

УДК 332.1, 338.2

DOI: 10.34670/AR.2023.97.91.021

## Особые экономические зоны как часть преференциальных режимов-территорий России

**Виленский Александр Викторович**

Доктор экономических наук, профессор,  
заведующий сектором,  
Институт экономики Российской Академии Наук,  
117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский пр., 32;  
e-mail: avilenski@mail.ru

### Аннотация

Закон Об особых экономических зонах РФ 2005 года заложил основы для формирования новых российских преференциальных экономических зон-территорий. Каждая из новых преференциальных экономических зон-территорий функционирует на основе самостоятельных федеральных законов с необходимыми дополнениями к ним в виде постановлений Правительства РФ и распоряжений соответствующих министерств и ведомств. При этом эти законы и дополнения к ним выстроены по общей системе, даже общей схеме, что позволяет говорить о системности всего комплекса новых российских преференциальных экономических зон-территорий. Следует сосредоточиться на преодолении уже выявленных проблем, на вновь выявляемых проблемах. Наглядно видны такие слабые места особых экономических зон, как недоработанность механизмов привлечения инвестиций, особенно в нематериальные активы (организационные и институциональные), в человеческий капитал; остающиеся многочисленные административные барьеры, высокая коррупция; доминирование политических мотиваций над социально-экономической целесообразностью; недостаточная заинтересованность региональных властей в использовании особых экономических зон для целей развития своих территорий и улучшения жизни населения. Совершенствование использования особых экономических зон и прочих преференциальных зон-территорий должно опираться на всю имеющуюся позитивную и негативную информацию о результатах их функционирования.

### Для цитирования в научных исследованиях

Виленский А.В. Особые экономические зоны как часть преференциальных режимов-территорий России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2023. Том 13. № 9А. С. 236-242. DOI: 10.34670/AR.2023.97.91.021

### Ключевые слова

Особые экономические зоны, преференциальные экономические зоны-территории, институт развития, регион, системный комплекс.

## Введение

Принятый в 2005 году Федеральный закон 22.07.2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ОЭЗ) внес системность в бесформенный конгломерат преференциальных режимов-территорий (ПРТ) новой России, сформировавшейся в 1990 годах [ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», 2005, www...]. ПРТ существовали в нашей стране и до 1917 года, и в СССР. В новой России вплоть до 2005 года ПРТ с таможенными льготами основывались, за небольшим исключением, на соответствующем советском законодательстве. При этом чаще всего они назывались свободными экономическими зонами, как это было принято в сложившейся мировой практике. Однако в абсолютном своем большинстве эти российские свободные экономические зоны более всего отвечали интересам их создателей – узкой группы чиновников и приближенным к ним предпринимателям, но не интересам социально-экономического развития России. К середине первого десятилетия 2010 годов практически все они были либо ликвидированы, либо полностью реорганизованы.

Закон Об особых экономических зонах РФ 2005 года заложил основы как для ликвидации или реорганизации ранее созданных несистемных ПРТ, так и для формирования новых российских ПРТ. К последним, в том числе, относятся: территории опережающего социально-экономического развития (ТОРы) с 2014 г.; свободный порт Владивосток (СПВ) с 2015 г. [Леонов, 2020, 28-45]. К ним следует добавить Особую экономическую зону Калининград с 2006 г. и Свободные экономические зоны на новых российских территориях с 2014 года, часть Арктической зоны РФ с 2020 г.

Каждая из новых ПРТ функционирует на основе самостоятельных федеральных законов с необходимыми дополнениями к ним в виде постановлений Правительства РФ и распоряжений соответствующих министерств и ведомств. Но эти законы и дополнения выстроены по общей системе, даже общей схеме, что позволяет говорить о системности новых российских ПРТ. Поэтому, представляется целесообразным еще раз обратиться к опыту Особых экономических зон как исходной точки нынешней российской системы ПРТ.

## Основная часть

В современной России зоны с особыми условиями хозяйствования –преференциальные экономические режимы-территории, в том числе Особые экономические зоны - рассматриваются как один из инструментов достижения целей социально-экономического развития национальной экономики, стимулирования внутри и внешне -экономического сотрудничества, развития новых рыночных форм территориальной организации предпринимательства [Кравченко, Прохорова 2010].

