

УДК 330 332 338

DOI: 10.34670/AR.2024.37.14.055

Преференциальные экономические зоны: потенциальные возможности и пути их реализации в условиях санкционной политики

Маевская Людмила Ивановна

Кандидат экономических наук,
доцент, ведущий научный сотрудник
Институт экономики Российской Академии Наук,
117218, Российская Федерация, Москва, Нахимовский пр., 32;
e-mail: milma47@mail.ru

Аннотация

В статье рассмотрена эволюция развития преференциальных экономических зон (ПЭЗ), проанализированы разнообразные виды ПЭЗ, показана их трансформация в условиях введенных санкций, действие которых постоянно усиливается. Проведенное исследование показало, что преференциальные зоны обладают большими потенциальными возможностями, реализация которых нацелена на решение как отраслевых проблем, так и задач, связанных с выравниванием территориального социально-экономического неравенства. Последнее особенно актуально для депрессивных регионов с непривлекательным инвестиционным климатом. Важным инструментом преодоления межрегиональных различий в этом случае выступают территории опережающего развития (ТОР), значение которых отражено в современных концепциях полюсов или точек роста в региональной экономике. Наряду с обоснованием необходимости расширения процесса создания преференциальных экономических зон, сформулированы причины, препятствующие их развитию и реализации потенциальных возможностей. В результате проведенного анализа потенциальных возможностей ПЭЗ сделаны следующие выводы: во-первых, для эффективного функционирования ПЭЗ необходимо использовать механизм государственно-частного партнерства или муниципально-частного партнерства, с целью более активного привлечения частных инвесторов с одной стороны и с другой, повышения роли местной администрации в помощи развития ПЭЗ; во-вторых, в региональной политике сложилась ситуация, свидетельствующая о явной «недооцененности» ПЭЗ в экономическом развитии страны; в-третьих, с целью дальнейшего использования ПЭЗ как инструмента пространственного развития, необходимо встраивать их в систему пространственного стратегического планирования, что позволит сформулировать приоритетные направления развития преференциальных экономических зон в системе пространственного стратегического планирования в стране.

Для цитирования в научных исследованиях

Маевская Л.И. Преференциальные экономические зоны: потенциальные возможности и пути их реализации в условиях санкционной политики // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2024. Том 14. № 1А. С. 257-270. DOI: 10.34670/AR.2024.37.14.055

Ключевые слова

Преференциальные режимы, преференциальные экономические зоны, регионы и муниципальные образования, депрессивные территории, государственно- частное партнерство, санкционные ограничения, стратегические программы и планы пространственного развития, территории опережающего развития.

Введение

В новых санкционных условиях, вызвавших экономическую изоляцию страны, усложнивших логистические каналы торговых взаимоотношений и обрушив кооперационные связи с иностранными производителями, важной задачей становится формирование инструментов, обеспечивающих переориентацию экономики России на страны азиатского региона в качестве новых экономических партнеров; активное развитие импортозамещения; преодоление технологической зависимости от западных рынков.

Одним из таких инструментов на сегодня являются преференциальные экономические зоны (ПЭЗ), оценка и совершенствование механизма которых, приобретает большое значение. Важным становится вопрос какие именно зоны отвечают экономическим требованиям сложившейся ситуации в стране, и могут ли они противостоять усиливающемуся санкционному давлению и одновременно содействовать формированию единого экономического пространства страны, решению назревших региональных проблем российской экономики. В этой связи актуальным становится анализ функционирующих преференциальных экономических зон, позволяющий определить их потенциальные экономические возможности, выявить причины, по которым некоторые из них оказались недостаточно эффективными, а в некоторых случаях даже убыточными и сформулировать предложения, обеспечивающие роль ПЭЗ в экономическом развитии страны, особенно в подъеме депрессивных регионов и городов, на территории которых они организованы.

Эволюция ПЭЗ в развитии российской экономики

Преференциальные экономические зоны - это законодательно выделенные территории, на которых действует льготный режим организации и ведения хозяйственной деятельности, а резиденты- их участники пользуются налоговыми и таможенными преференциями, а также упрощенными организационными процедурами. Для реализации этих преференциальных режимов в каждой из зон создаются и функционируют законодательно определенные административно-управленческие структуры.

Преференциальные экономические зоны появились в стране в конце 80-х годов прошлого столетия. Речь идет о Свободных экономических зонах (СЭЗ), получивших налоговые и таможенные льготы, позволяющие привлекать инвестиции, особенно иностранные. Они располагались в Читинской, Новгородской и Калининградской областях, а также в Приморском крае.

Несколько позже стали формироваться Особые экономические зоны (ОЭЗ), в основном на региональном уровне, что позволяла местным органам власти довольно свободно распоряжаться предоставлением особых условий их участникам, руководствуясь часто не столько интересами региона, сколько, подчас личными. Несмотря на полученные льготные режимы, эффективность таких зон была крайне низкой, что вполне объяснялось не простой

ситуацией в стране в тот период. Большинство таких зон находилось под влиянием криминальных структур, осуществляя свою деятельность не в интересах региона, а решая проблемы коррумпированной администрации, пролоббировавшей таможенные и другие налоговые преференции для узкой группы предпринимателей. В отсутствие четкой нормативно-правовой базы, предоставленные льготы часто носили бессистемный характер, усиливая лишь нагрузку на региональные бюджеты.

