ОЭЗ. К тому времени накопилось множество претензий к ОЭЗ. ТОРы были введены федеральным законом «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ. Согласно закону, ТОРы — это часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой в соответствии с решением Правительства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения⁷.

Согласно объявленной цели создания ТОРов, они должны стать одновременно и *точками роста*, ориентированными на внутренний рынок, и *кластерами* в широком понимании этого термина, и *институтами развития*. Однако изначально предполагалось, что ТОРы — это специфические точки роста и институты развития, которые, во всяком случае на первых стадиях своего становления, должны играть роль инструмента подъема территорий, находящихся в плохом или даже просто депрессивном положении. Таких территорий в России чрезвычайно много. В самом законе прописано, что создание ТОРов в первые годы действия закона возможно только на Дальнем Востоке и в моногородах⁸.

Отметим, что такая направленность ТОРов как раз и заставляет региональные власти более или менее крепких в социально-экономическом плане регионов ходатайствовать перед федеральным центром о создании у себя казалось бы отживших ОЭЗ, а не ТОРов. Добавим к этому, что ТОРы на порядок более регламентированы, их нормативно-

⁷ См.: Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ.

⁸ По поводу моногородов в 2015 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июня 2015 г. № 614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&№d=102374645>

правовая база на порядок шире, чем у ОЭЗ. Так, при создании ТОРов, в частности в моногородах, утверждается перечень видов деятельности, требования к резидентам, минимальное количество создаваемых новых рабочих мест, объем минимальных капитальных вложений и т.д. Правоведы и многие исследователи обычно этот факт трактуют как весьма положительный. Региональные власти же такая регламентация пугает. В определенных случаях ОЭЗ для них предпочтительнее с точки зрения *минимизации контроля*.

Привлекательным фактором при выборе между ОЭЗ и ТОР как для региональных властей, так и потенциальных резидентов является наличие таможенных преференций в ОЭЗ, которые не предусмотрены в ТОРах.

К настоящему времени сложилось понимание формальных отличий ТОРов и ОЭЗ (см. табл. 1).

Т а б л и ц а 1

Краткое сопоставление ОЭЗ и ТОРов

Критерий	ОЭЗ	ТОР
Цели создания	Развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развитие туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработка технологий и коммерциализация их результатов, производство новых видов продукции	Формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечение ускоренного социально-экономического развития, создание комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения
Срок	49 лет	70 лет
Инициатор создания	Высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации совместно с исполнительно-распорядительным органом муниципального образования	Уполномоченный федеральный орган по согласованию с соответствующими высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации и органом местного самоуправления
Границы	Границы особой экономической зоны образуют земельные участки, находящиеся в государственной, муниципальной или частной собственности и отведенные под создание ОЭЗ	На территории муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации

Источник: [10].

ТОРы обладают рядом крупных преференций и льгот. Некоторые из них зависят от решений региональных органов власти. Рассмотрим их на примере Республики Татарстан (см. табл. 2).

Из данных, приведенных в таблице 2, следует вывод о *значительном превосходстве ТОРов над ОЭЗ в плане льгот и преференций*. Относительно слабая вовлеченность российских регионов и субъектов хозяйствования во внешнеторговые операции делает ставку на ТОРы почти безальтернативной. Подтверждением этому служит значительное количественное превосходство ТОРов над ОЭЗ по всей стране.

Т а б л и ц а 2

Налоговые льготы и преференции для резидентов территорий опережающего социально-экономического развития и особых экономических зон Республики Татарстан, в %

Наименование льготы или преференции	ОЭЗ Промышленно- производственного типа «Алабуга»	ТОСЭР Н. Челны	Без льгот
Налог на прибыль	2–13,5	0–5	20
в том числе			
Российская Федерация	2	0	2,0
Республика Татарстан	0–13,5	5	18,0
Налог на землю (муниципальное образование)	0	0	в среднем 1,5
Налог на имущество (Республика Татарстан)	0	0	2,2
Страховые взносы в гос. внебюдж. фонды (РФ)	30	7,6	30
в том числе			
Пенсионный фонд	22,0	6,0	22,0
Фонд социального страхования	2,9	1,5	2,9
Фонд обязательного медицинского страхования	5,1	0,1	5,1
Таможенные платежи (пошлины)	0	взимаются	взимаются

Источник: [11].