Территории или зоны со специальными условиями хозяйствования в приложении к России относятся к числу заимствованных рыночных институтов. Их использование должно обеспечить решение рыночными средствами целого ряда проблем пространственного развития, включая отраслевые и чисто региональные проблемы. В их числе: привлечение производств, инвестиций, новых товаров, создание дополнительных рабочих мест, создание точек роста, вывод региона из депрессивного состояния, обеспечение выхода на новые рынки сбыта и т.д. Мировой опыт наглядно показывает, во-первых, широкомасштабную распространенность этого института, во-вторых, положительные результаты его применения как инструмента

государственного регулирования и управления социально-экономическими процессами [Виленский, 2020, с. 44-65].

ОЭЗ – институты развития экономического пространства, обладающие особым статусом для обеспечения с помощью системы адекватных их цели методов и инструментов благоприятных условий инвестирования и функционирования капитала фирм в русле приоритетов модернизации и новой индустриализации отечественной экономики. Как институты ОЭЗ – организации, локально воспроизводящие социально закреплённые за ними целевые функции разработки, внедрения и эксплуатации прогрессивных технологий и ресурсов в разных сферах для масштабного создания и продвижения новых и повышения качества производимых товаров и услуг массового потребления. Институт развития не «представляет собой инструмент прямого государственного вмешательства», поскольку относится к сложным системам, обладающим комплексом инструментов, при помощи которых осуществляются конкретные методы направляемого развития [Иншаков, Иншакова, Крюкова 2014]

Механизм предоставления резидентам ОЭЗ преференций служит привлечению, локальной концентрации, типовой и видовой диверсификации, мультипликации и акселерации роста их капиталов, а также фирм-сателлитов и фирм-партнеров из их «связанных групп» посредством дальнейшей кластеризации, коллаборации и сетевизации. Обычно целью создания ОЭЗ считают развитие высокотехнологичных отраслей экономики, импортозамещающих производств, внутреннего туризма и санитарно-курортной сферы, разработку и производство новых видов продукции, расширение транспортно-логистической системы. Такое понимание, несмотря на всю его актуальность и прагматичность, полностью не раскрывает существо креативного и интегративного потенциала созданной и развивающейся национальной системы ПРТ [Иншаков, Иншакова, Крюкова, 2014].

ОЭЗ как институт создания и развития новых фирм и предприятий – организация со специфическими, нормативно и позитивно воспроизводимыми функциями обеспечения эффективной локализации, концентрации и эксплуатации их факторных капиталов (человеческого, технического, материального, институционального, организационного и информационного) в благоприятных естественных и общественных условиях с расширенной доступностью к требуемым ресурсам. Особенностью функционирования ОЭЗ является то, что каждая из них проходит определенные фазы жизненного цикла. Опираясь на зарубежный опыт, учитывая особенности создания отечественных ПРТ, можно выделить 6 фаз жизненного цикла ОЭЗ: 1 – подготовительная, или создания объективных и субъективных предпосылок формирования; 2 – становления или формирования экономических рамочных условий и создания инфраструктуры; 3 – развития на собственной основе или инвестиционной активности, создания основной структуры, роста накопления за счет активного выхода на рынки; 4 – зрелости или масштабного массового производства и интенсивного накопления капитала резидентов; 5 – стабилизации затрат и снижения эффективности преференций резидентам; 6 – выхода фирм из особого статуса и функционирование на общих конкурентных условиях и/или трансформации ОЭЗ в обычную профильную зону экономической деятельности. Несомненно, на ОЭЗ возложена роль локомотива модернизации отечественной экономики для наиболее эффективной реализации ее потенциала на уровне регионов посредством создания и деятельности конкурентоспособных на глобальном уровне фирм. Основой исполнения этой роли во всех ОЭЗ становятся новые высокие, тонкие, наукоемкие и социально прогрессивные технологии, обеспечивающие высокий уровень конкурентоспособности, устойчивости и безопасности развития России. [Иншаков, Иншакова, Крюкова, 2014].

