

## Особые экономические зоны и решение социально-экономических проблем территорий

© 2010 Ю. М. Александров  
Институт экономики Российской академии наук  
E-mail: tzeldner@gmail.com

В статье рассматриваются проблемы и перспективы особых экономических зон как опорных точек создания экономики инноваций в стране. Сформулированы предложения, касающиеся усиления роли субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в развитии особых экономических зон, а также относительно расширения практики государственно-частного партнерства в этих зонах.

*Ключевые слова:* особые экономические зоны, региональная политика, инновационная экономика, государственно-частное партнерство.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев на заседании Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России 11 февраля 2010 г. в г. Томске высказался за создание в стране не одного инновационного центра в Сколково, а целой системы инновационных кластеров различной отраслевой направленности<sup>1</sup>. Действительно, в современной экономике инновации генерируются преимущественно “точечно”, и лишь немногие регионы могут сформировать региональную инновационную систему по ее полной вертикали - от генерирования инноваций до их полного воплощения в практике хозяйственной и инвестиционной деятельности. Однако экспертами постоянно проводится мысль, что реальная экономика инноваций возможна лишь на основе ее распространения на все регионы и все отрасли экономики страны (разумеется, в каждом конкретном случае с известной спецификой)<sup>2</sup>. Иное представляет собой угрозу целостности экономического пространства России как государства федеративного типа.

Следует заметить, что от экономически развитых стран Россия отличается не только (а может быть, и не столько) общим низким или замедленным уровнем инноваций, не только их общей низкой востребованностью, но и крайней степенью отраслевой и региональной концентрации и дифференциации инновационных процессов. В период российских реформ, наряду с общей “летаргией” инновационных процессов в экономике, названная дифференциация еще более усилилась, прежде всего, вследствие концентрации инвестиционных процессов в сырьевом и первичном секторах экономики. Аналогичный эффект имела ликвидация многих отраслевых и региональных центров инновационных разработок и разрушение действовавшего ранее (пусть и малоэффективного) планового механизма диффузии инноваций как в отраслевом, так и в территориальном разрезе российской экономики.

Названная выше дифференциация - один из наиболее важных (хотя и далеко не единственный) факторов, определяющих инновационную невосприимчивость российской экономики. Это делает для нас главенствующим давно известный в мировой экономической науке и практике вопрос о так называемой “диффузии инноваций”. Эта “диффузия” подразумевает определенную систему институтов и механизмов их результативного функционирования, за счет действия которых новации возникают “точечно”, но практически реализуются достаточно равномерно в отраслевом и территориальном разрезе. Как было отмечено выше, прежняя “плановая” модель этого механизма быстро разрушилась, а новая, рыночная, практически не сложилась. Более того, в силу нарастающих структурных деформаций в российской экономике в пользу сырьевого сектора и “антиинновационного” поведения большинства иных хозяйствующих субъектов эта новая, рыночная, модель, или механизм “диффузии инноваций”, по сути, и не могла быть реально востребована практикой. Однако в отсутствие такого действенного механизма всякая формально правильная и в целом подтвержденная мировым опытом государственного регулирования тактика “точечного” формирования основ экономики инновационного типа (в том числе и через систему особых или специальных экономических зон), на деле оказывается малорезультативной. Главные трудности - не в создании зон (типа действующих особых экономических зон (ОЭЗ) или нового Сколково), а в формировании условий и механизмов их позитивного, действительно ускоряющего влияния на инновационные процессы в экономике каждого региона и страны в целом. Таким образом, ключевой момент формирования и реализации пространственных аспектов инновационного обновления российской экономики - нахождение и

последовательное удержание баланса (сил, средств и иных ресурсов) между некими зонами как “точками” инновационного развития и условиями и механизмами их позитивного влияния на инновационные процессы в экономике каждого региона и страны в целом.

Так как названной проблеме в настоящее время не уделяется достаточного внимания, отдельные примеры формирования “точек” инновационного развития (как в отраслевом, так и в территориальном разрезе) не всегда оказываются достаточно результативными в смысле общего воздействия на инновационные процессы в российской экономике. Важным условием повышения общей экономической и социальной эффективности функционирования российских ОЭЗ выступает их включенность в систему целей и инструментов федеральной политики регионального развития. В настоящее время инструмент ОЭЗ сложно использовать для запуска инвестиционных процессов в депрессивных и проблемных регионах. Этому препятствует как 50%-ное ограничение федерального инвестирования в инфраструктуру зон, так и текущие критерии отбора мест дислокации ОЭЗ, заведомо дающие существенные преимущества наиболее развитым и благополучным субъектам Российской Федерации. В то же время за рубежом (особенно в среднеразвитых странах, в частности в КНР) механизм ОЭЗ в значительной мере также выполняет и задачу поддержки отстающих регионов.

