

А.В. ОДИНЦОВА

ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫЕ ТЕРРИТОРИИ В ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Стратегия пространственного развития включает в себя множество составляющих, направленных, с одной стороны, на обеспечение сбалансированного развития регионов Российской Федерации, с другой — на формирование преференциальных механизмов для территорий, особо требующих привлечения инвестиций и отличающихся негативными трендами развития. В мире накоплен большой опыт функционирования подобных механизмов, что позволяет сформулировать их основные принципы и направленность в рамках пространственного развития современного государства. В статье проанализированы основные цели создания территорий со специальными режимами хозяйствования, а также проблемы, которые требуют внимания при согласовании политики развития преференциальных зон, с одной стороны, и пространственного развития в целом — с другой. Рассмотрены примеры создания и функционирования преференциальных территорий в разных странах мира. Выделены основные этапы в регулировании подобных территорий в России, а также те проблемы, которые имеются на пути их институционализации.

Ключевые слова: преференциальные зоны, преференциальные территории, пространственное развитие, открытые экономические зоны, свободные экономические зоны.

JEL: R11, R12, O18

Важнейшей целью пространственного развития России, отраженной в Стратегии пространственного развития Российской Федерации до 2025 г., является обеспечение устойчивого и сбалансированного пространственного развития страны, направленного на сокращение межрегиональных различий в уровне и качестве жизни населения, ускорение темпов экономического роста и технологического развития, а также обеспечение национальной безопасности страны. Достижение этой цели в условиях сложившегося высокого уровня межрегионального социально-экономического неравенства, недостаточного количества центров экономического роста предполагает обращение к концепциям поляризо-

ванного роста. Последние, помимо прочего, требуют особого внимания к территориям, характеризующимся низким экономическим и демографическим потенциалом. В этой ситуации одним из ведущих вопросов пространственного развития становится *создание условий для привлечения инвестиций* (в т.ч. иностранных), которые смогли бы стать важнейшим фактором инновационного развития территорий. Одним из механизмов, позволяющим стимулировать развитие отсталых, но потенциально жизнеспособных территорий, является *механизм преференциальных экономических зон* (ПЭЗ), в рамках которых определенным территориям предоставляются преимущества, более благоприятные условия в производстве или в доступе их товаров на отечественные и мировые рынки. В мире существует большое количество зон со специальными режимами хозяйствования. В предлагаемой статье мы сконцентрируем внимание главным образом на территориях, развивающихся на принципах свободной торговли — свободных экономических зонах, открытых экономических зонах, территориях опережающего развития.

Остановимся сначала на основных характеристиках территорий со специальными режимами хозяйствования.

Общая характеристика территориальных преференций для предпринимательской деятельности

Мировой опыт показывает, что формирование преференциальных режимов¹ сегодня представляет собой один из результативных механизмов, обеспечивающих привлечение инвестиций в экономику. Главной целью создания ПЭЗ является решение проблемы дефицита инвестиционных, прежде всего долгосрочных, ресурсов².

Преференциальные зоны, или зоны свободной торговли, существуют во многих странах во множестве вариаций и под различными названиями. Для их обозначения наиболее часто используются термины: «свободные экономические зоны»; «зоны свободной торговли»

¹ Термин «преференция» (*praefereantia*) имеет латинское происхождение и переводится как предпочтение, преимущество, льгота.

² На сегодняшний день, по данным Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), свободные экономические зоны распространены более чем в 130 странах от Северной и Южной Америки до Азиатско-Тихоокеанского региона, Европы и Африки (*Les zones franches et les accords commerciaux préférentiels: Le cas de la région arabe* // United Nations Economic and Social Commission for Western Asia. URL: <https://www.unescwa.org/sites/default/files/pubs/pdf/free-zones-preferential-trade-agreements-arab-region-french.pdf>). В докладе конференции Организации Объединенных Наций по торговле и развитию (ЮНКТАД) отмечается, что если в 1975 г. в 29 странах насчитывалось всего 79 свободных зон, то в 2019 г. их численность увеличилась до 5 400. По данным за 2019 г. подобные зоны функционировали уже более чем в 120 странах, среди них было более 700 экспортно-производственных зон (в т.ч. зоны свободной торговли), около 450 научно-промышленных парков и примерно 700 зон специального назначения (офшорные зоны, зоны рекреации, эколого-экономические районы, туристические центры и т.д.). (*Rapport sur l'investissement dans le monde. Les zones économiques spéciales*. ONU. CNUCED. 2019 // United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2018_overview_fr.pdf).

(часто представляющие собой таможенные платформы, расположенные в странах с крупным бизнесом в области международного транзита); «особые экономические зоны» (в основном в Китае); «таможенные склады»; «технологические и научные парки»; «зоны финансовых услуг»; «свободные порты»; «туристические зоны свободной торговли» (предназначенные для облегчения розничной продажи товаров широкого потребления туристам) и др.³ При этом механизмы, которые лежат в их основе, во многом схожи и направлены на снижение административной, налоговой и иной нагрузки на производственную деятельность.

Так, особое внимание уделяется таким факторам как:

- упрощение административных процедур как при создании предприятия и осуществлении инвестиций, так и на этапе эксплуатации;
- режим беспошлинного ввоза промежуточных товаров, необходимых для производства товаров, подлежащих экспорту;
- льготы по налогу на прибыль для самого предприятия и для его партнеров; в некоторых случаях смягчение национального трудового законодательства;
- особые удобства в сфере промышленных зон (обеспечение водой, электричеством, телекоммуникациями, а иногда и промышленными зданиями, и хорошим транспортным сообщением);
- льготные тарифы на используемые ресурсы, освобождение от налогов на добавленную стоимость, а также возможности льготного кредитования;
- гибкие режимы обменного курса, часто до полной свободы движения средств; необязательность репатриации части валютных поступлений.

Наибольшее распространение зоны свободной торговли получили в развивающихся странах, где государство в целях привлечения иностранных инвестиций предоставляло определенным территориям ряд льгот. Успех подобных зон в этих странах обусловлен *своеобразным совпадением интересов*. С одной стороны, многие развивающиеся страны перешли к политике роста за счет расширения своего экспорта и стремились привлечь иностранные инвестиции. С другой стороны, компании в промышленно развитых странах, производящие трудоемкие товары, локализовывали растущую долю своих предприятий и своей деятельности в развивающиеся страны в целях снижения издержек.