Проблемы правового регулирования ОЭЗ в России исходно обусловлены созданием «сверху», по инициативе государства, на государственной земле и на средства федерального и субфедерального бюджетов. Такой подход породил очень сложную элементную структуру при расплывчатой функциональной, снизил прозрачность и эффективность администрирования ОЭЗ и внутри них. Все административные центры ответственности, задачи, процессы и решения жестко регламентированы государством и находятся под юрисдикцией федерального уровня, что, несомненно, обусловлено значительной долей государственных инвестиций в ОЭЗ [Иншаков, Иншакова, Крюкова, 2015].

В качестве недостатков эксперты и резиденты также часто отмечают бюрократические барьеры, неизбежные «проволочки» в процессе урегулирования земельных отношений в ОЭЗ, низкую эффективность системы «одно окно» в администрировании, чрезмерность норм по раскрытию финансовой информации резидентов, затяжной характер подготовительного этапа, концентрацию многих институциональных и организационных процедур не на местах, а в столице, что создает почву для роста коррупции и снижает доверие к власти, государственным гарантиям, кредитным и финансовым механизмам. В целом проблема создания капитала доверия государству в России по-прежнему сохраняет остроту как для иностранных, так и для отечественных инвесторов.

Согласно мнению экспертов, проводимая политика создания сети ОЭЗ недостаточно привлекает инвестиции в нематериальные активы (институциональные и организационные), в человеческий капитал и знания. Все инвестиции в основном направлены на создание материальных условий нового бизнеса, что сдерживает экономический и социальный прогресс на основе повышения креативности и продуктивности труда работников, развития и эффективной реализации их компетенций. Проявляется неполнота запланированного финансирования, большая доля «брошенных» научных идей, консервативные решения инвесторов по отказу вложений в передовые проекты. Примерно 20 % результатов становятся коммерческим проектом, приносящим прибыль. Инициативное создание ОЭЗ в РФ за счет инвестиций субъектов Федерации, крупных корпораций и ассоциаций фирм не предусмотрено, что связано с неразвитостью бюджетов развития как части консолидированных бюджетов субъектов Федерации, нежеланием и неумением большей части региональных властей заниматься инвестиционными проектами инновационного характера. Исходно слабым звеном в системе создания ОЭЗ в России стала политика зонирования, когда региональные власти, подавая заявку на получение статуса ОЭЗ, руководствовались в первую очередь не социально-экономической целесообразностью, а политическими соображениями [Иншаков, Иншакова, Крюкова, 2015].

Сложившаяся практика породила два эффекта – длительное сохранение пассивности крупных корпораций, их отстраненности и иждивенчества на этапе формирования и развития отечественной nanoиндустрии, а также сужение инициативы предпринимателей в поиске эффективных форм консолидации, стратегических альянсов в данной сфере с помощью применения технологии и стратегии ОЭЗ. Это провоцирует взаимную отстраненность участников и администраторов, снижает их консолидированную ответственность и интерес в достижении эффективного результата деятельности ОЭЗ, порождает излишние транзакционные и управленческие издержки по надзору и контролю за деятельностью ОЭЗ, не противодействует коррупции.

Региональные органы власти часто не видят выгоду в долгосрочной перспективе, стремясь получить сиюминутную выгоду, а стратегические возможности, которые могут принести ОЭЗ,

не учитываются. По мнению иностранных инвесторов, в России у управленческого аппарата ПРТ нет долгосрочной бизнес-модели развития этого института. Характерно то, что многие проблемы становления ОЭЗ, возникшие на начальном этапе их развития, сохраняются и до настоящего времени, а некоторые из них не только не преодолены, но и приобрели масштабный характер. Процесс «затухания» или замедления роста ОЭЗ объясняется и тем, что они часто создаются их стейкхолдерами в регионах не с целью укрепления экономики России, а для получения краткосрочной сверхприбыли, что является причиной нецелевого расходования средств, выделенных из федерального бюджета, на местах, их распыления и расхищения. Важный геополитический аспект формирования и дислокации ОЭЗ – обеспечение экономической безопасности страны на должном уровне и пропорциональности развития ее экономического пространства в стратегическом аспекте. Решению этих задач могло бы послужить развитие институциональных основ инициативного создания ОЭЗ в регионах [Иншаков, Иншакова, Крюкова 2015].

