

УДК 330 332 338

DOI: 10.34670/AR.2023.14.33.034

## Преференциальные экономические зоны: их роль в пространственном развитии России

**Маевская Людмила Ивановна**кандидат экономических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудникЦентр федеративных отношений и регионального развития,  
Институт экономики РАН,117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский проспект 32;  
e-mail: milma 47@mail.ru

### Аннотация

В настоящее время особую актуальность приобретает вопрос о том, насколько целесообразно использовать такой институт развития, как преференциальные зоны. Это объясняется тем, что на сегодня в стране существует большое многообразие преференциальных зон, некоторые из которых не только не отвечают возложенным на них обязательствам, но в ряде случаев просто убыточны. И тем не менее, интерес к ним не ослабевает, и причиной тому является их потенциальные возможности в развитии сбалансированного пространственного развития страны. В статье предпринята попытка определить реальный потенциал преференциальных зон и условий их функционирования в качестве точек регионального экономического роста. Сформулированы условия, обеспечивающие вклад преференциальных зон в региональную экономику. В целях улучшения деятельности преференциальных зон особое внимание уделяется оценке эффективности преференциальных экономических зон, подготовке нового перечня региональных специализаций с акцентом на «пропульсивные» отрасли, созданию соответствующих региональных институтов развития. И самое главное-необходимости разработки механизма четкого встраивания преференциальных зон в стратегию пространственного развития страны.

### Для цитирования в научных исследованиях

Маевская Л.И. Преференциальные экономические зоны: их роль в пространственном развитии России. // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 4А. С. 348-360. DOI: 10.34670/AR.2023.14.33.034

### Ключевые слова

Преференциальные зоны, особые экономические зоны, территории опережающего развития, «пропульсивные» отрасли, стратегия пространственного развития страны.

## Введение

Современная Россия на сегодня испытывает на себе серьезный прессинг от вводимых экономических санкций и политического противостояния недружественных западных стран. Уход с российского рынка значительного числа зарубежных партнеров и инвесторов требует активизации экономических рычагов, способных возместить нанесенный санкционной политикой ущерб. И к таким инструментам, нацеленным на привлечение дополнительных инвестиций, ускорение импортозамещения, внедрение новых технологий, можно отнести действующие в стране преференциальные зоны, совершенствование механизма которых, способно дать серьезный позитивный эффект. Придав новый импульс уже действующим зонам с преференциями, можно с уверенностью рассчитывать на их активное участие в решении социально-экономических региональных и муниципальных проблем, путем формирования реальных полюсов роста, которые станут локомотивами ускорения развития страны в целом.

### Виды и особенности преференциальных зон в России

Преференциальные зоны – это ограниченная часть российской территории, на которой действует особый льготный режим для бизнеса, предоставляющий налоговые, таможенные и другие преференции резидентам, работающим в их границах.

В настоящее время в стране на законодательной основе функционируют следующие виды зон с преференциальными режимами: особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), зоны территориального развития (ЗТР), свободные экономические зоны (СЭЗ) на территориях Республики Крым и города Севастополя, Свободный порт (СП) Владивосток, инновационный центр «Сколково». [Малкова. 2019, с.1]

Применение преференциальных режимов не является новым открытием. Наоборот использование зон с преференциями имеет определенную историю, начало которой относится к практике зарубежных стран, когда в силу сложившейся критической экономической ситуации, их правительства для стабилизации экономики прибегали к этому механизму. «Так, хрестоматийный пример создания свободного порта, свободной экономической зоны Гибралтар был обусловлен войной между Великобританией и Испанией в конце XVII-го – начале XVIII века. По ее итогам Великобритания создала, точнее, вынуждена была создать свободный порт свободную экономическую зону для заселения новой для нее заморской территории». [Виленский. 2022, с.111]

В нашей стране появление преференциальных зон также было обусловлено непростой экономической обстановкой, вызванной перестройкой и новой региональной политикой, предоставляющей широкие полномочия субъектам РФ.

В начале 90-х годов в ряде регионов появились первые свободные экономические зоны (СЭЗ) в ряде субъектов федерации. Имеется ввиду Приморский край, Читинская область, Новгородская область и Калининградская область. Однако в условиях нестабильной экономической ситуации в стране эти зоны, не получив должной финансовой помощи, остались невостребованными.