Проблематика ПЭЗ традиционно вызывала много споров, в центре внимания которых были вопросы, связанные, в частности, с последствиями предоставляемых ими исключений в отношении экономической,

³ Мы будем использовать понятие «преференциальные режимы» как наиболее полно отражающие сущность и общность используемых специальных механизмов регулирования хозяйственной деятельности. К тому же именно этот термин предлагается сегодня Счетной палатой Российской Федерации при анализе существующих сегодня на территории Российской Федерации льготных режимов ведения предпринимательской деятельности.

социальной и даже экологической сферы как для стран, предоставляющих их, так и на международном уровне.

Изначально, формирование ПЭЗ рассматривалось в качестве инструмента в сфере внешнеэкономической деятельности. Речь шла о создании благоприятных условий для привлечения иностранного капитала на территорию страны. Такое понимание было заложено и в официально принятой Киотской конвенции, согласно которой свободная зона представляет собой анклав на национальной таможенной территории⁴.

Вместе с тем нацеленность ПЭЗ исключительно на формирование таможенных анклавов в современных условиях *перестала обеспечивать достижение целей структурной и промышленной политики*. Сегодня особенно в развитых странах используется более широкий подход к их формированию, который более полно отражает существо ПЭЗ. Это находит отражение и в научных исследованиях. Они рассматриваются в качестве части экономического пространства страны, где действует та или иная система преференций, или инструмента селективного ограничения действующих на всей территории страны механизмов государственного вмешательства.

Анализ существующих преференциальных территорий указывает на то, что *их предназначение разниться*. Так, для развивающихся стран характерна их ориентация прежде всего на привлечение иностранных инвестиций, помощь, оказываемую для выхода отечественных товаров на мировые рынки, на укрепление позиций в мировом разделении труда. В центре внимания здесь стоят цели промышленной политики и структурных трансформаций (например, нацеленность на развитие экспортноориентированных отраслей), а главное, — привлечение иностранного капитала, передовых технологий и современного управленческого опыта [1, с. 17].

Территории со специальными режимами хозяйствования создаются и в высокоразвитых странах, где они преследуют прежде всего цели региональной политики (речь идет, например, о таких вопросах как создание новых рабочих мест, развитие мелкого /и отчасти среднего/ бизнеса). Главная направленность здесь — привлечение национальных инвестиций для экономического роста депрессивных регионов и в целом регионального развития. При принятии решения о создании преференциальных территорий обычно *обращается внимание на такие показатели*, как уровень доходов населения, безработица и другие индикаторы, связанные с уровнем жизни. В целом для высокоразвитых стран характерным является незначительное количество подобных зон и временные ограничения принимаемых мер.

Остановимся коротко на нескольких примерах из опыта развития ПЭЗ в разных странах.

⁴ Международная Конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур. Приложение VIII (в редакции 1973 и 1999 г.) // Консорциум Кодекс. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901082>

Мировой опыт формирования и развития преференциальных территорий

В современной истории одной из первых инициатив по созданию преференциальной территории стала свободная экономическая зона вокруг международного аэропорта Шеннон в Ирландии, где эффективно были учтены выгоды от географического расположения территории. В результате технического прогресса возникли серьезные экономические трудности, поэтому на базе аэропорта была создана зона свободного международного предпринимательства.

Что важно, инициатива по созданию такой зоны поступила «снизу» — от тогдашнего директора аэропорта Шеннон. Важным конкурентным преимуществом данной преференциальной зоны стала возрастная структура населения Ирландии, которое является одним из самых молодых в Европе (лишь 35% населения старше 25 лет). Уже в 2010 г. доходы от реализации продукции зарегистрированных на ее территории компаний составили около 3 млрд евро, из которых 92% приходились на экспортные рынки [2, с. 58]. Преференциальный режим для иностранных компаний привел к созданию за короткий период тысячи рабочих мест, результатом чего стала ликвидация безработицы и экономический рост региона.

В итоге из международного аэропорта, основой специализации которого была дозаправка самолетов трансатлантических рейсов, Шеннон превратился в район, где сконцентрировано производство электронного оборудования, буровых установок, промышленных алмазов, товаров широкого потребления. Сегодня здесь работают филиалы крупнейших транснациональных корпораций, в частности *Intel*, расположен крупнейший бизнес-парк, где работают 180 компаний в таких секторах, как авиация, медицина и информационные технологии. На сегодняшний день годовой экспорт ПЭЗ аэропорта Шаннон превышает 3 млрд долл.⁵

Первый опыт по массовому внедрению преференциальных режимов иллюстрирует история Юго-восточной Азии. Еще в 90-е гг. XX в. здесь была поставлена задача привлечения иностранных инвестиций для поддержания высоких темпов экономического роста. Создание промышленных площадок с особыми режимами затронуло практически все страны этого макрорегиона.

Так, *первый промышленный парк во Вьетнаме* (1991 г.) позволил не только привлечь иностранные инвестиции, но и создать необходимые рабочие места для молодежи. Увеличились и доходы местных бюджетов от аренды земли. На сегодняшний день зоны экспортной переработки и индустриальные парки города Хошимина концентрируют около 1 700 действующих инвестиционных проектов⁶. Успехи первого

⁵ A History of Innovation // The Shannon Airport Group. URL: <https://www.snnairportgroup.ie/about-us/shannon-group-history> (дата обращения: 15.05.2023).

⁶ Рост инвестиций в зоны экспортной переработки и индустриальные парки в Хошимине превысит 21% // Электронная газета Коммунистической партии Вьетнама. URL: <https://ru.dangcongsan.vn/vietnam-segodnya/rost-investicij-v-zoni-eksportnoj-pererabotki-i-industrialnie-parki-v-hoshimine-previsit-21-17781.html>

промышленного парка, особенно в сфере трудоустройства, были поддержаны по всей стране — было создано более 200 промышленных парков, заложивших серьезный фундамент для социально-экономического развития страны. Расширение связей между создаваемыми парками привело к углублению механизмов преференциальных зон. На основе нескольких промышленных зон экспортной переработки товаров сегодня создаются промышленные парки, в которых сосредоточено высокотехнологичное производство, использующее современные технологии и достижения цифровой экономики.