В результате эффективность от этих зон была крайне низкой, а их существование часто носило криминальный характер, превращая их по сути в офшоры для отмывания денег, что являлось почвой для экономических махинаций. Особенно отличались зоны, расположенные на Северном Кавказе в таких отсталых субъектах федерации, как Республика Ингушетия, Дагестан. Аналогичная ситуация наблюдалась и в Республике Калмыкия. В этих регионах с участием местных властей зоны создавались не с целью использования их потенциала для социально-экономического развития территории, а просто для ухода от налогов.

Эффект от деятельности этих зон был отрицательным, так как помимо криминальной составляющей, приводил к резкому дефициту местных бюджетов, требующему постоянных госдотаций, что ставило под сомнения саму идею эффективности преференциальных зон. [Смородинская, 2011, 16-36.] Поэтому к 2005 году многие из них прекратили свою деятельность, а некоторые были полностью реорганизованы как, например, ОЭЗ Калининградской области в 2006 г.

Позитивная трансформация российских зон с преференциальными режимами началась только с опубликованием Федерального закона № 116-ФЗ 2005г. В Законе формулировалось, что создание особых экономических зон должно быть направлено на развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных производств, развитие туризма, портовой и транспортной инфраструктур, разработку технологий и коммерциализация их результатов, производство новых видов продукции. [Федеральный. 2005.www] Из определения следовало, что ОЭЗ имеют явную отраслевую нацеленность, практически исключая ориентацию на социально-экономическое развитие региона или муниципального образования, в границах которого они функционируют. Так, появились технико-внедренческие, промышленно-производственные и рекреационно-туристические зоны, механизм деятельности которых позволил задействовать тогда еще не апробированные методы хозяйствования как государственно-частное и муниципально-частное партнерство, закон о котором был принят лишь в 2015 г. Это партнерство предполагает, что с одной стороны экономических взаимоотношений выступает государство, предоставляя зонам земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, инфраструктуру и льготный режим на ее использование. Частной же стороной этого партнерства выступают резиденты, зарегистрированные на территории ОЭЗ и оформившие с ней договор об осуществлении производства продукции, востребованной рынком. Значимым потенциальным преимуществом, выгодным для инвесторов становится совмещение статусов резидента территории с преференциями и частного партнерства в рамках концессии или ГЧП (годобная практика уже есть на рынке, например, формат «два в одном используют концессионер проекта по строительству порта «Лавна» (с начала 2022 года — резидент ТОР «Столица Арктики»), Несколько проектов с таким совмещением запланированы к запуску в ближайшее время. Конечно, пока маловероятно, что на фоне кризиса такие проекты получат широкое распространение на рынке: органы власти часто не решаются на запуск концессий и ГЧП по причине того, что они потребуют слишком много бюджетных вложений и приведут к росту

дефицита местных бюджетов из-за выпадающих бюджетных доходов от предоставленных преференциальных режимов.

Вновь создаваемые Особые экономические зоны стали рассматриваться как потенциальный инструмент, обеспечивающий улучшение социального положения населения территорий, на которых они располагались. Однако в процессе функционирования ОЭЗ эта задача оказалась на тот период не первостепенной, что снижало роль ОЭЗ в решении выравнивания межрегиональных социально-экономических различий, сохраняя сложившееся диспропорции регионального неравенства.

В процессе эволюционного развития преференциальных зон к 2015 году произошло возвращение интереса к Свободным экономическим зонам. В 2015 году создается Свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. [Виленский, 2023, с. 137-151] Затем появились Свободный порт Владивосток (СПВ), Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ) Наконец, в июне 2023 г. были созданы Свободные экономические зоны на вновь присоединенных территориях: в Донецкой, Луганской Республиках, Запорожской и Херсонской областях. Особенностью новых российских СЭЗ является восстановление и развитие новых субъектов РФ, что особенно важно в связи с значительным разрушением их производственной инфраструктуры. Примечательно то, что финансовое обеспечение перечисленных СЭЗ, при сохранении в организации общих принципов государственно-частного и муниципально-частного партнерства, осуществляется в основном за счет средств федерального бюджета, а также возможно использовать и внебюджетные источники финансирования, если таковые будут найдены. Налоговые льготы для участников новых СЭЗ начинаются с нулевой ставки на прибыль резидента на десять лет, перечисляемую в федеральный бюджет. Ко всем этим льготам применяются дополнения, учитывающие региональную специфику вновь присоединенных территорий. Речь идет о развитии таких традиционных для данных регионов отраслей, как металлургия и отрасли добывающей промышленности с целью налаживания производства на сохранившихся предприятиях путем восстановления разрушенных боевыми действиями заводов, шахт; создания новых предприятий на территории новой СЭЗ. С этой целью предложена нулевая ставка акциза на пять лет на жидкую сталь, на уголь и железную руду в рамках реализации соответствующих инвестиционных проектов.