Такой подход позволяет осуществлять догоняющее развитие территорий не только за счет прямой финансовой помощи из центра, но и путем создания рыночных стимулов и механизмов “саморазвития территорий”. Сказанное особенно актуально для России. Многие депрессивные регионы имеют значительный потенциал (человеческий, ресурсный, геополитический и т.д.). Однако для его реализации необходимо создание специальных условий. Особая экономическая зона – один из лучших механизмов для этого. Но при отборе мест дислокации ОЭЗ необходимо в большей мере сместить акцент с оценки текущего состояния (“готовности”) региона на анализ самого инвестиционного предложения, содержащегося в заявке, на прогноз потенциального влияния зоны на социально-экономическое развитие как данного региона, так и его сопредельных территорий.

Международный и отечественный опыт показывает, что особые или специальные зоны как “очаги развития” эффективны только тогда, когда присутствующие в них стимулы и льготы для предпринимателей и всех субъектов инновационной деятельности сочетаются с современными методами управления социально-экономическим развитием территорий. Это касается той ситуа-

ции, при которой деятельность зон характеризуется позитивным экономическим и социальным эффектом не только для территории их локализации, но и для более масштабных хозяйственных комплексов, в силу чего оптимальным является управление зоной и как совокупностью инвестиционных (инновационных) проектов, одновременно осуществляемых на ограниченной “площадке” (что фактически и имеет место в настоящее время), и в тесной увязке с программой и основными параметрами социально-экономического развития того муниципалитета и региона, где зона непосредственно располагается.

Срок действия ОЭЗ, по российскому законодательству, как известно, ограничен и не подлежит пролонгации<sup>3</sup>. И если за период существования ее субъекты не интегрируются в региональные хозяйственные комплексы, не сформируют себе на их основе необходимые рынки и субконтрактные связи, то после формальной ликвидации зоны и ее льгот они окажутся просто нежизнеспособны. Именно это положение и является исходной посылкой для интеграции системы специальных или особых зон в общую стратегию социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и систему управления ею.

Вопросы интеграции различных особых или специальных зон в систему стратегического управления экономикой региона наиболее подробно представлены в монографии В.Б. Крымова<sup>4</sup>. Им обоснованно отмечается, что позитивное действие фактора зон должно изначально согласовываться с региональными стратегиями развития, находить отражение в формировании современных систем управления региональными хозяйственными комплексами. С точки зрения пространственного аспекта развития экономики, все российские ОЭЗ В.Б. Крымов разбивает на две группы.

Первая группа – ОЭЗ и подобные им территориальные хозяйственные системы, которые формируются в районах с высоким уровнем хозяйственного освоения, с достаточно развитой предпринимательской средой и инфраструктурным обеспечением. В этом случае процесс интеграции зон в действующий региональный хозяйственный комплекс происходит менее проблемно. Такими особыми зонами являются, например, Зеленоград (Москва); Дубна (Московская область); Елабуга (Татарстан) или туристско-рекреационные зоны, создаваемые в хорошо освоенном регионе Кавказских Минеральных Вод<sup>5</sup>.

Вторая группа – ОЭЗ и подобные им территориальные хозяйственные системы, которые формируются в районах с недостаточным уровнем хозяйственного освоения, при отсутствии достаточно развитой предпринимательской сре-

ды, а также многих элементов общехозяйственной и транспортной инфраструктуры. Такими зонами являются, например, Казинка (Липецкая область), многие туристско-рекреационные зоны, например, “Байкальская гавань” (Республика Бурятия). Вопрос об интеграции таких зон в развивающийся региональный народнохозяйственный комплекс приобретает критически важный характер и должен занять особое место в региональных стратегиях развития на долговременную перспективу. Это связано с тем, что в данном случае осуществляются (в том числе и за счет средств бюджетов субъектов РФ и местных бюджетов) реконструкция и строительство объектов внешней инфраструктуры - подъездных дорог, инженерных сетей, объектов энергетики и газоснабжения. Разумеется, это работы не на один год; их осуществление и финансирование должно найти отражение в стратегиях развития регионов и муниципальных образований, в их среднесрочных бюджетных планах.