Датой начала формирования современных *индонезийских зон* считается 1988 г., когда стал действовать треугольник роста Сингапур — штат Джохор (Малайзия) — провинция Риау (Индонезия), или СИДЖОРИ (*Singapore — Johor — Riau, SIJORI*). На сегодняшний день здесь существуют разные их типы: зоны свободной торговли и свободные порты, туристические зоны, технопарки, промышленные парки и специальные экономические зоны.

Однако, безусловно, *наиболее известным примером развития преференциальных территорий* является Китай, где они получили название открытые экономические зоны (ОЭЗ). Именно им в значительной степени Китай обязан успехами в экономическом развитии. Во многом такой результат был обусловлен специфическими для Китая факторами. Речь, прежде всего, идет об использовании дешевой рабочей силы. Большую роль сыграли и особенности географического положения страны — протяженная береговая линия, а также (связанное с этим) большое количество портов.

Успех первых прибрежных ПЭЗ побудил правительство страны принять решение об открытии для иностранных инвестиций большинства крупных административных центров и приграничных территорий. Впоследствии на повестку дня встало создание зон свободной торговли, технологического и инновационного развития.

В результате в Китае сформировалась достаточно сложная и многоуровневая интегрированная система зон со специальными условиями хозяйствования, *аналогов которой нет* ни в одной стране. По данным доклада ЮНКТАД о мировых инвестициях за 2019 г., в Китае в общей сложности насчитывается 2 543 особых экономических зоны, т.е. около половины мировых ПЭЗов, которые можно *классифицировать на 15 типов*. Внешнеторговый оборот этих территорий измеряется десятками миллиардов долларов, а доля в экспорте и импорте страны все время возрастает⁷ [3, с. 86]. За 40 лет политики развития СЭЗ (1978–2018 гг.) объем внешней торговли страны (в долларовом выражении) увеличился примерно в 230 раз, в т.ч. экспорт, — в 250 раз, а импорт, — в 210 раз. В 2020 г. доля КНР в мировой торговле превысила 13% [4, с. 11].

Несмотря на безусловно положительные результаты функционирования свободных экономических зон в Китае, *их развитие сталкивается*

⁷ World Investment Report 2019. Special economic zones // United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/system/files/official-document/wir2019_en.pdf

с рядом проблем, учет которых важен при использовании данного института в Российской Федерации. Среди таких проблем — недостаточный уровень квалификации рабочей силы и особенно управленческого звена; встречающаяся противоречивость законодательной базы в сфере ПЭЗ; подчас низкие темпы внедрения западных технологий (что в определенной степени порождено первым из выделенных факторов) и др.

Однако, несомненно, позитивным результатом китайского опыта стало то, что помимо непосредственной цели, связанной с привлечением иностранных инвестиций, их развитие сопровождалось созданием современной инфраструктуры, в т.ч. на основе сотрудничества государства с частным бизнесом. Все это, в свою очередь, стало мощным фактором роста внутренних, национальных, инвестиций, запустив своеобразную мультипликационную спираль роста китайской экономики. Развитие ПЭЗ имело и еще одно макроэкономическое последствие: территории многих из них превратились в своеобразные площадки для отработки новых, основанных на экономической либерализации, методов хозяйствования, которые затем стали применяться на всей территории Китая.

Опыт Китая демонстрирует *этапность в распространении института преференциальных территорий*. Если первый этап, начавшийся в 70-х гг. XX в. был направлен на привлечение иностранных инвестиций, то второй, стартовавший в 2013 г., поставил уже более стратегические задачи, а именно массовое продвижение за рубеж китайских капиталов, товаров, услуг, технологий [5].

Итак, основным ориентиром при создании преференциальных режимов во всех странах является привлечение иностранных инвестиций в качестве важнейшего фактора повышения темпов социально-экономического развития.

Но тот же опыт показывает, что в ряде случаев подобные зоны создаются и для решения задач структурной перестройки экономики, например, *для развития мелкого и среднего бизнеса*.

Так, различного рода индустриальные парки и специальные экономические зоны стали во многих странах Африки основными катализаторами развития сети мелких и средних предприятий, формирующих своеобразный хребет современной мировой экономики. Особенно наглядно это видно на примере стран с эмергентными рынками, где на мелкий и средний бизнес приходится около 90% всех предприятий и половина рабочих мест. В странах Африки эти показатели еще выше: здесь на предприятиях мелкого и среднего бизнеса занято около 80% рабочей силы континента. Однако при этом доля названных предприятий в экспорте намного меньше. Например, в Египте на мелкий и средний бизнес приходится 75% рабочей силы, но они формируют лишь 20% экспорта страны. Те же диспропорции наблюдаются по всей Африке. Например, в Марокко МСП составляют 90% предприятий, но формируют они лишь 30% экспорта. Опыт названных стран показывает, что расширение деятельности малых предприятий в рамках

индустриальных парков при надлежащих механизмах регулирования приводит к расширению их участия в единых производственных цепочках. А это, в свою очередь, приведет к увеличению экспорта МСП⁸.

Дополнительным фактором, обусловившим рост внимания к вопросам поддержки МСП в границах преференциальных зон, стала пандемия. И если мелкий и средний бизнес рассматриваются в качестве важнейшего фактора экономического роста и постпандемийного восстановления, специальные экономические зоны и промышленные парки, которые их образуют, рассматриваются в качестве необходимого условия их развития⁹.

Вообще интеграция в систему ОЭЗ стран Африки стала одной из примечательных тенденций последних десятилетий. Именно *эта форма хозяйствования была взята многими африканскими странами* для широкомасштабного привлечения инвестиций и увеличения своего экспорта. Как и в других странах, основными механизмами здесь стало создание системы финансовых стимулов, упрощение административных процедур, либерализация торговли в пользу ряда целевых секторов, которые часто конкурируют друг с другом. В 2018 г. количество открытых экономических зон во всех арабских странах достигло 127, из которых 70 — многофункциональные зоны (55%), 37 — специализированные (29%), 19 зон являются логистическими центрами (15%) и одна зона ориентирована на инновации (1%)¹⁰.