Новым в развитии ПЭЗ стало появление в 2015 году так называемых (ТОСЭР, 2023, www) территорий опережающего социально-экономического развития, которые затем превратились в (ТОР)- территории опережающего развития, создание которых началось в Дальневосточном Федеральном округе., а затем распространилось по всей территории страны.

Как и Особые экономические зоны ТОРы на сегодня рассматриваются в качестве инструментов сбалансированности единого экономического пространства, так как нацелены на создание инвестиционной привлекательности наиболее отстающих регионов с целью преодоления сложившихся территориальных диспропорций. В этом смысле данные преференциальные зоны имеют определенное сходство. Однако, в дальнейшем их задачи расходятся. ОЭЗ, как говорилось ранее, носят отраслевой характер и организуются с целью привлечения капитала, особенно иностранного. В отличие от них ТОРы ориентированы на подъем жизненного уровня населения территорий, особенно отстающих в социальном развитии. Отсюда и разные преференциальные режимы. Для ТОР — пониженные страховые платежи и льготы по налогу на прибыль. Для ОЭЗ главное — таможенные льготы.

За последние пять лет своего функционирования ТОРы показали более высокую

результативность, чем ОЭЗ. Так, по данным Минэкономразвития Российской Федерации они привлекли инвестиций на сумму 375,4 млрд руб., что на 12 млрд больше, чем ОЭЗ за всю свою 14-летнюю историю. По числу резидентов и их распространенности ТЕР также превосходят ОЭЗ — 775 против 707 и 106 против 26 соответственно. [ТОСЭР, 2023, www]

Изучение многообразного мирового опыта функционирования ПЭЗ, так же, как и история их эволюции в России показывает, что все они являются на сегодня востребованным инструментом региональной политики, обладают большими потенциальными возможностями в пространственном развитии современной экономики. Для превращения этих потенциальных возможностей в реальный фактор пространственного развития необходимо сформировать адекватную систему их нормативно-законодательного регулирования, встроить их в систему стратегического планирования развития страны.

Потенциальные возможности ПЭЗ как инструмента сбалансированности пространственного развития страны

Имеющийся, как отечественный, так и мировой опыт развития ПЭЗ показывает, что несмотря на отсутствие единых правил развития подобных зон, а также то, что в каждой стране при установлении преференциальных режимов руководствуются собственным национальным законодательством и целями развития, есть ряд моментов, по которым наблюдается общность влияния данного инструмента на экономику страны. Причем эти моменты касаются, во-первых, развития предпринимательства, во-вторых, территории, на которой локализуется бизнес; и, наконец, социально-экономического развития страны в целом.

К первой группе эффектов ПЭЗ относят: формирование благоприятной среды для ведения бизнеса, комфортных условий для сотрудничества в производственной и научно-технической сферах; для создания и реализации инновационных проектов, становления стартапов, обеспечивающих создание новейших видов технической продукции; [Варрава, 2021, 933-936] для создания новых инновационных рабочих мест, что в конечном счете обеспечит структурный сдвиг в пользу развития несырьевых отраслей; для развития малого и среднего бизнеса.

Вторая группа представлена эффектами взаимодействия резидентов зон с преференциальными режимами с региональными или муниципальными органами власти с целью улучшения социально-экономического положения населения депрессивных территорий за счет притока инвестиций в регионы с малопривлекательным инвестиционным климатом. Формирование ПЭЗ на территориях депрессивных регионов и городов вписывается в теорию формирования «точек роста». Имеется в виду, что в процессе деятельности ПЭЗ вполне реально может быть задействован внутренний потенциал отсталой территории, обеспечена диверсификация ее экономики, осуществлены инфраструктурные преобразования и как результат социально-экономический подъем депрессивных регионов, в которых они находятся; поддержание и оптимизация внутренних трудовых миграционных потоков. [Крутиков, Дорожкина, 2017, 6]

Третья группа связана с формированием предпосылок для повышения конкурентоспособности экономики страны, выхода отечественных товаров на мировые рынки, с расширением торговых взаимосвязей с приграничными странами Азиатского региона, интеграцией в международную транспортно-логистическую систему. [Варрава, 2021, 933-936]

Концентрированным результатом всех выше указанных эффектов, безусловно, станет выравнивание пространственного развития страны в целом за счет преодоления существующего

до сих пор неравномерного развития отдельных ее секторов и регионов. [Преференциальные, 2023]

Очевидно, что основные потенциальные возможности ПЭЗ, прежде всего, основаны на тех преференциях, которые получают компании-резиденты, позволяющие им перенаправлять свои сэкономленные средства, в том числе, на покрытие возросших текущих расходов, включая сохранение рабочих мест, изменение логистики, рынков сбыта, поставщиков, и как конечный результат обеспечить вклад либо в муниципальный, либо в региональный бюджеты. [В СП, www] Однако важны и социальные возможности, которые предоставляют ПЭЗ для предприятий и населения, проживающего на соответствующих территориях, поскольку вся совокупность механизмов, лежащих в основе функционирования ПЭЗ, создает условия для сбалансированности социального и производственного секторов городской среды, оказывает влияние на уровень жизни населения данной территории, улучшает качества жилья и медицинских услуг, окружающей среды, инфраструктуры и др.