Существенно то, что в 2019 г. председателем Правительства подписано подготовленное Минвостокразвития России ранее упомянутое Постановление, в котором определена методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности ТОР, за исключением ТОР, созданных в моногородах⁹. В документе определены показатели, которые будут использоваться для оценки и мониторинга, а также критерии, при выполнении которых ТОР будет признаваться эффективной.

Так, эффективность будет оцениваться с учетом соотношения частных и бюджетных инвестиций, стоимости для федерального бюджета создания одного нового рабочего места, степени выполнения обязательств по заключенным соглашениям между управляющими компаниями и резидентами ТОР (в процентном выражении), объема добавленной стоимости, создаваемой резидентами ТОР, на 1 руб.

⁹ Постановление Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_334390/

бюджетных инвестиций. ТОР будет признаваться эффективной, если одновременно будут выполнены любые три из установленных критериев [12].

ТОРы созданы и создаются уже не только на Дальнем Востоке и в моногородах, но и во Владимирской, Челябинской, Пензенской, Ивановской, Новосибирской, Оренбургской, Саратовской, Кировской, Ленинградской, Белгородской, Костромской, Курганской, Белгородской, Ульяновской, Ростовской, Тамбовской областях, в Алтайском крае, в Республике Татарстан, в Дагестане, Республике Коми, Карелии, в Башкирии, Красноярском крае. Официальная методика оценки эффективности деятельности только принята, но по предварительным данным их эффективность выше, чем эффективность ОЭЗ.

Проблемы особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития

По данным статистики, предоставленной в Минвостокразвития и Минэкономразвития, за четыре года своего существования ТОРы привлекли 375,4 млрд руб. инвестиций. Это на 12 млрд руб. больше, чем ОЭЗ за свою 14-летнюю историю [13]. Это подтверждает формальное превосходство ТОРов над ОЭЗ. Но отметим, что имеются и примеры удачного функционирования ОЭЗ. Более или менее хорошо развивается промышленно-производственная группа ОЭЗ в Липецкой, Самарской области и в Республике Татарстан, технико-внедренческие ОЭЗ в Московской области, в Москве, в Санкт-Петербурге (т.е. там, где ранее сложилось промышленное ядро и имеются крупные научные центры).

При этом еще до принятия ранее упомянутой методики оценки эффективности ТОРов найдены случаи их низкой эффективности. Например, проверка Счетной палаты РФ территории опережающего социально-экономического развития в закрытом городе Сарове Нижегородской области выявила риски для остальных аналогичных российских ТОРов. Из 20 заявленных резидентов аудиторы Счетной палаты нашли в Сарове одну «дочку», учрежденную управляющей компанией ТОСЭР, и непригодные для бизнеса площадки [14]. Счетной палатой выявлены нарушения и в работе территории опережающего развития «Большой Камень» в Приморском крае [15].

Таким образом, как у ОЭЗ, так и у ТОРов существует большое количество проблем, в т.ч. общих.

ТОРы и ОЭЗ обвиняют прежде всего в том, что они так и *не стали региональными локомотивами социально-экономического развития страны*. Но могли ли они ими стать? Следует исходить из начальных условий их создания. Так, произошедшая еще в 1990-е гг. на Дальнем Востоке реальная потеря многих отраслей никак не может быть быстро компенсирована созданием зон со специальными режимами хозяйствования. Время и расходы на их воссоздание, да еще и на новой технологической основе, намного превышают потенциально необходимые объемы затрат на их изначальное сохранение.