В Соединенных Штатах нет открытых экономических зон, аналогичных тем, которые существуют в России или в других странах. Вместе с тем в 26 штатах имеется собственное законодательство, касающееся территорий с особым статусом — «зон внешней торговли» («*Foreign Trade Zones*»). Первая такая зона была создана еще в 1934 г. Ее особенностью является то, что на первом месте здесь стоит не задача привлечения инвестиций, а проблема сокращения уровня безработицы и стимулирования торговли. Как и в других странах, здесь предусмотрена возможность предоставления льгот как в сфере некоторых видов хозяйственной деятельности, так и в отношении ввозимых на территорию товаров. При этом условием создания преференциальных территорий обычно является уровень бедности (доля бедных должна превышать 25% населения территории) и безработицы (уровень которой должен быть выше 50% среднего показателя по штату). В настоящее время в каждом штате существует по крайней мере одна подобная зона, а всего в стране их численность достигает 195. Несмотря на то, что проблема привлечения иностранных инвестиций не стоит так остро, как в других странах, по данным ВТО, американские СЭЗ составляют значительную часть

⁸ Подобной стратегии придерживается, например, компания Polaris Parks в Египте, основанная в 2007 г. и владеющая пятью индустриальными парками в стране общей площадью 5 млн м².

⁹ Le rôle des zones industrielles dans la croissance des PME sur les marchés émergents. Les PME sont la clé de la croissance mondiale des marchés émergents // Atalayar. URL:

¹⁰ Rapport sur l'investissement dans le monde, 2019 // United Nations Conference on Trade and Development. URL: https://unctad.org/fr/PublicationsLibrary/wir2019_overview_fr.pdf.

общего торгового оборота страны. В 2020 г. на предприятиях этих зон работало около 3,8% работников по найму¹¹.

Опыт Южной Кореи является примером того, как политика в области развития СЭЗ стала предпосылкой для комплексных реформ и структурных *преобразований экономики всей страны*.

В основу принятой в Южной Корее стратегии была положена идея замены политики импортозамещения политикой развития, основанной на экспорте. Первая экспортная СЭЗ была создана еще в 1970 г. в г. Масане, а вторая — в Иксане в 1973 г. Их целью стало привлечение прямых иностранных инвестиций, прежде всего для содействия экспорту, занятости и передаче технологий. Однако использование института СЭЗ преследовало и более стратегические цели. Речь шла о внедрении элементов плановой экономики, создании т.н. чеболей (такое название получили в стране полугосударственные мегакорпорации, ставшие главными факторами экономического роста страны после периода застоя) и формирования новой инвестиционной политики. Опыт оказался успешным, и за первыми двумя СЭЗ последовало создание новых зон.

Так, например, в 2008 г. на юго-западе страны была создана зона Енчхон, ориентирующаяся на развитие кластера инновационных производств мирового уровня. Благодаря географическому положению этой зоне отводилось предназначение стать связующим звеном между Сеулом, центральными районами страны и Китаем. В том же году на границе двух провинций Южной Кореи была создана СЭЗ Тэгу-Кенбук. Отличительной особенностью этой зоны является то, что она не имеет доступа к морю, однако ее создание было продиктовано целями региональной политики, связанными с необходимостью развития двух соседних провинций.

В настоящее время в Южной Корее действует 8 СЭЗ, органично вписывающиеся не только в пространственную структуру экономики, но и в общую модель социально-экономического развития страны. Это отражено и в принятом в стране специальном законе «О поощрении иностранных инвестиций». В законе отмечается важность «...поощрять иностранные инвестиции в Корее путем предоставления необходимой поддержки и льгот и вносить вклад в устойчивое развитие национальной экономики»¹².

История и проблемы развития преференциальных территорий в Российской Федерации

Таким образом, мировой опыт показывает, что многие страны использовали институт ПЭЗ не только в ходе трансформационных изменений, но и в периоды поиска новых источников роста экономики.

¹¹ Zones franches et entrepôts sous douane aux États-Unis // Oppotimes. 2022. 14 décembre. URL: <https://www.opportimes.com/zones-franches-et-entrepots-sous-douane-aux-etats-unis/>

¹² Поправка к Закону о поощрении иностранных инвестиций Кореи 2019 года — Инвестиционные стимулы в Корее // The Korean law blog. URL: <https://www.thekoreanlawblog.com/2019/06/korean-foreign-investment-promotion-act-2.html>

Создание СЭЗ чаще всего обусловлено целями привлечения прямых иностранных инвестиций, создания рабочих мест в регионах, а также проверки новых мер экономической политики и создания новых институциональных практик [6].

При этом формирование свободных экономических зон и привлечение инвестиций не является самоцелью, а представляет собой лишь средство для обеспечения более глубоких трансформаций экономики, формирования желаемой институциональной структуры. Здесь мы видим своеобразное проявление закономерности, описанной В.М. Полтеровичем, *когда создаваемые промежуточные институты способствуют ослаблению имеющихся ограничений* [7]. Применительно к теме настоящей статьи, свободные экономические зоны, обеспечивая привлечение инвестиций (в т.ч. иностранных) обеспечивают инвестиционную, технологическую и кадровую подушку для более широкомасштабных трансформаций экономики.

Формирование ПЭЗ в Российской Федерации имеет достаточно длительную историю. Первыми здесь, по сути, стали особые экономические зоны, создание которых стало во многом попыткой перенять доказавший свою эффективность западный опыт.

Еще в 1990–1991 гг. был взят курс на создание СЭЗ. Спецификой этого этапа в становлении института ПЭЗ было то, что при их создании *использовался индивидуализированный подход*: каждая зона создавалась указами президента и постановлениями правительства. Так, был официально признан статус СЭЗ вначале для 12, а затем и 20 регионов. Среди них – Приморский край, г. Находка, Алтайский край, г. Санкт-Петербург, Ленинградская область, г. Выборг, г. Зеленоград, Калининградская, Читинская, Новгородская области, Еврейская АО.

Основным недостатком этого этапа стало то, что предоставление регионам права на формирование СЭЗ исключительно в целях привлечения иностранного капитала, по сути, *привело к созданию офшорных территорий*. Именно этот период характеризовался высокими показателями доли теневого бизнеса в экономике страны. Участие в СЭЗ использовалось многими гражданами и предпринимателями для вывода средств, которые выделялись из федерального бюджета, за рубеж. Отсутствие у государства ресурсов для формирования необходимой инфраструктуры (включая дороги) также не обеспечивало нужных предпосылок для институционализации СЭЗ.

В целом первый этап институционализации СЭЗ не оправдал себя. Хотя к 2004 г. в Российской Федерации числилось 24 зоны со специальными режимами хозяйствования, основная цель, которая была поставлена (создания стимулов для развития отраслей и территорий, привлечение иностранных инвестиций и западных технологий) так и не была достигнута. По некоторым СЭЗ отсутствовало даже какое-либо учредительское оформление.