Данные результаты наиболее заметны, в первую очередь в регионах и муниципальных образованиях, в которых созданы ТОР, организация которых направлена на улучшение экономической ситуации в тех моногородах, в которых деятельность градообразующего предприятия была практически прекращена. Развитие ТОРов в моногородах позволяет, не прибегая к «шоковым» методам, проводить постепенную диверсификацию их экономики. В результате деятельности ТОР в Ярославской, Рязанской и Ивановской областях,

Пермском крае было отмечено их влияние на диверсификацию экономики, в том числе и на экономику моногородов. [В СП, www]

По результатам обследования деятельности преференциальных зон, проведенного Счетной палатой за 2021 год, 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. [Бюллетень, 2022, www]

Что касается ТОР, то они малоэффективны в моногородах, в которых имеется и продолжает работать градообразующее предприятие. Это объясняется тем, что успешно функционирующее градообразующее предприятие в отличии новых компаний со льготами ТОР, не конкурентны по таким показателям как оплата труда, квалификация персонала, карьерный рост, социальный пакет.

Потенциальные возможности ПЭЗ в преодолении социально-экономического неравенства территорий дают основания считать их реальным инструментом региональной политики, который должен быть учтен при разработке новой стратегии пространственного развития страны. Реализация потенциала ПЭЗ позволит не только решить текущие проблемы социально-экономического развития субъектов федерации и муниципальных образований, но, что, особенно осуществить взаимосвязь со стратегическими задачами пространственного развития страны в целом. Об этом свидетельствует деятельность функционирующих зон на геостратегических территориях. Преференциальные экономические зоны такие, как: Арктическая Зона РФ, СЭЗ в Калининградской области, Республике Крым и городе федерального значения Севастополь, СЭЗ на новых территориях выполняют роль своеобразного триггера их социально-экономического развития. Например, в Калининградской области, которая является анклавом, льготный режим не только создает условия для привлечения капитала и производства новых видов продукции, но в большей степени направлен

на обеспечение населения своевременными поставками продовольствия и социально значимыми товарами. Такие же задачи они будут решать и в новых присоединенных областях, серьезно пострадавших в ходе СВО.

Введение жестких экономических санкций против нашей страны, попытка отгородить российскую экономику от западных рынков, позволили по-новому оценить и раскрыть потенциал преференциальных экономических зон. В наибольшей степени свои «антисанкционные» возможности демонстрируют Особые экономические зоны. В начале введения санкций, были серьезные опасения, что с уходом крупных зарубежных компаний с российского рынка, а также иностранных партнеров, участвующих в проектах Особых экономических зон, их деятельность приостановится. Между тем, ситуация сложилась совсем иная.

Во-первых, ожидаемый коллапс в инвестиционной деятельности ОЭЗ из-за ухода иностранных инвесторов не произошел. Наоборот, у резидентов-участников ОЭЗ появилась возможность выкупить их доли в акционерном капитале за символические деньги и самостоятельно осуществлять либо уже начатые, но приостановленные проекты, либо перейти к производству необходимой импортозамещающей продукции, которая предполагалась производить с зарубежными партнерами. [Маевская, 2023,359-372.] Наложённые санкции не только в данном случае не сказались негативно на участниках ОЭЗ, но напротив, привели к положительным результатам, позволив резидентам ОЭЗ стать полными владельцами совместных бизнесов и самостоятельно управлять ими, сохранив за собой полученные преференции. Примером чему, являются туристическо-рекреационные зоны, которые, благодаря резкому ограничению зарубежного туризма, успешно переключились на туризм внутри страны.

Во-вторых, с уходом западных бизнесов российским рынком стали активно интересоваться азиатские компании и, в первую очередь, китайские. Наибольший интерес китайские инвесторы проявляют на Дальнем Востоке, на территории которого расположено самое значительное число преференциальных экономических зон. На данный момент 15 китайских компаний, зарегистрированных на территории экспериментальной СЭЗ Суйфэньхэ, стали участниками ТОР в ДФО, а также в зоне Свободного порта Владивосток. [Преференциальные,2023,28] Китайские власти приграничного города Сунфэньхэ помогают китайским предпринимателям инвестировать в российский бизнес, оказывают им поддержку на стартовом этапе работы на территории ТОР Дальнего Востока. а также в зоне Свободного порта Владивосток. Удачное расположение СЭЗ Суйфэньхэ, находящейся с двух сторон китайско-российской границы, позволяет китайским резидентам снизить и упростить стоимость грузопотоков в «Приморье-1» транзитом через Россию, и соответственно обратно из Приморского края в Китай [Biang, www]. Так, инвестиционная компания Loomis, Sayles & Company, прогнозирует появление на российском рынке частных бизнесов из КНР, занимающихся продажей медицинских товаров, поставкой автозапчастей, продуктов питания, и компонентов для строительной и транспортной инфраструктуры.