С 1992 года стали создаваться особые экономические зоны (ОЭЗ), причем не только федерального значения (например, «Шерризон» у аэропорта Шереметьево и свободные таможенные зоны у аэропорта Внуково), но и регионального. В отсутствие четких

законодательных норм, регулирующих регламент создания и функционирования зон, региональные власти самостоятельно принимали решения об организации на своей территории ОЭЗ, руководствуясь не столько потребностями развития региона, сколько своим частными интересами. Резиденты часто получали налоговые и таможенные привилегии, не вполне экономически оправданные, что приводило к проблемам с доходами местных бюджетов. В результате эффективность от этих зон была крайне низкой, а их существование в ряде случаев носило коррупционный характер. Чрезмерное увлечение региональных властей формированием ОЭЗ без соответствующей законодательной базы и должного государственного контроля, превратило эти зоны в офшоры, создавая условия для экономических злоупотреблений. Так, потери от предоставленных налоговых преференций ЗАТО "Байконур" оценивался в 22 млрд руб. [История.2014, www] Многие экономисты считали ОЭЗ криминогенными территориями по отмыванию денег и вывозу наиболее ценных ресурсов из страны. Особенно это касалось тех зон, которые были образованы в депрессивных регионах, таких как, Республика Калмыкия, Республика Ингушетия, Чукотский автономный округ. Созданные в них зоны с префрежимами были по сути «внутренними офшорами», местом регистрации и ухода от налогов крупных и средних российских фирм.

Эффект от деятельности этих зон был отрицательным, так как помимо криминальной составляющей, приводил к резкому дефициту местных бюджетов, нуждающихся в постоянных госдотациях, что ставило под сомнение саму идею эффективности преференциальных зон. [Смородинская. 2011, www] Впоследствии многие из них после принятия Налогового кодекса РФ были упразднены правительством ввиду своей явной неэффективности (ОЭЗ в Республике Ингушетия).

Однако несмотря на весь спектр негативных результатов функционирования ОЭЗ правительство не отказалось от их использования, поскольку в них были уже вложены большие государственные ресурсы. Кроме этого потенциально преференциальные зоны до сих пор рассматриваются как точки роста регионального и муниципального развития. В связи с этим были предприняты шаги по ужесточению регламента деятельности преференциальных зон, упорядочены правила участия региональных властей в создании новых зон, сформулированы требования участия резидентов ОЭЗ, определен перечень налоговых льгот, что было законодательно зафиксировано в принятом в 2005 году Федеральном законе ФЗ№116 "Об особых экономических зонах". В соответствии с этим законом была проведена инвентаризация действующих ОЭЗ, результатом которой стало упразднение двадцати четырех экономических зон.

Особые экономические зоны были представлены следующими видами, имеющими ярко выраженную отраслевую специализацию: технико-внедренческие, промышленно-производственные, туристско-рекреационные и портовые. Одновременно была определена роль региональных администраций и их ответственность в участии создания и функционирования ОЭЗ, с целью более активной взаимосвязи зон с развитием тех территорий, на которых они расположены. Особенно эта проявилось в 2019 году, когда стало необходимо оценивать выгоды и затраты от организации ОЭЗ при формировании местных бюджетов, что потребовало от региональных властей активного участия в управлении ОЭЗ. Передача полномочий в области управления ОЭЗ на региональный уровень повысила интерес региональных властей к организации и контролю за их деятельностью. Предоставленные налоговые преференции резидентам ОЭЗ и новые более четкие условия их функционирования повлияли на экономическое развитие данных территорий, благодаря привлечению дополнительных

инвестиций, созданию новых рабочих мест, благоприятной предпринимательской среды и инфраструктурных преобразований. В целом, несмотря на определенные недостатки, интерес к ОЭЗ сохраняется и процесс их создания продолжается. С этой целью в 2021 году правительство РФ определило новые правила деятельности ОЭЗ, которые должны обеспечить их эффективность. Так, инвестирование в инфраструктуру ОЭЗ должно составлять 1:5 между бюджетным финансированием и частными инвестициями. Установлено требование к минимальному количеству резидентов. В случае, если объём инвестиций составляет от 8 млрд до 20 млрд рублей, то ОЭЗ должны состоять минимум из пяти компаний, а если объём инвестиций больше 20 млрд рублей, то возможно нахождение одного резидента. [Виленский, 2021, 139]. Дальнейшая работа по оценке результативности ОЭЗ позволит более рационально расходовать средства местных бюджетов и нацеливать резидентов на разработку проектов, обеспечивающих привлечение новых инвестиций и технологий с целью создания новых импортозамещающих производств.

По данным Министерства экономики РФ количество ОЭЗ в 2022 году увеличилось до 44. [Виленский, 2022, 111] При этом в приоритете находятся промышленно-производственные зоны, их более половины, затем туристско-рекреационные и технико-внедренческие.

Наряду с ОЭЗ в настоящее время действуют и другие преференциальные режимы. Речь идет о территориях опережающего социально-экономического развития (ТОР), функционирование которых обусловлено принятым в конце декабря 2014 года Федеральным законом № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». [ФЗ №473] Эти зоны располагаются на территориях муниципальных образований, особенно моногородов и в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО). Кроме этого, как уже говорилось выше, функционирует Свободный порт Владивосток (СПВ); Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ); свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города Севастополя. В отличие от ОЭЗ (за исключением ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях) все остальные преференциальные зоны носят региональный и муниципальный характер и нацелены на социально-экономическое развитие территорий, на которых они расположены.