Справедливости ради следует отметить, что ряд регионов продемонстрировал способность привлечь в экономику иностранный капитал.

Например, позитивный опыт был накоплен в Находке, Калининграде, Магадане, на Сахалине¹³.

2005 г. знаменовал собой *новый этап в развитии преференциальных территорий*. Был принят Федеральный закон № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», а также два федеральных закона, регулирующих развитие данного института в конкретных субъектах Российской Федерации: Федеральный закон № 16-ФЗ от 10 января 2006 г. «Об особой экономической зоне в Калининградской области» и Федеральный закон № 104-ФЗ от 31 мая 1999 г. «Об особой экономической зоне в Магаданской области». С учетом мирового опыта функционирования свободных экономических зон предусматривалась возможность четырех их типов: промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных, портовых. Новые механизмы предусматривали и преграды на пути офшоризации СЭЗ.

Основными механизмами в рамках нового правового пространства стало предоставление для резидентов создаваемых ПЭЗ налоговых преференций по налогам на прибыль и на имущество, по земельному и транспортному налогам. Предусматривался и режим свободной таможенной зоны для резидентов, осуществлявших технико-внедренческую деятельность. Кроме того, в особых экономических зонах государство брало на себя обязанность строительства (за счет бюджетных средств) инновационной, инженерной, транспортной и социальной инфраструктур. Был введен и режим одного окна для административного содействия инвесторам в создании новых компаний. Для каждого из четырех типов ПЭЗ предусматривались свои системы льгот и преференций, имеющие рамочный характер.

Примечательно, что с этого периода термин «свободные экономические зоны», который достаточно полно соответствовал общемировой терминологии, был заменен в России на термин «особые экономические зоны». Подобная смена терминологии была продиктована скорее желанием обозначить новый этап в институционализации зон со специальными режимами хозяйствования, нежели изменениями видения сущности и предназначения данного института.

Отличительной особенностью нового этапа в институционализации ПЭЗ стало *использование кластерного подхода в их организации*. Такой подход выглядел вполне логично: оба института имеют, по сути, одно основание, а именно то, что формируются они в прорывных точках социально-экономического развития. Мировой и отечественный опыт показал, что преференциальные зоны могут быть одной из составля-

¹³ Определенные позитивные результаты показывали и существовавшие в это время (и существующие до сих пор) такие территории со специальными режимами хозяйствования, как закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), где градообразующими предприятиями были объекты Министерства обороны и Министерства атомной промышленности Российской Федерации, и наукограды как города с высокой степенью концентрации интеллектуального и научно-технологического потенциала.

ющих кластеров. В свою очередь создание взаимодействующих кластеров может стать реальной предпосылкой для формирования новых зон со специальными режимами хозяйствования. Кластеры и кластерная политика уже давно рассматриваются в качестве важнейшего фактора повышения темпов экономического роста. Несмотря на наличие страновых разновидностей, присущих кластерной политике¹⁴, ее роль в качестве фактора регионального развития сегодня не подвергается сомнениям. Таким образом, «ОЭЗ как экономическая система с особым режимом предпринимательской деятельности... включает в себя многие элементы кластерной политики. По своему характеру выбор расположения ОЭЗ определяется конкурентными преимуществами регионов, на территории которых они создаются, и в данном аспекте этот инструмент отражает принципы проводимой государством инвестиционной политики» [8].

Взаимосвязь кластерного подхода и развития ОЭЗ была отражена и в Концепции кластерной политики Российской Федерации, установленной в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития до 2020 г. (принята в 2007 г.)¹⁵. В Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, разработанных Минэкономразвития отмечалось, что «благоприятные возможности для развития кластерных проектов открывает использование потенциала особых экономических зон технико-внедренческого, промышленно-производственного и туристско-рекреационного типа...»¹⁶.

Новый кластерный этап развития СЭЗ был ориентирован на то, что локализованные на определенной территории группы предприятий, производящих однородную продукцию, должны были получить импульс для своего ускоренного развития при помощи инструментов, характерных для ОЭЗ: налоговых и таможенных льгот, государственной поддержки, прежде всего в сфере формирования необходимой инфраструктуры, привлечения иностранных инвесторов и активизации внешнеторговой деятельности. Вместе с тем наблюдались (и наблюдаются до сих пор) сильные различия в перечне льгот, причем не только между группами преференциальных зон, но и внутри них.

¹⁴ Так, выделяется континентальная модель кластеров, присущая таким странам, как Республика Корея, Япония, Швеция, Франция, Италия, где государству отводится достаточно широкий набор функций: отбор приоритетных кластеров и финансирование затрат по разработке проектов их развития и англо-саксонская модель, характерная для США, Великобритании и Австралии, где роль государства минимальна, а главную роль играет рыночная конкуренция.

¹⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/aaooFKSheDLiM99HEcyrygtfmGzrnAX.pdf>

¹⁶ Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития России 26 декабря 2008 г. № 20615-ак/д19). URL: <https://legalacts.ru/doc/metodicheskie-rekomendatsii-po-realizatsii-klasternoi-politiki-v/>

Так, например, большинство входящих в группу промышленно-производственных ПЭЗ обладают льготами по налогу на имущество, транспортному, земельному налогам, налогу на прибыль, а также пониженным тарифом страховых взносов. Например, в ОЭЗ «Алабуга» и «Кашира-парк», хотя в целом основные льготы те же, однако по прибыли сохраняется (хотя и по пониженной ставке) налог в 2%. Подобный индивидуализированный механизм установления льгот, безусловно, противоречит принципам общности институциональных основ пространственного развития.

За первые 10 лет было создано 30 особых экономических зон. В них зарегистрированы (с момента создания зон) 376 резидентов, в т.ч. 74 — с иностранным участием. Создано более 13 тыс. рабочих мест, привлечено 146 млрд частных инвестиций. За этот же период уплачено в бюджетную систему 14 млрд руб. налогов [9, с. 53].

На сегодняшний день, по данным Минэкономразвития, в России функционируют уже 50 ОЭЗ, из них 31 промышленно-производственная, 7 технико-внедренческих, 10 туристско-рекреационных и 2 портовых. За 17 лет работы в ОЭЗ зарегистрировано 1 019 резидентов, из которых более 130 компаний с участием иностранного капитала из 42 стран. Общий объем заявленных инвестиций за эти годы составил более 1,78 трлн руб., вложенных инвестиций — более 822 млрд руб., было создано более 56,7 тыс. рабочих мест, уплачено порядка 308 млрд руб. налоговых платежей, таможенных отчислений и страховых взносов¹⁷.