Появление новых азиатских инвесторов происходит не только в преференциальные экономические зоны Дальнего Востока, но и в субъекты федерации ЦФО. Так, одна из крупных китайских компаний изучает возможности участия в ОЭЗ «Дубна» с целью организации и производства новейшей медицинской высокотехнологичной продукции, современного оборудования и других товаров медицинского назначения. Интерес китайских бизнесменов к ОЭЗ в Дубне объясняется тем, что здесь экономически целесообразнее производить

перечисленные виды продукции, поскольку имеются квалифицированная, недорогая рабочая сила, земля под застройку и дешевые энергоресурсы. Преимуществом для потенциальных инвесторов также является возможность на месте производить все необходимое оборудование или комплектующие, не прибегая к закупкам из-за границы. Однако пока, крупные государственные предприятия Китая не торопятся активно вкладывать средства в Россию, опасаясь попасть под вторичные западные санкции, что, безусловно, ограничивает приток иностранного капитала, сдерживая тем самым эффективность функционирующих ОЭЗ. [Преференциальные, 2023, 27]

В-третьих, значительные возможности по привлечению азиатских партнеров может обеспечить обсуждаемое в настоящее время предложение о создании единой ТОР на Дальнем Востоке, то есть о превращении всей территории Дальнего Востока в Территорию опережающего развития, что безусловно заинтересует в первую очередь китайских инвесторов.

В этих условиях создания новых преференциальных экономических зон следует начинать с анализа местных ресурсов, оценки технического и трудового потенциала территорий, с выявлением предприятий, относящихся к отраслям перспективной специализации. На текущий момент основа для такой взаимосвязи имеется, в виде перечня региональных перспективных специализаций, представленного в Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года [Стратегия, www], в которой указывается, что данные ПЭЗ следует создавать опираясь, на так называемые, «эффективные производственные специализации», определяемые как совокупность отобранных отраслевых производств, которые обладают конкурентными преимуществами конкретного региона. [Стратегия, www]

Потребность в создании данного перечня, объясняется интересами потенциальных инвесторов в выявлении наиболее привлекательных для инвестирования отраслей конкретного субъекта федерации. Как показывает региональная практика, не редки случаи, когда резиденты инвестируют в проекты, нерентабельных отраслей, выбор которых определяется «наверху». В результате такого отбора проектов ПЭЗ, и несмотря на представленные экономические преференции, зоны не находят желающих принять в них участие. Нередки случаи, что они имеют одного, а в лучшем случае двух резидентов. Преодолеть сложившуюся ситуацию и привлечь компании резидентов в участия в преференциальной экономической зоне, позволит, полная информация о наиболее перспективных региональных отраслях, опираясь на которую разрабатывать прорывные проекты по выпуску высококонкурентной и импортозамещающей продукции. А это в свою очередь станет триггером развития или точками роста данной территории.

Другим важным позитивным аспектом разработанного перечня перспективных специализаций является тот факт, что деятельность компаний резидентов ПЭЗ может быть заинтересована в продукции, производимой на предприятиях соседних территорий, но не получающих никаких льгот. На текущий момент основа для такой взаимосвязи имеется, в виде уже упомянутого перечня региональных перспективных специализаций. Однако, представленный в Стратегия пространственного развития РФ до 2025г., перечень перспективных специализаций, по мнению специалистов, носит формальный характер и пока практически не используется [Бюллетень,2022, www].

Такой подход позволит осуществить координацию предприятий, расположенных вблизи территории, на которой расположена ПЭЗ. Задействование потенциала перспективных отраслевых специализаций соседних предприятий в плане их взаимного сотрудничества с резидентами ПЭЗ будет способствовать производству продукции, ориентированной на

преодоление технологической зависимости от западных стран, не дублируя при этом продукцию, производимую в соседних регионах. Такое участие ПЭЗ в процессах межрегионального взаимодействия позволит усилить их вклад в пространственное развитие Российской Федерации, постепенно сглаживая серьезные диспропорции в региональном развитии страны. Отметим, что эффективность такой координации существенным образом зависит от межрегионального взаимодействия администраций субъектов федераций и муниципальных образований. Поддержка и участие местных органов власти в организации и управлении ПЭЗ позволит сделать их не просто зонами со специальным налоговым режимом, а реальной экосистемой, деятельность которых базируется на использовании потенциала отраслей перспективных специализаций субъекта РФ.

Однако, не всегда деятельность преференциальных зон оказывает позитивное влияние на развитие территории, на которой они функционируют. В отчете Счетной палаты за 2021 год отмечается недостаточная эффективность некоторых ПЭЗ, заключающаяся в отсутствии позитивного влияния действующего преференциального режима ПЭЗ на динамику социально-экономических показателей субъектов РФ. [Бюллетень, 2022, www]