В настоящее время акцент сместился на создание территорий опережающего социально-экономического развития, основной задачей которых является преодоление межрегиональных социально-экономических различий. Особый интерес к ТОР объясняется тем, что механизм их функционирования позволяет создать позитивный предпринимательский климат в депрессивных регионах, делая их привлекательными для инвесторов, благодаря серьезным экономическим привилегиям. Однако, позже ТОР стали рассматривать и как институты регионального развития, обеспечивающие прорыв в развитии территорий, на которых они расположены. При этом следует отметить тот факт, что несмотря на отсутствие у ТОР такой важной составляющей преференциальных режимов, как таможенные льготы, они все больше завоевывают пространство страны. Если первая территория социально-экономического развития появилась в городе Набережные Челны, то сегодня их распространение затрагивает многие регионы страны. В 2019 году в стране насчитывалось 111 ТОР, причем 82 были созданы в моногородах.

Стремительное развитие зон социально-экономического развития, однако не означает, что все они успешны и являются триггерами развития территорий, на которых они расположены. Подтверждением чему является напряженность отдельных местных бюджетов, проявляющаяся в превышении бюджетных расходов над доходами, обусловленных предоставленными налоговыми льготами и недополученными в результате этого доходами из-за недостаточно

эффективной деятельности резидентов зон. Так, в 2021 году субъекты ДФО получили более 160 млрд рублей дотаций на выравнивание их региональных различий, что составило 40% от суммы всех трансфертов. В тоже время доходы от ТОР и Свободного порта Владивосток за весь период функционирования принесли региональным бюджетам всего 52 млрд руб. [Турнова,2022, www] Однако, именно, их вклад в увеличение доходов в региональный бюджет должен стать важнейшим фактором оценки результативности деятельности зон. Кроме этого, в ряде случаев нет заметных социальных преобразований от существования преференциальных зон в регионах, в которых они расположены.

В тоже время, по данным обследования, проведенного Счетной палатой в 2022 году было отмечено, что ТОР особенно положительно влияют на темпы развития ВРП в моногородах. Так, в тех городах, которые стали территориями опережающего развития, помимо положительной динамики ВРП наблюдался и рост производительности труда, который за два года (2017-2019г.г.) увеличился на 32%, а прирост добавленной стоимости в 2017–2018гг. выше на 36 % по сравнению, с аналогичными городами, но не имеющими статуса ТОР. Сравнение городов с ТОР по наиболее важным экономическим показателям с городами, в которых нет этих преференциальных режимов, свидетельствует об их позитивном влиянии на экономику городов. [Белев, Ветеринаров, Сучкова,2021,36]

В этой связи, интерес к преференциальным зонам, несмотря на различную степень их эффективности, а в некоторых случаях и убыточность, не ослабевает.

Сохранение и развитие преференциальных зон объясняется также тем, что благодаря преференциям, на их территории создаются условия, позволяющие бизнесу инвестировать сэкономленные средства в развитие своего производства, привлекать дополнительную рабочую силу, расширять рынки сбыта и увеличивать в конечном итоге доходную часть региональных бюджетов.[В СП, 2022.www] Как показал мониторинг в регионах с преференциальными режимами в среднем на 0,9% выше темп роста ВРП и на 0,7% выше индекс производительности труда. [В СП, 2022.www]

Учитывая потенциальные возможности преференциальных зон и влияние их на региональное развитие при определенной коррекции правил организации и оценки их результативности, они смогут стать полюсами социально-экономического роста регионов и моногородов, стимулировать создание конкурентной продукция, и компенсировать, тем самым, последствия жесткой санкционной политики, осуществляемой против нашей страны.

### **Потенциал преференциальных зон, как полюсов роста пространственного развития страны**

Использование преференциальных зон в качестве драйверов регионального развития стало одним из важных направлений при разработке пространственной модели развития страны с целью выравнивания и оптимизации социально-экономического развития регионов. Ориентация на сохранение и включение этих зон в пространственную стратегию экономического развития состоит в том, что благодаря предоставлению налоговых и других преференций, они обладают способностью привлекать инвестиции в регион или муниципальный объект, на территории которого расположены.

Важно отметить то, что особенным преимуществом преференциальных зон всегда была их ориентация на привлечение в первую очередь иностранного капитала, развитие торговых отношений с иностранными партнерами, создание совместных инновационных фирм с целью

использования современных зарубежных видов оборудования. В частности, деятельность ОЭЗ практически всегда ориентировалась на внешнеэкономические связи с зарубежными инвесторами, заинтересовывая их благоприятными условиями для бизнеса, особенно таможенными льготами.

Однако в новых реалиях, ввиду вводимых санкций, такая возможность резко ограничена, что делает востребованным стимулирование развитие зон, в приоритете которых стоят задачи разработки новых видов технических инноваций, способных самостоятельно без участия иностранных партнеров, решать технологические проблемы.