Анализ фактических материалов показывает, что при соблюдении известных условий зоны являются мощным стимулом развития соответствующих территорий. Например, еще в советские годы г. *Зеленоград* (на правах округа г. Москвы) формировался не только и даже не столько как “спальный район”, сколько как центр сосредоточения современных технологий и передовых производств. Однако в тот период данную цель в полной мере реализовать не удалось. Развал отечественной промышленности (особенно оборонной) в первой половине 1990-х гг. привел к тому, что трудовые ресурсы в Зеленограде оказались невостребованными, и большинству населения приходилось ездить на работу в Москву. В итоге формирования ОЭЗ “Зеленоград” в городе будет создано около 15 тыс. рабочих мест, что с учетом мультипликативного эффекта в сфере обслуживания позволит практически полностью реализовать на месте кадровый потенциал данной территории.

Напротив, примером откровенной несогласованности планов развития особых экономических зон и стратегии регионального развития в целом можно считать ситуацию с ОЭЗ “ТРТ” в *Ставропольском крае*. Ранее чиновники - авторы заявки на ОЭЗ в данном регионе - заверяли, что в течение 10 лет Кавминводы превратятся в Мекку для отечественных и иностранных инвесторов. Однако в условиях кризиса этот оптимизм во многом иссяк. Появились более зрелые и экономически более обоснованные планы, согласно которым экономику края надо поднимать, начиная с транспортной и энергетической инфраструктуры<sup>6</sup>, а также с развития глубокой переработки сельскохозяйственного сырья. Другими словами,

речь идет о базе, в отсутствие которой инвестиции в ОЭЗ либо невозможны, либо малоэффективны (что четко отслеживается всеми потенциальными инвесторами) и просто никогда не окупятся. Пока же инвесторы более-менее охотно вкладывают средства лишь в реконструкцию уже имеющихся объектов курортной зоны.

Причем следует иметь в виду, что в Ставропольском крае ОЭЗ “ТРТ” создается на базе курортов, имеющих уже длительный опыт развития. Во многих других регионах ситуация иная - такие зоны создают почти на “пустом месте”, но и здесь обнаруживает себя несогласованность планов развития особых экономических зон и социально-экономического развития территорий. Формирование ОЭЗ “ТРТ” довольно сложный бизнес. Предлагаемые им рабочие места, по российским меркам, не очень престижные и не самые высокооплачиваемые, однако для работы в ОЭЗ требуются работники с хорошей подготовкой и знанием иностранного языка. Но в регионах нового освоения (например, Бурятия, Алтай) такой рабочей силы нет, причем программы их подготовки нет ни в концепции развития ОЭЗ, ни в долговременных программах самих регионов<sup>7</sup>.

Позитивное воздействие федеральных зон на пространственную картину инновационных процессов в российской экономике может быть дополнено аналогичными институтами инновационной экономики, создаваемыми на основе инициатив субъектов РФ. Критически осмыслив уже имеющий в этом направлении практический опыт, создав необходимую нормативно-правовую базу и осуществляя выборочную поддержку подобных региональных инициатив, федеральный центр будет в состоянии значительно повлиять в позитивную сторону на пространственный “срез” формирования инновационной экономики в России.

Разумеется, региональные зоны отличаются от своих федеральных аналогов не только источником и объемом налоговых и иных льгот. Прежде всего, здесь очевидна значительно большая значимость механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП). Существенно важные для деятельности федеральных ОЭЗ, для региональных зон эти механизмы приобретают критическое значение. Они важны и с позиции софинансирования (принимая во внимание ограниченные бюджетные ресурсы субъектов РФ), и с позиции генерирования и концентрации на местах соответствующей предпринимательской инициативы.

Действительно, в современном зарубежном опыте создания и развития ОЭЗ разных типов, прежде всего регионального уровня, постоянно присутствует понятие “кластерпренер” (англ. *clusterpreneur* - инициатор и движущая сила созда-

ния кластера). Таким образом, одна из главных проблем создания предпосылок для региональных ОЭЗ, создаваемых и управляемых частным бизнесом, есть проблема выбора того самого “кластер-пренера”. Речь идет об инвесторе - лидере, который возьмет на себя ответственность и финансовые обязательства по возведению (на началах бюджетного софинансирования) инфраструктурных объектов и бизнес-объектов резидентов зоны. Очевидно, что этот выбор необходимо делать на прозрачных принципах и правилах, которые должны быть закреплены в нормативно-правовой базе федерального и (или) регионального уровня.