В частности, имеется ввиду, что многие преференциальные экономические зоны часто нацелены на решение одной задачи, не учитывая при этом экономические интересы собственной и окружающих ее территорий, зачастую, дублируя их производственную деятельность. Решая свои узко профессиональные задачи компании-участники зон, исходят из своих собственных интересов, которые подчас не стыкуются с запросами и проблемами развития территорий, на которых они размещены, что подтверждает приведенный выше вывод аудиторов Счетной палаты. Результат – сохранение межрегиональных различий в социально-экономическом развитии субъектов федерации. Так, предполагалось, что действующие на территории Федерального Дальневосточного округа ТОРы и зона Свободный порт Владивосток, должны позитивно влиять на все субъекты федерации ДФО. Однако ожидаемого эффекта от их деятельности не произошло. Если рост инвестиций в основной капитал от существующих преференциальных режимов за 2020 год составил в целом по ДФО около 27,2 %, то по данным отчета о деятельности Корпорации развития Дальнего Востока и Арктики инвестиции ПЭЗ в основной капитал в Республике Бурятия и Магаданской области были незначительными. Подобная ситуация сложилась в Сахалинской области, в которой инвестиционные вложения составили 4,5 %, в Еврейской автономной области – 5,7%. [Маевская, 2023,359] По оценкам Счетной палаты за 2021 год ожидаемого эффекта, нацеленного на преодоление региональных диспропорций, так и не произошло. Однако, именно на такой эффект и был расчет их создания. А это означает, что не отказываясь от использования данного инструмента пространственного развития, необходимо определить дальнейшие меры, которые позволят более успешно задействовать потенциальные возможности ПЭЗ и реализовать их основное предназначение, сделав реальным триггером развития российских регионов, добиться улучшения социально-экономической ситуации в слаборазвитых регионах и городах. Не следует забывать, что организация ПЭЗ, особенно на депрессивной территории, одним лишь введением преференциального режима не сможет добиться ожидаемых результатов. В отчете Счетной палаты за 2021 год значительное число Тор на депрессивных территориях не заполнены резидентами по причине непривлекательного инвестиционного климата.

Институт ПЭЗ обладает большими потенциальными возможностями как для развития отдельных территорий, так и достижения позитивных результатов в пространственном развитии страны в целом. Однако реализация этих возможностей не является безусловной, - и требует, на

наш взгляд, их включения в систему пространственного стратегического планирования.

Нужны конкретные меры господдержки как со стороны государства, так и региональной и муниципальной власти. Такая поддержка должна найти свое отражения в разработке новой федеральной стратегии пространственного развития страны и региональных планах развития территорий, в которых данному институту будет уделено серьезное внимание.

Заключение

Эволюция развития преференциальных экономических зон прошла довольно сложный путь развития; от простых форм с таможенными преференциями, предоставляемыми СЭЗ и ОЭЗ, среди которых было не мало криминальных в 1990-х гг., до достаточно эффективных систем, примером которых являются Территории опережающего развития Дальневосточного региона, Свободный порт Владивосток, преференциальная территория Арктической зоны. На смену бесконтрольному использованию льготных режимов, приводящих в основном к росту затрат местных бюджетов без видимых результатов, пришли нормативно-правовые методы, регламентирующие создание и функционирование преференциальных экономических зон. В процессе совершенствования организационных механизмов развития ПЭЗ произошел сдвиг от отраслевой ориентации в сторону социально-экономического развития отсталых регионов и повышению жизненного уровня их населения, что позволило по-новому сфокусироваться на оценке потенциальных возможностей современных преференциальных экономических зон, очертив круг задач, решение которых обеспечит их эффективную реализацию. И как следствие-возрастает роль Территорий опережающего развития.

В современных условиях ТОР становится важным инструментом для развития депрессивных регионов и моногородов. Благодаря своим потенциальным возможностям, успешная реализация которых обеспечит приток не только отечественного капитала, но и инвестиции восточных партнеров, вполне реально добиться решения крайне важной цели пространственного развития страны –выравнивание экономических диспропорций, жизненного уровня населения страны, оптимизация миграционных потоков, сокращение безработицы.

Изменился и отбор резидентов, желающих принять участие в ПЭЗ. Для участия в ПЭЗ необходимо предоставить проект, отбор которого происходит на основе оценки их инновационного потенциала и конкурентоспособности с целью производства новейшей технической и технологической продукции, изменения структуры экспорта в пользу увеличения товаров несырьевого сектора. Не менее важно, что резидентами ПЭЗ чаще становятся компании не крупного бизнеса, в виде стартапов и компаний, занимающихся импортозамещением, особенно в сфере технологий.

В условиях санкционной изолированности страны от внешних рынков с помощью ПЭЗ происходит налаживание новых транспортно-логистических путей, выстраиваются торговые отношения и взаимовыгодное экономическое сотрудничество с приграничными странами азиатского региона.

Кроме этого важно отметить еще одно преимущество ПЭЗ, которое выгодно для инвесторов-это возможность совмещения статусов резидента территории с префрежимом и частного партнерства в виде государственно-частного или муниципально-частного партнерства, а также в рамках концессии. [Государственно-частное,2011,212.] Использование механизма частного партнерства позволяет задействовать ресурсы регионов, которые могут быть направлены на улучшение инфраструктурных преобразований территорий, на которых функционируют ПЭЗ. Исключением являются СЭЗ, образованные в 2023 года на новых

присоединенных территориях, на которых основным источником финансирования является федеральный бюджет.

В настоящее время в развитии ПЭЗ наблюдается дифференцированный подход к их созданию, поскольку востребованы различные формы их организации, обусловленные с одной стороны запросами в производстве современной технологической продукции, а с другой, сложившимися региональными социально-экономическими различиями между субъектами РФ.