О затратах следует сказать особо. Постоянно указывается на очень большие сроки даже предполагаемого возврата затрат при создании таких зон. Но ведь ОЭЗ и ТОРа́м был предан статус «институтов развития». Формально, институты развития предназначены для решения проблем, которые не могут быть оптимальным образом реализованы с помощью рыночных механизмов («провалы рынка»), в т.ч. для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики. Будучи институтами развития, такие зоны в принципе не предназначены для быстрой самоокупаемости. Перед ними ставятся вполне конкретные цели, как правило, не сводящиеся к самоокупаемости. Формирование импульса для воссоздания потерянных и создания новых отраслей, улучшения социально-экономической обстановки в регионе, в т.ч. через создание новых рабочих мест по своей долгосрочной народнохозяйственной значимости на порядок превосходит значимость быстрой коммерческой самоокупаемости.

Иначе говоря, финансовая результативность деятельности институтов развития, включая ОЭЗ и ТОРа́, не является главным показателем их деятельности. Она вторична. Но именно с ней, точнее с финансовыми провалами, связана основная и весьма болезненная их критика.

Основная критика ОЭЗ и ТОРа́ идет от Счетной палаты РФ и от структур Общероссийского Народного Фронта. Среди экспертов широко распространено мнение, что немалые средства, выделяемые государством на развитие, в реальности расходуются на аппарат самих институтов развития.

Счетная палата неоднократно указывала на то, что декларируемые цели ОЭЗ и ТОРа́ оказываются недостижимыми, причем на фоне крупных, во многие десятки миллиардов рублей, государственных вложений в эти институты.

Со своей стороны, представители Министерства экономического развития РФ считают, что еще рано оценивать результативность рассматриваемых институтов. Ответ странен хотя бы тем, что ОЭЗ существуют в нашей стране уже более 10 лет. Часть из них, как уже отмечалось, ликвидирована в связи с непродуктивностью, а в 2016 г. был введен мораторий на создание новых таких зон.

Наряду с темой провалов, низкой народнохозяйственной эффективности наличествует целый спектр проблем функционирования зон со специальными режимами хозяйствования. Существенная часть таких проблем ОЭЗ четко изложена в работе О. Кузнецовой.

1. Необоснованное завышение стоимости проектов (заметим, правда, в конечном счете реальные затраты превышают даже завышенные расходы, заложенные в проект); срыв сроков освоения бюджетных средств, в т.ч. из-за перевода полученных от государства средств (федеральных инвестиций) на счета госкомпаний, ответственных за их освоение. Последнее, как хорошо известно, позволяет руководству госкомпаний получать от банков доход от хранения таких средств, используемый обычно на нужды аппарата управления госкомпаниями, на его персоналии. Сама процедура отбора проектов ОЭЗ нетранспарентна, запутана и не вызывает доверия.

2. Упор в организации ОЭЗ на развитие отраслей, а не регионов породил противоречия в отношениях между федеральным центром и регионами. ОЭЗ вплоть до последнего времени управлялись преимущественно федеральными структурами, и только сейчас идет процесс передачи управления ОЭЗ региональным органам власти, которые в гораздо большей степени заинтересованы в получении реальных результатов работы ОЭЗ.

3. Дублирование ОЭЗ схожих по своей сути инструментов федеральной инвестиционной политики со всеми вытекающими негативными последствиями (включая запутанность системы поддержки для инвесторов) [16].

К этому следует добавить такие проблемы ОЭЗ, как слабое привлечение в зоны иностранных резидентов с их финансами и новыми технологиями; недостаточно четкую постановку целей и задач создания и развития ОЭЗ в интересах страны и конкретной территории; потребность в подготовительном периоде в несколько лет для отбора инвестиционных проектов, а также для создания технической инфраструктуры будущей зоны.