Первоначально, после ухода иностранных инвесторов с российского рынка, проекты, в которых был задействован иностранный капитал (в том числе те, что с иностранными акционерами) приостановились, и российский бизнес оказался в сложном положении. Казалось, что деятельность таких зон обречена прекратить свою деятельность. Однако, случилось обратное. После ухода иностранных инвесторов у резидентов, в частности, ОЭЗ появилась реальная возможность самим участвовать в работе уже начатых и даже «замороженных» технологических проектов, которые нацелены на производство востребованной российским рынком продукции, ранее либо создаваемой с участием зарубежных партнеров, либо ввозимой из-за рубежа. Иными словами, для многих российских инвесторов эта ситуация не привела к краху их бизнеса, а скорее наоборот, имела вполне положительный результат, позволив им за незначительные суммы выкупить доли иностранных инвесторов, сохранив за собой все привилегии преференциальных зон, как туристическо-рекреационные в условиях ограничений по внешнему туризму, смогли активно начать развивать туризм внутри страны.

Таким образом, в сложившейся ситуации перед резидентами преференциальных зон встала задача не только продолжать начатые проекты, но и переориентироваться на новые, связанные с импортозамещением и самим производить продукцию, востребованную в стране. В этих условиях ориентиром для резидентов становится оценка наиболее перспективных региональных специализаций, т.е. конкретных производств и отраслей, в которых имеется либо высокий технический и технологический потенциал, либо ресурсный. На базе таких производств и при участии региональных властей, обеспечивающих соответствующие налоговые и другие льготы, могут создаваться условия для эффективной деятельности преференциальных зон, которые должны стать точками или полюсами роста данной территории.

В последнее время в экономической литературе вместо полюсов и точек роста появилось понятие «пропульсивных» отраслей. [Кузнецов, Лачининский, Михайлов, Шендрик, 2019,1254] Эти отрасли высокотехнологичны и их продукция имеет широкий спрос. О роли таких отраслей говорится в работе французского экономиста Ф. Перри, который относил к ним отрасли, являющиеся драйверами экономического развития, позитивно влияющими на структуру производства данной территории.

Ф. Перри [Барцева, Яковлевская, 2022, www] все отрасли представил в виде трех групп:

1. Медленно развивающиеся, удельный вес которых постоянно снижается в структуре народного хозяйства.

2. Отрасли, не влияющие на структуру экономики страны, отрасли, производящие конечные предметы потребления.

3. Отрасли, растущие быстрыми темпами, стимулирующие возникновение и рост промышленных полюсов, обеспечивая индустриальный прорыв в экономике страны. Именно

они, тесно взаимодействуя между собой, образуют комплекс, так называемых, «пропульсивных» отраслей.

Роль преференциальных зон, особенно ТОР состоит в том, чтобы в своей деятельности ориентироваться на «пропульсивные» отрасли конкретной территории, продукция которых отличаются высокими техническими характеристиками и потребительским спросом, имеют необходимые компетенции, инфраструктуру, соответствующую ресурсную базу. Формирование зон с учетом наличия таких отраслей позволит на данной территории создавать полюса экономического роста, привлекать инвестиции резидентов, производить конкурентную продукцию, и тем самым, полностью оправдывать предоставленный им преференциальный режим.

Ориентация на развитие «пропульсивных» отраслей может стать важным стимулом и для технико-внедренческих ОЭЗ, создание которых будет обеспечивать структурную отраслевую перестройку регионов. В этом случае их можно рассматривать также, как триггер современной промышленной политики, направленной на новую региональную структуризацию экономики, путем привлечения инвесторов в «пропульсивные» отрасли, с целью создания конкурентной продукции, имеющей широкий рынок сбыта. И как результат- заинтересованность местных властей в контактах с резидентами ОЭЗ с целью создания им благоприятных условий, что в конечном счете обеспечит экономический подъем региона.

Следует отметить, что такие зоны предполагают не только структурные отраслевые преобразования, они также влекут реформирование существующей системы региональных институтов, стимулируя создание новых, позитивно влияющих на сферу жизнедеятельности местного населения.

Однако преференциальные зоны создаются не только ориентируясь на «пропульсивные» отрасли регионов, они также могут стать полюсами роста на территориях муниципальных объектов, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, обеспечивая, в частности, благоприятную предпринимательский климат для развития малого и среднего предпринимательства [Барцева, Яковлевская, 2022, www]. По расчетам специалистов «на середину мая 2022 года в России действовали 162 территории с льготными условиями ведения бизнеса (см. таблицу). В них зарегистрировано порядка 7,1 тыс. резидентов (без учета тех, кто потерял этот статус), которые заявили о планах вложить в свои проекты порядка 8,6 трлн руб. и создать для них не менее 450 тыс. новых рабочих мест. При этом фактический объем инвестиций и созданных рабочих мест, по нашей оценке, пока не превышает 30% и порядка 55% от планового уровня соответственно [Барцева, Яковлевская, 2022, www].