По итогам 2021 г. резиденты ОЭЗ заплатили в бюджет 229 млрд руб. налогов, таможенных платежей и страховых сборов. Это, по имеющимся расчетам, почти в три раза больше, чем объем полученных ими льгот. 20 млрд руб., которые будут выделены на дальнейшее развитие инфраструктуры, будут направлены 55 резидентам в 14 ОЭЗ. Средства планируется использовать на строительство дорог, инженерных сетей и коммунальной инфраструктуры. По мнению многих аналитиков, подобные меры позволят создать около 14 тыс. новых рабочих мест, что даст дополнительный импульс для развития экономики¹⁸.

Приведенные количественные показатели, характеризующие развитие ОЭЗ, на первый взгляд говорят об эффективности создаваемых преференциальных территорий. Вместе с тем более глубокое изучение проблемы заставляет усомниться в подобных выводах.

Сомнения *относительно эффективности ОЭЗ* высказываются уже давно. Так, еще в 2013 г. в результате обследования, проведенного Счетной палатой Российской Федерации, было установлено, что *лишь 11 зон* (производственных и внедренческих) из 27 существовавших на тот момент *были «условно эффективными»* с точки зрения использо-

¹⁷ Особые экономические зоны // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/osoby_e_konomicheskie_zony/

¹⁸ Линник М. Резиденты ОЭЗ заплатили в бюджет 229 млрд рублей // Российская газета. — 2021. — 16 декабря. URL: <https://rg.ru/2021/12/16/rezidenty-oez-zaplatili-v-byudzhethet-229-mlrd-rublej.html>

вания государственных средств, направленных на их развитие¹⁹. Счетная палата пришла к выводу, что бюджетные деньги простаивают, строительство инфраструктуры существенно отстает от плана. Причин было несколько. Это и трудности со стороны регионов (в частности — оформление земли), и проблемы со стороны федерального центра, который систематически не выполнял сроки по выделению денег, затягивал процессы согласования подрядчиков.

Два года спустя Счетной палатой была проведена еще одна проверка деятельности ОЭЗ. Это было связано с тем, что к тому времени к системе преференциальных территорий был добавлен новый их тип — территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР).

Первые подобные зоны появились в 2015 г. на территории Дальневосточного федерального округа, позднее они стали создаваться и в моногородах. Основное отличие ТОСЭР от ОЭЗ заключалось в том, что они создавались под конкретных инвесторов по заявке региона. Был *существенно снижен и порог необходимых инвестиций* (со 120 млн руб. для резидентов ОЭЗ до 50 млн руб. для ТОСЭР). Были расширены и права инвесторов: например, было разрешено создание ТОР для добычи полезных ископаемых.

Создание ТОСЭР было направлено на решение еще одной важной проблемы. Так, если ОЭЗ были ориентированы прежде всего на развитие отраслей экономики и привлечение инвестиций, то в случае с ТОСЭР целью было провозглашено *создание комфортных условий для населения*. Этим, в частности, было продиктовано и увеличение сроков, на которые создаются ТОР: с 49 лет для ОЭЗ до 70 лет для ТОСЭРов.

Анализ количественных показателей развития ТОСЭРов на территории Дальневосточного федерального выглядит вполне привлекательным. Так, за 2015–2021 гг. в рамках ТОР для обеспечения инфраструктурной поддержки через Корпорацию развития Дальнего Востока направлено 49 млрд руб., а в ближайшие три года (с 2022 по 2024 г.), по словам аудитора Счетной палаты Н. Труновой, будет передано еще 79 млрд руб.²⁰. Однако оценка эффективности осуществляемых вложений приводит к другим выводам. Например, имеются существенные проблемы в самой системе планирования ТОР. По данным Счетной палаты, за декабрь 2021 г. из 22 планов было *утверждено всего 5*.

Вызывает вопросы и ситуация с ТОСЭРами на территории моногородов. Безусловно, предоставление последним права на создание на их территориях ТОСЭРов несет в себе позитивные моменты. Речь идет и о повышении инвестиционной привлекательности городских и сельских поселений, развитии социальной инфраструктуры, улучшении общей экономической ситуации на их территории. Однако, несмотря на то, что было принято несколько нормативных документов,

¹⁹ Не особо эффективные. Счетная палата раскритиковала деятельность ОЭЗ // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2013/12/18/56bfd2889a7947299f72d812>

²⁰ Счетную палату «убили» показатели ТОР // Сетевое издание Дейта. URL: <https://deita.ru/article/510136>

регулирующих вопросы и критерии их создания, требования к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами ТОР, создаваемых на территориях моногородов и т.п.²¹, не многие моногорода воспользовались предоставленной им возможностью.

Так, по данным Минэкономразвития Российской Федерации, на сегодняшний день, из 321 моногорода, существующих на территории Российской Федерации, ТОРы²² созданы только в 89²³.

Во многом такая ситуация объясняется тем, что создание ТОРов в данном случае ведет к утрате поселениями статуса классического муниципального образования. Превращение моногородов в муниципальное образование с особым статусом ведет, в частности, к тому, что на этих территориях прекращает действовать в полную силу Федеральный закон 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), а органы местного самоуправления вынуждены передавать часть своих полномочий управляющим компаниям. В определенной степени ограничивается в своих правах и население таких моногородов.

Так, не предусмотрено проведение никаких общественных обсуждений или публичных слушаний при утверждении документации по планировке территории опережающего социально-экономического развития (что опять же прописано в Федеральном законе № 131-ФЗ).

Среди последних нововведений в механизмах поддержки ОЭЗ следует выделить совершенствование и механизмы федеральной поддержки в рамках ОЭЗ. В марте 2023 г. Минэкономразвития призвало регионы активнее использовать следующие федеральные инструменты: механизм реструктуризации бюджетных кредитов, который позволяет профинансировать инфраструктуру для новых инвестпроектов за счет средств регионального бюджета и снизить госдолг на сумму налогов, уплаченных в федеральный бюджет, от реализации нового инвестиционного проекта; механизм возмещения региональных затрат на создание,

²¹ 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)» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. №1398-р «О перечне монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)» // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://static.government.ru/media/files/41d4f68fb74d798eae71.pdf>

²² В июне 2022 г. было принят Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации” и отдельные законодательные акты Российской Федерации». В результате из названия рассматриваемых преференциальных зон было исключено слово «социально-экономического» и территории опережающего социально-экономического развития были переименованы в территории опережающего развития.