Особо следует остановиться на вопросе *привлечения рабочей силы*. Нередко оказывается, что в ОЭЗ наиболее рационально использовать именно иностранных специалистов и рабочих с должной квалификацией, нежели готовить собственных, способных работать на технологически продвинутых предприятиях. Недостаточное сотрудничество с учебными заведениями приводит к преимущественному использованию иностранной рабочей силы, в ущерб подготовке собственных кадров. Это очень существенный изъян, подрывающий значимость зон как инструмента создания новых рабочих мест. Местные жители не получают эти места. В проектах ОЭЗ заметен слабый учет региональной специфики, особенно ее социальных моментов: уровня доходов местного населения, его профессиональной ориентации и т.п.

Еще одним существенным изъяном ОЭЗ следует признать то, что льготность для резидентов зон *ставит в ущербное положение всех прочих субъектов хозяйствования*, работающих в той же отрасли. Заметим, эта проблема вовсе не российская. Она появляется во всех странах, создающих зоны со специальными режимами хозяйствования. Далее, особые экономические зоны накладывают на региональные и местные органы власти дополнительные расходы, средств на которые, особенно на муниципальном уровне часто не хватает. Существующая система межбюджетных отношений неспособна решить эту проблему. Наконец, следует упомянуть экологические проблемы функционирования ОЭЗ, вследствие которых на региональные и местные органы власти ложатся дополнительные затраты по устранению, если до этого доходит, нанесенного резидентами зоны экологического ущерба.

Перечисленные проблемы особых экономических зон не снимаются в рамках механизмов территорий опережающего развития. В рамках ТОРов противоречие между новыми, получающими льготы предприятиями, и старыми, льгот не имеющими, проявляется сильнее,

нежели в условиях ОЭЗ. Результатом массового привлечения граждан Китая к работе ТОРов на Дальнем Востоке стало столь же массовое лишение местных жителей рабочих мест. А это вызывает обоснованные опасения чрезмерного увеличения численности граждан соседнего КНР на территории Дальнего Востока, чреватого этническими конфликтами, способными перейти в межгосударственные.

Можно согласиться и с тем, что различные масштабы инвестиционных проектов по ТОРах (в процессе реализации проектов может оказаться, что выживут только те территории, где реализуются крупные промышленные и логистические проекты), отсутствие четкой специализации создаваемых зон (большинство территорий по-прежнему нуждаются в более четкой специализации и в инвесторах, в т.ч. зарубежных, которых необходимо привлекать) мешают продуктивному развитию таких территорий [17].

За руководством ТОРов законодательно закреплены права на изъятие недвижимости и земель в своих интересах у регионов и муниципалитетов. Это право идет вразрез с провозглашенной целью ТОРов способствовать социально-экономическому развитию территорий.

Наконец, анализ показывает, что сами ТОРЫ, их нормативно-правовая база в немалой степени скопированы из опыта высокоразвитых стран¹⁰, где, как уже отмечалось, зоны ориентированы прежде всего на внутренний рынок и направлены на поддержку относительно слабых территорий. Но Россия явно не входит в группу таких стран. Для нее, как страны с развивающимися рынками, было бы рациональнее в большей мере, чем сейчас, ориентировать ТОРЫ на внешнеэкономическую деятельность, на привлечение иностранных инвесторов с их новейшими технологиями (насколько это возможно в условиях западных санкций к нашей стране. Отметим, что зоны со специальными режимами хозяйствования потенциально могут быть инструментом частичного преодоления санкций, в частности через стимулирование в них развития малого бизнеса, под санкции не попадающего. В любом случае санкции не должны быть поводом для скатывания к автаркии).

* * *

Использование институтов особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития в целях возрождения экономики России требует преодоления проблем, выявляемых на базе недавно принятой методики (включая мониторинг) оценки эффективности работы ТОРов, уточнения аналогичной методики работы

¹⁰ Российские чиновники в попытках переноса на российскую почву иностранных институтов чаще всего обращаются к опыту высокоразвитых стран. Подразумевается, что заимствованные институты быстро сделают Россию высокоразвитой страной. Иллюзорность этой позиции наглядно подтверждена многочисленными провалами переноса в нашу страну, например, институтов поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП) высокоразвитых стран. При огромных государственных финансовых вливаниях и организационных усилиях российское МСП десятилетиями пребывает в состоянии застоя, а по основным параметрам значительно отстает даже от развивающихся стран.