В частности, наблюдаются позитивные результаты в ряде муниципальных объединениях и моногородах, в которых функционируют территории опережающего социально-экономического развития. Преференциальные зоны, как например ТОР, могут обеспечивать диверсификацию экономической деятельности и занятость населения, что особенно важно для малых и моногородов, зависящих от градообразующего предприятия, деятельность которого постепенно сворачивается и или вовсе прекращена. В частности, в результате деятельности ТОР в Ярославской, Рязанской и Ивановской областях, Пермском крае было отмечено их влияние на диверсификацию экономики и улучшение социальных показателей в моногородах данных субъектов федерации. [Бюллетень, 2022, www] В моногородах ТОР реализуют бизнес- проекты, нацеленные на создание новых рабочих мест, сокращение оттока населения в крупные города, благоустройство городской среды. При этом достигается оптимизация развития социального и производственного секторов городской экономики, что в конечном счете оказывает

положительное влияние на уровень жизни населения данной территории, улучшение качества жилья и медицинских услуг, школьного образования, инфраструктуры и др. По результатам обследования деятельности преференциальных зон, проведенного Счетной палатой, подтвердилось их положительное влияние на занятость местного населения. В частности, было отмечено, что в Мурманской области были решены проблемы трудоустройства и снижен отток жителей из моногородов. Аналогичная картина наблюдается в Ростовской области, в которой за период деятельности ТОР безработица значительно снизилась.

В ходе анализа преференциальных зон наблюдается положительное влияние на ряд важных социально-экономических показателей развития территории, а также на рост производства в сопряженных отраслях, не имеющих преференциальных режимов, но взаимодействующих с бизнесами ТОР.

Это позволяет рассматривать преференциальные зоны в качестве потенциальных инструментов региональной и муниципальной политики, которые должны быть включены в модель пространственного развития страны, обеспечивая, тем самым, взаимосвязь их функционирования со стратегическими задачами развития Российской Федерации и текущими проблемами социально-экономического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Важно отметить, что при соблюдении установленных законом правил, преференциальные зоны, размещаемые на территориях регионов и муниципальных образований, могут стать полюсами их экономического развития. Размещение таких зон, как уже говорилось выше, привязано к отраслевой специализации территории, которая с одной стороны предлагает уже имеющийся экономический и трудовой потенциал, а с другой получает стимул для привлечения дополнительных инвестиций в развитие инфраструктуры и институциональной среды в данном регионе.

Потенциал преференциальных зон теоретически вполне позволяет решать указанные задачи, а также компенсировать потери от санкций и технологической изоляции страны. Именно поэтому правительство продолжает стимулировать инвесторов, особенно в части реализации уже начатых проектов на территории ОЭЗ, ТОР и других преференциальных зон. Более того, правительство предложило «реанимировать механизм инновационно-технологических долин», [Бойко. 2022], имеющих также специальный налоговый режим. В этой связи становится актуальным более активное участие региональных властей в содействии инвесторам с организацией новых видов производств, нацеленных на выпуск экспортных товаров, или производств, связанных с импортозамещением. Востребованным становится стимулирование развитие зон, в приоритете которых стоят задачи разработки новых видов технических инноваций, способных самостоятельно без иностранного участия, решать технологические проблемы страны.

Однако, как уже говорилось выше, не все преференциальные зоны имеют позитивное влияние на показатели социально-экономического развития территории, на которой они расположены. Полученные ими налоговые преференции не всегда используются на привлечение дополнительных инвестиций. Нередки случаи, когда предоставленный преференциальный режим, способствует лишь увеличению занятости и повышению зарплат, а не созданию новой конкурентной продукции. В связи с чем, не компенсируются затраты средств региональных бюджетов, что приводит к снижению эффекта от полученных преференций. В определенной степени преодолеть подобные инциденты позволит более тщательный отбор резидентов преференциальных зон, претендующих на получение определенных льгот на выпуск

импортозамещающей или новой технической продукции, и серьезный контроль за их деятельностью. Последнее требует получения достоверной информации и реальной оценки результативности преференциальных зон, которая до сих пор отсутствует. В первую очередь, это касается таких преференциальных зон, как особые технико-внедренческие зоны. Эти ОЭЗ должны обеспечить процесс замещения сложных импортных технологий и сохранить темпы технического развития вопреки санкциям. Их поддержка, благодаря специальным налоговым режимам, позволит создать реальную экосистему, разработать новые технологические продукты путем координации резидентов с крупными корпорациями при поддержке местной администрации. В этой связи вполне оправданной является инициатива Минэкономразвития России по определению новых требований к организации ОЭЗ, которые сводятся к подтверждению взаимной заинтересованности региональных властей и резидентов зон в реализации своих проектов за счет установления минимального размера инвестиций для участников создания ОЭЗ. Предлагается установить минимальный размер инвестиций как со стороны заинтересованного региона, так и инвесторов, что будет прямым доказательством их готовности осуществить данный проект. Для резидентов устанавливается размер инвестиций равный «накопленным за три года объемам инвестиций не менее, чем предполагаемые расходы консолидированного бюджета России на создания инфраструктуры ОЭЗ». [Фаттахов, www.] Такая мера обеспечит пополнение регионального бюджета и возмещение расходов на обеспечения преференциального режима.