Таким образом, преференциальные экономические зоны обладают большим потенциалом, как для отраслевого развития экономики страны, так и для развития отдельных территорий с ПЭЗ, что в конечном счете позитивно влияет на пространственное развитие России в целом.

Являясь важным инструментом пространственного развития страны, цель создания ПЭЗ во многом нашла отражение в региональных концепциях точек или полюсов роста. Это объясняется тем, что нацеленность ПЭЗ на формирование современной инфраструктуры территории, на которой они расположены, становится фактором роста государственных и местных инвестиций (ГЧП или МЧП) и, посредством накапливания мультипликационных эффектов, способствует оптимизации пространственного развития страны. В этой связи конечным эффектом потенциальных возможностей ПЭЗ, особенно в условиях жестких санкций, является развития российской экономики, причем не только в отдельных ее субъектах федерации, а на всей территории страны, достигаемое путем преодоления межрегиональных социально-экономических различий. [Преференциальные..., 2023, с.27]

Между тем, не все функционирующие на сегодня ПЭЗ одинаково эффективны. Некоторые из них пока не смогли реализовать свои потенциальные возможности, о чем свидетельствуют данные анализа Счетной палаты за 2021 год. Всего несколько федеральных преференциальных экономических зон признаются успешными. В их числе: ПЭЗ Москвы, Калуги и Татарстана. [Преференциальные..., 2023, с.27]

Отсутствие ожидаемых высоких результатов функционирования ПЭЗ в значительной степени объясняется тем, что этому инструменту пространственного развития недостаточно уделяется внимание в современных стратегических программах и планах федерального уровня. В частности, в Стратегии пространственного развития РФ до 2025 года они практически лишь упоминаются без каких-либо существенных пояснений. Аналогичная ситуация сложилась и в большинстве региональных программах социально-экономического развития до 2030г. и до 2035г., представляющих пространственный срез стратегического планирования на региональном уровне. ПЭЗ лишь в некоторых из них только упоминаются, но содержание и методы их формирования, а также влияния на экономику региона и муниципального образования не раскрываются. Отсутствует оценку их вклада в развитие территорий своей локализации и показатели эффективности их использования.

Преференциальные территории должны стать своеобразными платформами для апробирования и тестирования новых методов выработки стратегий пространственного развития, основой для реформирования и структурных изменений экономики страны.

В сложившихся не простых для страны экономических условиях важным направлением в пространственном развитии страны должно стать полноценное включение ПЭЗ в стратегические документы развития страны и субъектов федерации на предстоящий период экономического развития на основе совершенствования механизма, позволяющего полностью задействовать потенциальные возможности ПЭЗ. Особое внимание должно уделяться расширению участия региональных и местных органов власти в организации и в управлении ПЭЗ в интересах своих территорий, что позволит говорить о превращении ПЭЗ в один из инструментов пространственного развития. [Виленский, 2021, с.135-144]

Библиография

1. Бюллетень Счетной палаты РФ. Преференциальные режимы URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf> (дата обращения 11.10.2023)
2. Biang//URL://<https://biang.ru/ru/politics/15-kitajskix-kompanij-iz-eksperimentalnoj-sez-sujfenhe-stali-rezidentami-tor-na-dalnem-vostoke.html> (дата обращения 14.11.2023)
3. Варрава М.Ю. Преференциальные территории как точки роста опережающего развития регионов России// Россия: Тенденции и перспективы развития: материалы XX Национальной научной конференции с международным участием. Том Выпуск 16. Часть 1. Москва, 2021. С. 933-936.
4. Виленский А.В. Особенности новых свободных экономических зон России // Федерализм. 2023. №3 С. 137-151.
5. Виленский А.В. Особые экономические зоны и территории опережающего социально-экономического развития: экстенсивный рост// Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 8А. С. 135-144.
6. В СП заявили о незначительном влиянии префрежимов на развитие регионов и страны в цело//URL: <http://tass.ru/ekonomika/13824335> (дата обращения 30.11.2023)
7. Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика / Науч. ред.: А.Г. Зельднер; ред. коллегия: Э.Д. Матвиевская, Э.А. Паруль, О.М. Грибанова. М.: ИЭ РАН, 2011. С. 212.
8. Крутиков В.К., Дорожкина Т.В., Петрушина О.М., Федоров А.Г., Якунина М.В. Территории опережающего развития. //Калуга: Политоп, 2017. С.6.
9. Маевская Л.И. Преференциальные экономические зоны: их роль в пространственном развитии России // Экономика: вчера, сегодня, завтра.// 2023. Т.13. №4А. С. 359-372.
10. Преференциальные экономические зоны как институт пространственного развития России. М. Институт экономики РАН, 2023-С.27
11. Смородинская Н. Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты// Вестник Института экономики РАН. 2011. №3. С. 16-36.
12. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019г. №207//URL:<http://static.government.ru/media/files/tUVAIqUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 19.11.2023)
13. ТОСЭР и ОЭЗ: дать преференции-получить развитие URL: <https://pfo.volga.news/article/531727.html> (дата обращения 25.12.2023)
14. Федеральный закон от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/?ysclid=lobyz7u3bz342384359 (дата обращения 25.11.2023)