ОЭЗ, создания и использования методики оценки эффективности работы ТОРов в моногородах.

Крайне важно наладить контроль за договорами с резидентами, отчетностью, за финансовой деятельностью зон со специальными режимами хозяйствования. Важен контроль за использованием в таких зонах иностранной рабочей силы. Возможно даже установление лимитов на привлечение иностранцев, например в соотношении не более одной трети от общего количества занятых в такой зоне. Необходимо ввести в действие практику установки приоритетов видов деятельности для каждой зоны со специальными режимами хозяйствования, причем как вновь открывающихся, так и уже действующих. Сами эти приоритеты должны быть увязаны с приоритетами развития регионов.

Требуется законодательно установить, и это уже делается, более серьезную, чем ныне, защиту, гарантии для иностранных инвесторов, работающих в зонах со специальными режимами хозяйствования. Напомним, теоретически и практически доказано, что успех таких зон в странах с развивающимися рынками неотделим от успеха или неуспеха в привлечении иностранных инвесторов.

Много предстоит сделать по совершенствованию правового обеспечения рассматриваемых территорий, в т.ч. по вопросам обеспечения экологической защиты территорий. Необходимо сформировать специальные гарантийные инвестиционные фонды, внедрять в работу зон новейшие методы менеджмента. Наконец, предстоит поднять на качественно более высокий уровень информационное обеспечение деятельности зон со специальными режимами хозяйствования с тем, чтобы потенциальные инвесторы могли пользоваться полной информационной базой, позволяющей им оценивать объемы возможных доходов и уровень возможных рисков.

Очевидно, что основные трудности развития таких зон связаны с состоянием организации всей российской экономики, с дееспособностью государства. Не решены проблемы коррумпированности и безнаказанности бюрократии, иррациональности административных барьеров, общего предпринимательского климата. Поэтапное преодоление сложившегося положения, а также провозглашенная Президентом РФ в его Послании Федеральному собранию 2020¹¹ активизация государственного стимулирования экономического роста через расширение внутреннего потребительского спроса реально смогут придать российским зонам со специальными режимами хозяйствования ту значимость, которую они имеют в высокоразвитых и успешных развивающихся странах.

¹¹ Послание Президента Федеральному Собранию 15 января 2020 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