В определенной степени преференциальные зоны могут быть триггером развития и для таких специфических территорий, имеющих геостратегический характер как АЗРФ, Калининградская область, Республика Крым). Например, в Калининградской области преференциальный режим направлен не только

на привлечение инвесторов, создание производств, но и, в первую очередь, на решение таких значимых для территории проблем, как обеспечение продовольствием и другими социально-значимыми товарами жителей данного анклава. (режим СТЗ).

Значимость преференциальных зон заключается также в том, что они могут обеспечить привлечение в регион инвесторов не только в проекты резидентов зон, но и как говорилось выше, в отрасли, расположенные на данной территории, но не имеющие льготного режима. Однако, по мнению специалистов для этого рекомендуется соединить формирование различных видов преференциальных зон с отраслевой специализацией регионов и городов в модели пространственного развития страны. На текущий момент основа для такой взаимосвязи имеется, в виде перечня региональных перспективных экономических специализаций, представленных в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года. [Стратегия, www]

Однако данный перечень пока не используется и носит формальный характер, требуя дополнительных уточнений. [Бюллетень.2022, www] В качестве таких уточнений было бы целесообразно не перечислять все специализации субъектов федерации, а выделить только их «пропульсивные» отрасли, которые представляли бы интерес для создания новых зон, производящих конкурентную продукцию и не дублирующих производства отраслей сопредельных территорий.

В стратегических планах и прогнозах, разрабатываемых на федеральном уровне, не прослеживается взаимосвязь развития субъектов федерации с деятельностью преференциальных зон. В них содержатся, как правило, основные направления и меры по развитию регионов РФ, что создает условия для ориентации преференциальных зон на решение только собственных специфических задач, не всегда согласованных с запросами и проблемами

развития территорий, на которых они размещены. И как следствие- сохранение традиционных диспропорций в региональном развитии. Подтверждением чему является деятельность территорий опережающего развития и Свободного порта Владивосток, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Эти преференциальные зоны должны были оказать позитивное влияние на все регионы ДФО. Однако эффект от их деятельности отразился не на всех субъектах ДФО. Общий вклад таких преференциальных режимов по показателю инвестиций в основной капитал составляет около 27,2 %. Согласно данным отчета о деятельности Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики за 2020 год, преференциальные режимы не внесли вклада в показатель инвестиций в основной капитал в Республике Бурятия и Магаданской области. Для Сахалинской области этот вклад составил 4,5 %, для Еврейской автономной области – 5,7%. На сегодняшний день по оценке Счетной палаты России за 2021 год не обнаружено значимого влияния преференциальных зон на состояние и развитие регионов и городов за исключением отдельных экономических показателей. Однако, именно, на это влияние и был расчет при их создании. В связи с чем встает вопрос; какие меры следует предпринять, чтобы преференциальные зоны стали реальными драйверами развития российских регионов.

Решение данного вопроса потребует дальнейшего совершенствования нормативно-правой базы формирования преференциальных зон; уточнения правил и контроля за предоставленными преференциями в соответствии с возможностями местных бюджетов; ужесточение ответственности за своевременное выполнение инвестпроектов. Одновременно необходимо совершенствовать подходы к отбору резидентов, улучшить систему оценки эффективности преференциальных зон, подготовить новый перечень региональных специализаций с акцентом на «пропульсивные» отрасли, создать соответствующие региональные институты развития, обеспечивающие заинтересованность региональных властей в поддержке и участии деятельности преференциальных зон.

И главное. Преференциальные зоны должны быть встроены в систему стратегии пространственного развития страны, в которой будет обеспечена взаимосвязь целей их функционирования с задачами стратегического развития регионов.

## Заключение

На сегодня в России действует широкий спектр преференциальных зон, ориентированных на цели динамичного развития городов и регионов. Между тем, анализ выявил, что многие действующие преференциальные зоны недостаточно эффективны, крайне затратны и не решают возложенных на них экономических задач. Не менее важно и то, что на сегодня механизм предоставления преференций в ряде случаев приводит к появлению дефицита местных бюджетов в тех регионах, в которых функционируют зоны. Отсутствует оценка эффективности создания ТОР для благосостояния жителей моногородов и в целом для региона. В значительной степени это объясняется тем, что процесс формирования новых и уже действующих преференциальных зон не увязывается с моделью пространственного стратегического развития страны, а создается под конкретную задачу, что практически не учитывает весь спектр экономических возможностей региона.

В этой связи важным направлением совершенствования развития преференциальных зон должна стать выработка государственной стратегии их развития, как неотъемлемой части Стратегии пространственного развития Российской Федерации. По-новому следует подойти к

вопросу оценки эффективности преференциальных экономических зон в части, касающейся отражения вопросов пространственного стратегического планирования.