В качестве одной из ключевых проблем на данный момент следует назвать недостаток опыта в сфере формирования особых зон и отсутствие соответствующего законодательного обеспечения, которое бы гарантировало понятное и четкое регламентирование. Чтобы разрешить эту проблему, представляется необходимым сформировать специализированную комиссию, которая бы сосредоточилась на исследовании этого вопроса, используя научный подход. Более тщательно следует выбирать и места размещения ОЭЗ. При этом во внимание должны приниматься все плюсы и минусы, присущие определенной географической территории. [Кузюра, 2022, с. 29-38].

### Заключение

Комплексный анализ результатов функционирования ОЭЗ в сочетании и в сопоставлении с результатами функционирования иных российских и зарубежных ПРТ открывает широкие возможности для отбора тех из них, которые наиболее подходят для разных российских территорий. Хотя совокупный срок их функционирования в новой России не велик, но уже можно подводить промежуточные итоги и делать соответствующие выводы. Следует сосредоточиться на преодолении уже выявленных проблем, на вновь выявляемых проблемах.

Крайне важно наладить контроль за договорами с резидентами, отчетностью, за финансовой деятельностью зон со специальными режимами хозяйствования. Важен контроль за использованием в таких зонах иностранной рабочей силы. Возможно даже установление лимитов на привлечение иностранцев, например в соотношении не более одной трети от общего количества занятых в такой зоне. Необходимо ввести в действие практику установки приоритетов видов деятельности для каждой ПРТ причем как вновь открывающихся, так и уже действующих. Сами эти приоритеты должны быть плотно увязаны с приоритетами развития регионов [Виленский, 2020, 44-65].

Еще много предстоит сделать по совершенствованию отчетности работы таких зон, по правовому обеспечению их деятельности, в том числе по вопросам обеспечения экологической защиты территорий. Необходимо сформировать специальные гарантийные инвестиционные фонды, внедрять в работу зон новейшие методы менеджмента. Наконец, предстоит на качественно более высокий уровень поднять информационное обеспечение деятельности ПРТ с тем, чтобы потенциальные инвесторы могли пользоваться полной информационной базой, позволяющей им оценивать объемы возможных доходов и уровень возможных рисков.

---

## Библиография

1. Виленский А.В. От свободных экономических зон к территориям опережающего развития // Федерализм, №1. 2020. С. 44-65
2. Иншаков О. В., Иншакова Е. И., Крюкова Е. В. Особые экономические зоны как институт развития nanoиндустрии: сущность, структура, совершенствование // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2014. №6. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23021750>
3. Иншаков О. В., Иншакова Е. И., Крюкова Е. В. Особые экономические зоны как институт развития nanoиндустрии: провалы, проблемы и перспективы // Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология. 2015. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobyie-ekonomicheskie-zony-kak-institut-razvitiya-nanoindustrii-provaly-problemy-i-perspektivy>
4. Кравченко Н.П., Прохорова В. В. Особая экономическая зона как инструмент развития территории // Проблемы экономики и юридической практики. 2010. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobaya-ekonomicheskaya-zona-kak-instrument-razvitiya-territorii>
5. Кузюра А.В. Проблемы и перспективы создания особых экономических зон в России // Экономика: вчера, сегодня, завтра. Том 12. № 5-1, 2022 С. 29-38
6. Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45. DOI: 10.15838/esc.2020.3.69.3
7. Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». (с изменениями на 4 августа 2023 года). URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22673/page/1>
8. Ambroziak A. A. et al. Income tax exemption as a regional state aid in special economic zones and its impact upon development of Polish districts // *Oeconomia Copernicana*. – 2016. – Т. 7. – №. 2. – С. 245-267.
9. Moberg L. The political economy of special economic zones // *Journal of institutional economics*. – 2015. – Т. 11. – №. 1. – С. 167-190.
10. Sinenko O., Mayburov I. Comparative analysis of the effectiveness of special economic zones and their influence on the development of territories // *International Journal of Economics and Financial Issues*. – 2017. – Т. 7. – №. 1. – С. 115-122.