²³ Территория опережающего развития // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor/

модернизацию и реконструкцию объектов инфраструктуры ОЭЗ, а также инфраструктурные бюджетные кредиты.

Продолжается и создание новых ОЭЗ. Планируется, например, создание двух ОЭЗ в регионах Сибири – в Тыве (на границе с Монголией) и Хакасии²⁴.

Основные проблемы создания преференциальных территорий в Российской Федерации

Как же можно оценить отечественный опыт использования института преференциальных зон, накопленный за прошедший период?

По данным Счетной палаты Российской Федерации, выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей регионов *до сих пор не прослеживается*. Притом что помимо предоставляемых налоговых и таможенных льгот, расходы федерального бюджета на финансирование действия преференциальных режимов за период 2019–2021 гг. составили почти 240 млн руб.²⁵

Уместно ли ждать быстрого эффекта от нового (с исторической точки зрения) института?

Эффективная организация работы в преференциальных зонах – это вопрос не одного дня. В качестве примера можно привести территории в Липецкой области и Татарстане. Здесь первые промышленные парки начали создаваться еще в 90-е гг. XX в. И хотя на сегодняшний день здесь за счет федеральных и региональных средств сформирована необходимая инфраструктура, приток реально инновационного капитала здесь *начал наблюдаться лишь недавно*.

Дают о себе знать и более общие вопросы. Так, сдерживает развитие территорий со специальными режимами хозяйствования и *нерегулированность вопроса о разграничении ответственности между федеральным и региональными уровнями власти*. Данная проблема, которая не давала о себе знать в условиях небольшого количества ОЭЗ, особенно остро встала, когда численность преференциальных территорий достигла нескольких десятков²⁶.

Несмотря на достаточно большое количество нормативных документов, так или иначе касающихся формирования и деятельности преференциальных территорий, *до сих пор отсутствует комплексная*, основанная на неких единых принципах, *политика привлечения инвесторов*. Не проработан даже на нормативном уровне и такой важный аспект данного

²⁴ Особые экономические зоны // Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/

²⁵ Бюллетень Счетной палаты. 2022. № 2 (291) // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-2-291-2022-g?highlight-search-result=ОЭЗ>

²⁶ Совещание с вице-премьерами // Официальный сайт Правительства России. URL: <http://government.ru/news/17737/>

направления социально-экономической политики, как общие принципы относительно создаваемых в ТОРах рабочих мест. Не говоря уже о таком ставшем хрестоматийным аспекте развития преференциальных территорий, как создание и развитие инфраструктуры. До сих пор не проработаны общие нормативы (или хотя бы принципы) в этой области.

Многие аналитики обращают внимание и на то, что в рамках сложившейся практики, потребность в инфраструктуре, необходимой для потенциальных инвесторов преференциальных территорий, *обеспечивается лишь постфактум*, после того как резидент получил данный статус. Нет четкости и в определении расходов на эти цели. Практика ежегодных корректировок соответствующих цифр явно работает против повышения привлекательности данного инструмента пространственной политики государства.

Вызывает вопросы и сложившийся механизм финансового обеспечения деятельности преференциальных территорий. Так, их финансирование осуществляется не только из федерального бюджета, но и из бюджетов региональных. В определенной степени это логично. Ведь, как мы отмечали, решение о создании, например ТОРов, принимается по инициативе регионов, а значит они должны нести определенную ответственность за свои решения. Однако подобный механизм, в условиях дотационности большинства региональных бюджетов, по сути, отдает финансирование преференциальных территорий на откуп федерального центра.

В определенной степени эту проблему могло бы решить формирование системы оценки эффективности ТОРов. Однако такая система должна не только учитывать эффективность использования бюджетных средств (притом всех уровней, а не только федерального), но и исходить из четкого понимания цели данного института. Если целью ПЭЗ является улучшение социально-экономической ситуации на территории, где создается зона, то в этом случае, эффективность будет определяться обобщающими показателями данной территории. Если же в качестве приоритетных мы выбираем цели пространственного развития Российской Федерации, то и показатели должны отражать степень сбалансированности развития ее составляющих, *сокращения социально-экономической дифференциации регионов*. Отсутствие определенности в целях создания преференциальных территорий приводит к тому, что основными показателями при оценке их результатов становятся такие чисто количественные показатели, как количество резидентов и созданных рабочих мест, а также объемов привлеченных инвестиций.

В любом случае проблемы регионального развития должны быть определяющими при принятии решения о создании преференциальных зон. Пока что часто эти зоны создаются на основе регионального лоббирования (администрации, местного бизнеса). Что касается необходимого технико-экономического обоснования и разработки механизмов функционирования создаваемых зон, то эти вопросы стоят на втором плане. Создание преференциальных территорий

часто рассматривается исключительно в качестве средства полного или частичного освобождения от налогов. Такая позиция, безусловно, не обеспечивает необходимых принципов пространственного развития страны, а формирует парадокс функционирования основной части преференциальных режимов в России — установленный льготный режим иногда отрицательно сказывается на состоянии местного промышленного сектора [10, с. 1].

* * *

Завершая анализ проблем формирования преференциальных территорий на экономическом пространстве Российской Федерации, зафиксируем четыре, на наш взгляд, принципиальных момента.

Первый. В системе механизмов пространственного развития преференциальные режимы занимают важное место. Они способны решить важные задачи пространственного развития государства. Об этом свидетельствует как мировой опыт их развития, так и позитивные моменты в их институционализации в России.

Второй. Отсутствие правозакрепленного понимания назначения ПЭЗ не позволяет сформировать и четкого механизма их включения в общую стратегию пространственного развития.

Третий. Необходимо четко определиться с тем, какие цели преследуют преференциальные территории: являются ли они средством повышения эффективности развития отдельных территорий (регионов), либо это инструмент пространственной стратегии в целом.

Четвертый. Эффективное включение территорий с преференциальными режимами требует разработки четких и единых принципов их функционирования. Это касается как проблем создания преференциальных зон, так и оснований для освобождения от налоговой нагрузки для резидентов.