В модели пространственного развития страны очень четко должна быть сформулирована основная задача создания преференциальных зон, а именно, их направленность на привлечение инвестиций в развитие регионов, и муниципальных образований, с целью стимулирования производства продукции, отличающейся высокими конкурентными характеристиками от продукции, производимой вне зон с преференциями. Данное положение потребует нового подхода к разработке перечня отраслевых специализаций регионов, в котором в отличие от списка, содержащегося в Стратегии развития страны на период до 2025 года, акцент будет сделан на оценке экономического потенциала регионов и формирование на этой основе перечня «пропульсивных» отраслей. Последнее позитивно отразится на создании и результативности деятельности преференциальных зон, обеспечивая полноценное развитие территории, на которой они расположены.

### Библиография

1. Белев С.Г., Ветеринаров В.В., Сучкова О.В. Территории опережающего развития и производительность в российских городах // Экономический журнал ВШЭ. 2021. №1. С.36
2. Барцева Г., Яковлевская А. Территории со специальными налоговыми режимами в 2022 году, 07.06.2022, (электронный ресурс) URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/2rd9v0?s1qtyk=1wv4pe>
3. Бойко А. Власти хотят реанимировать инновационные долины // Ведомости от 29 июля 2022г.
4. Бюллетень счетной палаты РФ Преференциальные режимы, (электронный ресурс) URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81lk92aca5pqsg36es4cmu.pdf>
5. Виленский А.В. Особые экономические зоны и Территории опережающего социально-экономического развития: экстенсивный рост // Экономика вчера, сегодня, завтра, 2021г. №8А, с.139
6. Виленский А.В. «Преференциальные экономические зоны в российской экономике» Вестник РАЕН, 2022г, №4, с.111
7. В СП заявили о незначительном влиянии преференций на развитие регионов и страны в целом, (электронный ресурс) URL: <https://tass.ru/ekonomika/13824335>
8. История ОЭЗ в России "Коммерсантъ Власть"2014, (электронный ресурс) URL: <https://www.kommersant.ru/doc/2602479>
9. Кузнецов С.В., Лачининский С.С., Михайлов А.С., Шендрик А.В. Пропульсивные отрасли регионов западного побережья России в условиях геополитической турбулентности экономики региона // Экономика региона, Т.15, вып.4, 2019, с.1254
10. Малкова Ю.В. К вопросу о необходимости создания зон с преференциальными налоговыми режимами с целью развития промышленных кластеров // Налоги и налогообложение. 2019. № 7. С. 1 - 18.
11. Смородинская Н. Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты, (электронный ресурс) URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-mirovoy-i-rossiyskoj-praktike-kontseptualnye-aspekty>
12. Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года, (электронный ресурс) URL: <http://static.government.ru/media/files/UVAIqUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc>.
13. Трунова Н. Институтам развития ДФО необходимо повысить эффективность работы и качество управления, (электронный ресурс) URL: <https://ach.gov.ru/news/natalya-trunova-institutam-razvitiya-dfo-neobkhodimo-povysit-effektivnost-raboty-i-kachestvo-upravle>
14. Фаттахов М. (электронный ресурс) URL: <https://www.csr.ru/ru/blogs/osobyie-ekonomicheskie-zony-v-rossii>
15. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 №473 ФЗ // СПС «Консультант Плюс»: (электронный ресурс) URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/)

---

## Preferential economic zones: their role in the spatial development of Russia

**Lyudmila I. Maevskaya**

PhD in Economics Docent,  
Leading Researcher of Department of federal relations and regional development,  
Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,  
117218, Nakhimov ave., No. 32, Moscow, Russian Federation;  
e-mail.: milma47@mail.ru

### Abstract

At present, the question of whether it is expedient to use such a development institution as preferential zones is of particular relevance. This is due to the fact that today there is a wide variety of preferential zones in the country, some of which not only do not meet their obligations, but in some cases are simply unprofitable. Nevertheless, interest in them does not weaken, and the reason for this is their potential opportunities in the development of a balanced spatial development of the country. The article attempts to determine the real potential of preferential zones and the conditions for their functioning as points of regional economic growth. The conditions that ensure the contribution of preferential zones to the regional economy are formulated. In order to improve the activity of preferential zones, special attention is paid to assessing the effectiveness of preferential economic zones, preparing a new list of regional specializations with an emphasis on "propulsion" industries, and creating appropriate regional development institutions. And most importantly, the need to develop a mechanism for clearly integrating preferential zones into the country's spatial development strategy.

### For citation

Maevskaya L.I. (2023) Preferentsial'nye ekonomicheskie zony: ikh rol' v prostranstvennom razvitiy Rossii [Preferential economic zones: their role in the spatial development of Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (4A), pp. 348-360. DOI: 10.34670/AR.2023.14.33.034

### Keywords

Preferential zones, special economic zones, priority development areas, propulsion industries, country's spatial development strategy.