## Special economic zones as a part of preferential regimes-territories of Russia

**Aleksandr V. Vilenskii**

Doctor of Economics, Professor,  
Head of the Subdepartment of regional economy and local government,  
Institute of Economics of Russian Academy of Sciences,  
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: avilenski@mail.ru

### Abstract

The Law on Special Economic Zones of the Russian Federation of 2005 laid the foundation for the formation of new Russian preferential economic zones-territories. Each of the new preferential economic zones-territories operates on the basis of independent federal laws with the necessary additions to them in the form of decrees of the Government of the Russian Federation and orders of relevant ministries and departments. Moreover, these laws and additions to them are built according to a general system, even a general scheme, which allows us to speak about the systematic nature of the entire complex of new Russian preferential economic zones-territories. We should focus on overcoming already identified problems and on newly identified problems. The weak points of special economic zones are clearly visible, such as the inadequacy of mechanisms for attracting investments, especially in intangible assets (organizational and institutional), in human capital;

numerous remaining administrative barriers, high corruption; the dominance of political motivations over socio-economic expediency; insufficient interest of regional authorities in using special economic zones for the development of their territories and improving the lives of the population. Improving the use of special economic zones and other preferential zones-territories should be based on all available positive and negative information about the results of their functioning.

### For citation

Vilenskii A.V. (2023) Osoby ekonomicheskie zony kak chast preferencialnyh rezhimov-territorij Rossii [Special economic zones as a part of preferential regimes-territories of Russia]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 13 (9A), pp. 236-242. DOI: 10.34670/AR.2023.97.91.021

### Keywords

Special economic zones, preferential economic zones-territories, development institution, region, system complex.

## References

1. Ambroziak, A. A. (2016). Income tax exemption as a regional state aid in special economic zones and its impact upon development of Polish districts. *Oeconomia Copernicana*, 7(2), 245-267.
2. Federal'nyj zakon ot 22.07.2005 g. № 116-FZ «Ob osobyh ekonomicheskikh zonah v Rossijskoj Federacii».( s izmeneniyami na 4 avgusta 2023 goda) [Federal Law of July 22, 2005 No. 116-FZ “On Special Economic Zones in the Russian Federation.” (as amended on August 4, 2023)] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/22673/page/1>
3. Inshakov O. V., Inshakova E. I., Kryukova E. V. (2015) Osoby ekonomicheskie zony kak institut razvitiya nanoindustrii: provaly, problemy i perspektivy [Special economic zones as an institution for the development of nanoindustry: failures, problems and prospects ] // *Vestnik VolGU. Seriya 3: Ekonomika. Ekologiya. №1*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osoby-ekonomicheskie-zony-kak-institut-razvitiya-nanoindustrii-provaly-problemy-i-perspektivy>
4. Inshakov O. V., Inshakova E. I., Kryukova E. V. Osoby ekonomicheskie zony kak institut razvitiya nanoindustrii: sushchnost', struktura, sovershenstvovanie [Special economic zones as an institution for the development of nanoindustry: essence, structure, improvement] // *Vestnik VolGU. Seriya 3:Ekonomika. Ekologiya. 2014. №6*. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23021750>
5. Kravchenko N.P., Prohorova V. V. (2010) Osobaya ekonomicheskaya zona kak instrument razvitiya territorii [Special economic zone as territory development tool ] // *Problemy ekonomiki i yuridicheskoy praktiki. №3*. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobaya-ekonomicheskaya-zona-kak-instrument-razvitiya-territorii>
6. Kuzyura A.V. Problemy i perspektivy sozdaniya osobyh ekonomicheskikh zon v Rossii [Problems and prospects for creating special economic zones in Russia] // *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra. Tom 12. № 5-1, 2022 S. 29-38*
7. Leonov S.N. (2020) Preferencial'nye rezhimy sozdannyh lokal'nyh toчек rosta i ih vliyanie na ekonomiku Dal'nego Vostoka [Preferential regimes for created local points growth and their impact on the economy of the Far East] // *Ekonomicheskie i social'nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz. T. 13. № 3. S. 28–45*. DOI: 10.15838/esc.2020.3.69.3
8. Moberg, L. (2015). The political economy of special economic zones. *Journal of institutional economics*, 11(1), 167-190.
9. Sinenko, O., & Mayburov, I. (2017). Comparative analysis of the effectiveness of special economic zones and their influence on the development of territories. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 7(1), 115-122.
10. Vilenskij A.V. (2020) Ot svobodnyh ekonomicheskikh zon k territoriyam operezhayushchego razvitiya [From free economic zones to priority development areas] // *Federalizm, №1*. pp. 44-65.