Второе важное отличие - формирование региональных зон по кластерному принципу и одновременно их органичное, кооперационное встраивание в единый хозяйственный комплекс региона. В целом, такая модель целесообразна и для федеральных зон (как альтернатива достаточно случайному набору резидентов, пришедших в данную зону), однако в случае с зонами регионального уровня требование системной кластеризации приобретает критический характер.

Третье важное отличие состоит в том, что функционирование региональных экономических зон в большей мере ориентировано на использование территориальных ресурсов, не получающих в данный момент достаточного вовлечения в хозяйственный процесс, в том числе природных ресурсов, рекреационных ресурсов, трудовых ресурсов и пр.

Четвертое отличие - преимущественная ориентация продукции зон на региональные рынки товаров и услуг или рынки сопредельных регионов.

Пятое отличие - значительно больший акцент на использовании возможностей малого и среднего предпринимательства.

К настоящему времени многие регионы России декларировали намерения создать свои региональные особые или специальные экономические зоны, но лишь немногие из этих зон вошли в стадию активного функционирования. В одних случаях регионам явно не хватало финансовых ресурсов и организационного опыта, в других (например, в Бурятии) - первоначально выраженное намерение создать такую зону впоследствии “перекрывалось” созданием особой зоны федерального уровня. Примером регионального зонирования, в достаточной мере обеспеченного правовой базой, экономическими и институциональными ресурсами, могут служить региональные ОЭЗ в Липецкой области, а также система промышленных округов, программа создания которых реализуется в Московской области.

Одним из возможных решений проблемы было бы принятие (на основе уже имеющегося опыта) федерального закона, регулирующего создание особых экономических зон на уровне

субъектов Российской Федерации. Принятие такого закона позволило бы внести соответствующие дополнения в законодательные акты, регулирующие полномочия органов регионального управления в сфере инвестиционной и инновационной политики. В таком случае дополнительно потребуется также внесение уточнений в Бюджетный кодекс РФ и Налоговый кодекс РФ относительно права субъектов Российской Федерации финансировать обустройство таких зон за счет своих бюджетных средств и предоставлять их резидентам определенные налоговые льготы.

<sup>1</sup> Заседание Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России, 11 февр. 2010 г. в г. Томске. Стенографический отчет.

<sup>2</sup> См.: Бухвальд Е.М. Пространственные факторы формирования инновационной экономики в России // Федерализм. 2010. □ 2. С. 55-68; Татаркин Д.А. Инновационное развитие экономики: от оценки состояния к формированию инновационного климата // Проблемы региональной экономики. 2010. □ 1-2. С. 331-342; Золотухина А.В. Влияние федеративных отношений на реализацию стратегии устойчивого и инновационного регионального развития // Регионология. 2010. □ 1. С. 29-36.

<sup>3</sup> В соответствии с действующим законодательством особая экономическая зона, за исключением портовой особой экономической зоны, создается на срок в двадцать лет. Портовые особые экономические зоны создаются на сорок девять лет. Срок существования особой экономической зоны продлению не подлежит.

<sup>4</sup> Крымов В.Б. Стратегическое планирование в системе управления социально-экономическим развитием субъекта Российской Федерации. М., 2010.

<sup>5</sup> Вместе с тем в сентябре 2010 г. Правительство досрочно ликвидировало особую экономическую зону туристско-рекреационного типа “Новая Анапа”. За три года ее формального существования, несмотря на достаточную развитость данной территории, здесь не было заключено ни одного инвестиционного контракта.

<sup>6</sup> Так, энергопотребление рекреационного комплекса по планам развития ОЭЗ должно составить около 25 МВт. Край энергоизбыточный, но большой объем мощности продается в соседние регионы. За техническое подключение объектов ОЭЗ “Ставропольэнерго” запросил 2 млрд. руб. Для сравнения: в первоначальном варианте на развитие всех объектов инженерной и иной инфраструктуры проекта планировалось потратить 5,2 млрд. руб. Но в их перечень входят не только ЛЭП, но и распределительные и трансформаторные станции, АТС, очистные сооружения, системы очистки поверхностных стоков, канализационных сетей, водоводов, телефонных кабелей, дорог, пешеходные мостовые переходы, дорожные развязки.

<sup>7</sup> Неучеева М.Ю. Особые экономические зоны как фактор стимулирования занятости населения // Экон. возрождение России. 2010. □ 2 (24). С. 13-19.