### References

1. Belev S.G., Veterinarov V.V., Suchkova O.V. Territorii operezhayushchego razvitiya i proizvoditel'nost' v rossiyskikh gorodakh // *Ekonomicheskiy zhurnal VSHE*. 2021. №1. C.36 [Belev S.G., Veterinarians V.V., Suchkova O.V. Territories of advanced development and productivity in Russian cities // *Economic journal VSHE*. 2021. №1. C.36]
2. Bartseva G., Yakovlevskaya A. Territorii so spetsial'nymi nalogovymi rezhimami v 2022 godu, 07.06.2022 [Bartseva G., Yakovlevskaya A. Territories with special tax regimes in 2022, 06/07/2022 (elektronnyy resurs) <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/2rd9v0?s1qtyk=1wv4pe>]
3. Boyko A. Vlasti khotyat reanimirovat' innovatsionnyye doliny// *Vedomosti ot 29 iyulya 2022* [Boyko A. The authorities want to revive the innovation valleys // *Vedomosti of July 29, 2022*]
4. Byulleten' schetnoy palaty RF Preferentsial'nyye rezhimy, [Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation Preferential treatment, (electronic resource) <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81lk92aca5pqsg36es4cmu.pdf>]

5. Vilenskiy A.V. Osobyie ekonomicheskiye zony i Territorii operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya: ekstensivnyy rost// *Ekonomika vchera, segodnya, zavtra*, 2021g. №8A, s.139. [Vilenskiy A.V. Special Economic Zones and Territories of Advanced Socio-Economic Development: Extensive Growth // *Economics Yesterday, Today, Tomorrow*, 2021. No. 8A, p.139]
6. Vilyenskiy A.V. «Preferentsial'nyye ekonomicheskiye zony v rossiyskoy ekonomike» *Vestnik RAYEN*, 2022g, №4, s.111[Vilenskiy A.V. "Preferential economic zones in the Russian economy" *Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences*, 2022, No. 4, p.111]
7. V SP zayavili o neznachitel'nom vliyaniy prefrezhimov na razvitiye regionov i strany v tselom, (elektronnyy resurs) [The joint venture announced the insignificant impact of pre-restrictions on the development of regions and the country as a whole, (electronic resource) <https://tass.ru/ekonomika/13824335>]
8. Istoriya O EZ v Rossii "Kommersant" *Vlast*"2014, (elektronnyy resurs) [History of the SEZ in Russia "Kommersant *Vlast*" 2014, (electronic resource) <https://www.kommersant.ru/doc/2602479>]
9. Kuznetsov S.V., Lachininskiy S.S., Mikhaylov A.S., Shendrik A.V. Propul'sivnyye otrasli regionov zapadnogo porubezh'ya Rossii v usloviyakh geopoliticheskoy turbulentnosti ekonomiki regiona//*Ekonomika regiona*, T.15, vyp.4, 2019, s.1254[Kuznetsov S.V., Lachininsky S.S., Mikhailov A.S., Shendrik A.V. Propulsion industries of the regions of the western border of Russia in the conditions of geopolitical turbulence of the regional economy // *Economics of the region*, V.15, issue 4, 2019, p.1254].
10. Malkova Y.V. K voprosu o neobkhodimosti sozdaniya zon s preferentsial'nymi nalogovymi rezhimami s tsel'yu razvitiya promyshlennykh klasterov // *Nalogi i nalogooblozheniye*. 2019. № 7. S. 1 - 18. [Malkova Y.V. On the issue of the need to create zones with preferential tax regimes in order to develop industrial clusters // *Taxes and taxation*. 2019. No. 7. S. 1 - 18.]
11. Smorodinskaya N. Organizatsiya osobykh ekonomicheskikh zon v mirovoy i rossiyskoy praktike: kontseptual'nyye aspekty, (elektronnyy resurs) [Smorodinskaya N. Organization of Special Economic Zones in the World and Russian Practice: Conceptual Aspects, (electronic resource) <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-mirovoy-i-rossiyskoy-praktike-kontseptualnye-aspekty>]
12. Strategiya prostranstvennogo razvitiya RF na period do 2025 goda, (elektronnyy resurs) [Spatial development strategy of the Russian Federation for the period up to 2025, (electronic resource) <http://static.government.ru/media/files/UVA1qUtT08o60RktoOXI22JjAe7irNxc.>]
13. Trunova N. Institutam razvitiya DFO neobkhodimo povysit' effektivnost' raboty i kachestvo upravleniya, (elektronnyy resurs) [Trunova N. Development institutions of the Far Eastern Federal District need to improve the efficiency and quality of management, (electronic resource) <https://ach.gov.ru/news/natalya-trunova-institutam-razvitiya-dfo-neobkhodimo-povysit-effektivnost-raboty-i-kachestvo-upravle>]
14. Fattakhov M. (elektronnyy resurs) [Fattakhov M. (electronic resource) <https://www.csr.ru/ru/blogs/osobyie-ekonomicheskie-zony-v-rossi>]
15. Federal'nyy zakon «O territoriyakh operezhayushchego sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya v Rossiyskoy Federatsii» ot 29.12.2014№473 FZ // SPS «Konsul'tant Plyus»: (elektronnyy resurs)[ Federal Law No. 473 FZ dated December 29, 2014 "On Territories of Advanced Social and Economic Development in the Russian Federation"// ATP "Consultant Plus": (electronic resource) [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/)]