Список литературы

1. *Сморядинская Н.В.* Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты // Вестник ИЭ РАН. 2011. № 3. С. 16–36.
2. *Кузнецова Е.Г.* Свободная экономическая зона Шеннон: опыт создания и путь к успеху // Региональная экономика: теория и практика. 2013. № 11. С. 57–60.
3. *Перцик Е.Н., Кабакова С.И.* Региональная политика Китая и свободные экономические зоны // Инновации и инвестиции. 2016. № 2. С. 84–89.
4. *Портяков В.Я.* Экспериментальные зоны свободной торговли в Китае. М.: ИДВ РАН, 2021. 104 с.
5. *Портяков В.Я.* Шанхайская экспериментальная зона свободной торговли // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2020. Т. 13. № 3. С. 103–117.

6. Волков А.Д. Мировой опыт применения экономико-правовых режимов и его использование в пространственной организации экономики Арктического региона // Экономика, предпринимательство и право. 2021. Т. 11. № 6. С. 1389–1404.

7. Полтерович В.М. Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // Montenegrin Journal Of Economics. 2012. Vol. 8. № 2. С. 25–44.

8. Абашкин В.Л. Использование особых экономических зон как инструмента кластеризации экономики региона // Региональная экономика. 2010. № 33. С. 15–20.

9. Швецов А.Н. Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. Вып. 4. С. 49–63.

10. Котов А.В. Оценка эффективности преференциальных режимов на муниципальном уровне // Вопросы территориального развития. 2022. Т. 10. № 1. С. 1–14.

References

1. Smorodinskaia N.V. Organizatsiia osobykh ekonomicheskikh zon v mirovoi i rossiiskoi praktike: kontseptual'nye aspekty [Organization of Special Economic Zones in World and Russian Practice: Conceptual Aspect], *Vestnik IE RAN* [Bulletin of IE RAS], 2011, No. 3, pp.16–36. (In Russ.).

2. Kuznetsova E.G. Svobodnaia ekonomicheskai zona Shenon: opyt sozdaniia i put' k uspekhu [Shannon Free Economic Zone: Creation Experience and Way to Success], *Regional'naia ekonomika: teoriia i praktika* [Regional Economics: Theory and Practice], 2013, No. 11, pp. 57–60. (In Russ.).

3. Pertsik E.N., Kabakova S.I. Regional'naia politika Kitaia i svobodnye ekonomicheskie zony [Regional Policy of China and Free Economic Zones], *Innovatsii i investitsii* [Innovations and Investments], 2016, No. 2, pp. 84–89. (In Russ.).

4. Portiakov V.Ia. Eksperimental'nye zony svobodnoi torgovli v Kitae [Pilot Free Trade Zones in China]. Moscow, IDV RAN, 2021, 104 p. (In Russ.).

5. Portiakov V.Ia. Shankhaiskaia eksperimental'naia zona svobodnoi torgovli [Shanghai Pilot Free Trade Zone], *Kontury global'nykh transformatsii: politika, ekonomika, pravo* [Contours of Global Transformations: Politics, Economics, Law], 2020, Vol. 13, No. 3, pp. 103–117. (In Russ.).

6. Volkov A.D. Mirovoi opyt primeneniia ekonomiko-pravovykh rezhimov i ego ispol'zovanie v prostranstvennoi organizatsii ekonomiki Arkticheskogo regiona [World Experience in the Application of Economic and Legal Regimes and Its Use in the Spatial Organization of the Economy of the Arctic Region], *Ekonomika, predprinimatel'stvo i pravo* [Economics, Entrepreneurship and Law], 2021, Vol. 11, No. 6, pp. 1389–1404. (In Russ.).

7. Polterovich V.M. Proektirovanie reform: kak iskat' promezhutochnye instituty [Reform Design: How to Look for Intermediate Institutions], *Montenegrin Journal of Economics*, 2012, Vol. 8, No. 2, pp. 25–44. (In Russ.).

8. Abashkin V.L. Ispol'zovanie osobykh ekonomicheskikh zon kak instrumenta klasterizatsii ekonomiki regiona [The Use of Special Economic Zones as a Tool for Clustering the Regional Economy], *Regional'naia ekonomika* [Regional Economics], 2010, No. 33, pp. 15–20. (In Russ.).

9. Shvetsov A.N. Osobyie pravovye rezhimy dlia privlecheniia chastnykh investitsii i sovremennykh tekhnologii v razvitie territorii [Special Legal Regimes for Attracting Private Investment and Modern Technologies in the Development of Territories],

Problemnyi analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovanie [Problem Analysis and State Management Design], 2015, Iss. 4, pp. 49–63. (In Russ.).

10. Kotov A.V. Otsenka effektivnosti preferentsial'nykh rezhimov na munitsipal'nom urovne [Evaluation of the Effectiveness of Preferential Regimes at the Municipal Level], *Voprosy territorial'nogo razvitiia* [Issues of Territorial Development], 2022, Vol. 10, No. 1, pp. 1–14. (In Russ.).

PREFERENTIAL TERRITORIES IN THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The spatial development strategy includes many components aimed, on the one hand, at ensuring the balanced development of the regions of the Russian Federation. On the other hand, it is aimed at the formation of preferential mechanisms for territories that particularly require investment and are characterized by negative development trends. The world has accumulated a lot of experience in the functioning of such mechanisms, which allows us to formulate their basic principles and orientation within the framework of the spatial development of a modern state. The article analyzes the main objectives of creating territories with special economic regimes, as well as problems that require attention when coordinating the policy of development of preferential zones, on the one hand, and spatial development in general, on the other. Examples of creation and functioning of preferential territories in different countries of the world are considered. The main stages in the regulation of such territories in Russia are highlighted, as well as the problems that exist on the way of their institutionalization.

Keywords: preferential zones, preferential territories, spatial development, open economic zones, free economic zones.

JEL: R11, R12, O18

Дата поступления — 18.06.2023 г.

ОДИНЦОВА Александра Владимировна

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития;

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт экономики Российской академии наук / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

ODINTSOVA Aleksandra V.

Dr. Sc. (Econ.), Leading Researcher at the Center for Federal Relations and Regional Development;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

e-mail: Aleksod@yandex.ru

Для цитирования

Одинцова А.В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации // *Федерализм*. 2023. Т. 28. № 2 (110). С. 27–46. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-2-27-46>