Preferential economic zones: potential opportunities and ways of their implementation in the context of sanctions policy

Lyudmila I. Maevskaya

PhD in Economics Docent, Leading Researcher,
Department of federal relations and regional development,
Institute of Economics of Russian Academy of Sciences,
117218, 32, Nakhimovskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: milma47@mail.ru

Abstract

The article examines the evolution of the development of preferential economic zones (PEZ), various types of PEZ are analyzed, their transformation is shown under the conditions of imposed sanctions, the effect of which is constantly increasing. The study showed that preferential zones have great potential, the implementation of which is aimed at solving both industry problems and tasks related with equalization territorial socio-economic inequality. The latter is especially relevant for

Lyudmila I. Maevskaya

depressed regions with an unattractive investment climate. An important tool for overcoming interregional differences in this case are territories priority development areas (TPDA), the importance of which is reflected in modern concepts of poles or growth points in the regional economy. Along with the substantiation of the need to expand the process of creating preferential economic zones, the reasons that hinder their development and the realization of potential opportunities are formulated. As a result of the analysis of the potential capabilities of the PEZ, the following conclusions were made. Firstly, for the effective functioning of the PEZ, it is necessary to use the mechanism of public-private partnership or municipal-private partnership, in order to more actively attract private investors on the one hand and, on the other, to increase the role of the local administration in helping to develop the PEZ. Secondly, a situation has developed in regional politics that indicates a clear undervaluation of PEZ in the economic development of the country. Thirdly, with a view to further using the PEZ as a tool for spatial development, it is necessary to integrate them into the system of spatial strategic planning, which will make it possible to formulate priority directions for the development of preferential economic zones in the system of spatial strategic planning in the country.

For citation

Maevskaia L.I. (2024) Preferentsial'nye ekonomicheskie zony: potentsial'nye vozmozhnosti i puti ikh realizatsii v usloviakh sanktsionnoi politiki [Preferential economic zones: potential opportunities and ways of their implementation in the context of sanctions policy]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 14 (1A), pp. 257-270. DOI: 10.34670/AR.2024.37.14.055

Keywords

Preferential regimes, preferential economic zones, regions and municipalities, depressed areas, public-private partnership, sanctions restrictions, strategic programs and spatial development plans, priority development areas.

References

1. Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. Preferential regimes URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81lk92aca5pqsg36es4cmu.pdf> (date of application 11.10/ 2023)
2. [Biang//URL://https://biang.ru/politics/15-kitajskix-kompanij-iz-eksperimentalnoj-sez-sujfen-xe-stali-rezidentami-torna-dalnem-vostoke.html](https://biang.ru/politics/15-kitajskix-kompanij-iz-eksperimentalnoj-sez-sujfen-xe-stali-rezidentami-torna-dalnem-vostoke.html) (date of application 14.11.2023)
3. Varrava M.Yu. Preferential territories as growth points for accelerated development of Russian regions // Russia: Trends and development prospects: materials of the XX National Scientific Conference with international participation. M. 2021,16(1), p.933-936.
4. Vilensky A.V. Features of new free economic zones in Russia // Federalism. 2023, 3, p. 137-151.
5. Vilensky A.V. Special economic zones and territories of rapid socio-economic development: extensive growth // Economy: yesterday, today, tomorrow. 2021, 8A (11), p. 135-144
6. The joint venture announced the insignificant impact of preregimes on the development of regions and the country as a whole //URL: <http://tass.ru/ekonomika/13824335> ((date of application 30 11.2023)
7. Public-private partnership: theory, methodology and practice Scientific. ed.: A.G. Seldner; ed. board: E.D. Matvievskaya, E.A. Parul, O.M. Gribanova. // M.: Institute of Economics RAS, p.201; 212.
8. Krutikov V.K., Dorozhkina T.V., Petrushina O.M., Fedorov A.G., Yakunina M.V. Territories of advanced development. // Kaluga: Politop, 2017, p. 6.
9. Maevskaia L.I. Preferential economic zones: their role in the spatial development of Russia //Economics: yesterday, today, tomorrow. // 2023, 4A (13), p. 359-372.
10. Preferential economic zones as an institution for spatial development of Russia. M. Institute of Economics RAS//2023, p.27.

-
11. Smorodinskaya N. Organization of special economic zones in world and Russian practice: conceptual aspects // Bulletin of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences. 2011, 3, p. 16-36.
 12. Spatial development strategy of the Russian Federation for the period until 2025. Order of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019, No. 207 // URL: <http://static.government.ru/media/files/rUVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf> (date of application 19.11.2023)
 13. Territories of special socio-economic development and special economic development zones: give preferences - get development // URL: <https://pfo.volga.news/article/531727.html> (date of application 25.12.2023)
 14. Federal Law of July 22, 2005 No. 116-FZ On Special Economic Zones in the Russian Federation // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/?ysclid=lobyz7u3bz34238435 (date of application 25.11.2023)