Список литературы

1. В России появятся 14 новых территорий опережающего развития // Российская Газета, 15.02.2019. URL: <https://rg.ru/2019/02/15/v-rossii-poiaviatsia-14-novyh-territorij-operezhaiushchego-razvitiia.html>
2. Эксперт: новые особые экономические зоны могут появиться в восьми субъектах страны. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5528039>
3. *Портяков В.Я.* Политика внешнеэкономической открытости в Китайской народной республике: основные итоги и перспективы // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право.* 2019. Т. 12. № 1. С. 44–68.
4. Уязвимость зон свободной торговли к отмыванию денег: отчет ФАТФ, март 2010 г. URL: https://eurasiangroup.org/ru_img/news/typ_17_rus.pdf
5. *Гончаренко С.С.* Особенности формирования и развития свободных экономических зон в России // *Вестник транспорта.* 2005. № 2. С. 6–11.
6. Особые экономические зоны // Министерство экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/>
7. Перечень особых экономических зон и территорий опережающего развития 2019. URL: <https://buhguru.com/spravka-info/perechen-oez.html>
8. Сокращение числа особых экономических зон в РФ запланировано на 2019 год. URL: <https://tass.ru/ekonomika/4213130>
9. Госкомпания по управлению особыми экономическими зонами в России будет ликвидирована. URL: <https://www.business-gazeta.ru/news/389396>
10. *Емец М.И., Пургин А.С.* Сравнительный анализ инструментов региональной политики РФ: особые экономические зоны, зоны территориального развития и территории опережающего социально-экономического развития // *Экономика, государство, общество.* 2015. № 4 (23). С. 3.
11. Территории налоговых льгот и преференций: особые экономические зоны (ОЭЗ) федеральные и региональные, опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР, ТОР) в моногородах, на Дальнем Востоке и других муниципальных образованиях Российской Федерации. URL: <http://www.решение-верное.рф/oez-toser-all>
12. Правительство утвердило порядок оценки эффективности ТОР Мин-востокразвития России. URL: <https://minvt.ru/press-center/news/23553/>
13. *Алмакунова Р.* Могучий ТОР: территории развития оказались эффективнее ОЭЗ // *Известия* 19.08.2019. URL: https://iz.ru/915582/roza-almakunova/moguchii-tor-territorii-razvitiia-okazalis-effektivnee-oez?utm_referrer=https%3a%2f%2fwww.google.ru%2f&fa821dba_ipp_key=v1571253891252%2Fv3394bdb37d5572aa937f1f163aeca6afa04ab3%2Fdhxz3oeZxrlokUdpbJSXCA%3d%3d&fa821dba_ipp_uid=1570999363827%2fPTX0VdBsDpsIffbt%2fn%2bklm9IJKS2s9Rn1XWcImQ%3d%3d&fa821dba_ipp_uid2=PTX0VdBsDpsIffbt%2fn%2bklm9IJKS2s9Rn1XWcImQ%3d%3d&fa821dba_ipp_uid1=1570999363827
14. *Рыскаль Р.* Земля необетованная // *Коммерсант.* 04.07.2019. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4019522>
15. *Росляк Ю.В.* Развитие инфраструктуры территории опережающего развития «Большой камень» требует комплексного подхода. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34801
16. *Кузнецова О.В.* Особые экономические зоны: эффективны или нет? // *Пространственная экономика.* 2016. № 4. С. 129–152.
17. *Меньщикова В.И., Меркулова Е.Ю.* Перспективы развития территорий со специальными режимами хозяйствования // *Вестник Мичуринского государственного аграрного университета.* 2017. № 3. С. 142–151.

FROM FREE ECONOMIC ZONES TO TERRITORIES OF ADVANCED DEVELOPMENT

There is a gradual formation of a system of zones with special economic regimes in Russia. The beginning of the rational streamlining of the activity of such zones was laid by the “Federal law on special economic zones of 2005”. Actual practice of working of special economic zones revealed positive and negative aspects in their activity. It allowed to pass to normative–legal preparation of territories of advanced social and economic development as type of the zones more adequate to a present state of economies of the Russian regions. The adoption of a federal law on such territories in 2014, their testing in the Far East allowed us to proceed to their creation, distribution throughout the country. They have not and cannot become regional locomotives of social and economic development of the country. They still perform secondary functions in this process. But the functions are important and have a positive impact on the regional development. Serious work needs to be done to monitor their effectiveness, to improve the regulatory framework of Russian zones with special economic regimes and to link their priorities with the priorities of social and economic development of the regions.

Keywords: clusters, growth poles, investors, jobs, regions, special economic zones, territories of priority social and economic development

JEL: H11, R12, R50

Дата поступления – 21.10.2019 г.

ВИЛЕНСКИЙ Александр Викторович

доктор экономических наук, профессор, заведующий сектором региональной экономики и местного самоуправления;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.
e-mail: avilenski@mail.ru

VILENSKIY Alexandr V.

Dr. Sc. (Econ.), professor, Head of the Subdepartment of regional economy and local government;
Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.
e-mail: avilenski@mail.ru

Для цитирования:

Виленский А. От свободных экономических зон к территориям опережающего развития // *Федерализм*. 2020. № 1. С. 27–43.