

УДК: 330 332 338

DOI: 10.52531/1682-1696-2022-22-4-110-114

Научная статья

# ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ В РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКЕ

**А. В. Виленский**

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ  
Институт экономики РАН

В статье представлен анализ состояния, необходимости и возможности использования преференциальных зон для социально-экономического развития российских регионов в условиях жестких западных санкций в отношении нашей страны. Пока эти зоны, за небольшим исключением, не стали точками роста. Их влияние на региональное развитие трудно различимо. Предлагается оперативное принятие правовых и организационных мер для превращения преференциальных зон в точки роста.

**Ключевые слова:** преференциальные зоны, регионы, особые экономические зоны, территории опережающего развития, коррупция

## АКТУАЛЬНОСТЬ

Экономическая блокада в виде ранее не бывавших, крупномасштабных санкций, наложенных на Россию странами НАТО и их сателлитами, вызвала дополнительную необходимость использования преференциальных экономических зон. Нашей стране необходимо противостоять этой блокаде, санкциям в условиях продолжающейся военной спецоперации на Украине.

В настоящее время создание преференциальных экономических зон является одним из распространенных в мире методов привлечения дополнительных внутренних ресурсов для решения острых региональных и общенациональных проблем, для ускорения социально-экономического развития страны и ее территорий. Особо отметим, что появление и использование преференциальных зон нередко связано с чрезвычайными ситуациями. 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,

*Original article*

## PREFERENTIAL ECONOMIC ZONES IN THE RUSSIAN ECONOMY

**A.V. VILENSKIY**

FEDERAL STATE BUDGETARY INSTITUTION  
OF SCIENCE INSTITUTE OF ECONOMICS  
OF THE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

The article presents an analysis of the state, necessity and possibility of using preferential zones for the socio-economic development of Russian regions in the context of severe Western sanctions against our country. So far, these zones, with a few exceptions, have not become points of growth. Their impact on regional development is difficult to discern. Prompt adoption of legal and organizational measures is proposed to turn preferential zones into points of growth.

**KEY WORDS:** preferential zones, regions, special economic zones, priority development areas, corruption

свободную экономическую зону для заселения новой для нее заморской территории.

## МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Выбор методологии обусловлен содержанием исследования, нацеленного на выявление потенциальных возможностей влияния и причин слабого влияния преференциальных зон на социально-экономическое развитие российских регионов. Для раскрытия этого содержания выбран институциональный методологический подход в рамках стандартной модели, но с элементами постинституционализма, использованы приемы позитивистского анализа с целью поиска когнитивной стратегий устранения изъянов институциональных устройств.

## СОДЕРЖАНИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Преференциальные зоны изначально создавались в нашей стране с целью решения отраслевых и пространственных задач. Чрезвычайность политической и экономической ситуации в нашей стране требует максимального использования этого инструмента экономической стабилизации и развития. При этом в использовании таких экономических зон в нынешних условиях наша страна может опереться на уже накопленный обширный практический опыт.

К 2022 г. в России создана большая сеть преференциальных зон. На федеральном уровне в их число входят Особые экономические зоны (ОЭЗ), Территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), Специальные административные районы (офшорные зоны), свободная экономическая зона Крым, свободный порт Владивосток, часть Арктической зоны с преференциальным режимом, закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО), наукограды. Каждая из этих преференциальных зон опирается на отдельные федеральные законы. Сформировано также множество региональных преференциальных зон в формах технопарков, промышленных зон, технико-внедренческих зон и т.п. Они созданы и продолжают создаваться на основе региональных нормативных актов и с региональным бюджетным финансированием.

Особые экономические зоны появились в нашей стране в 2005 году на основании Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ОЭЗ) от 22.07.2005 № 116-ФЗ (с последующими изменениями и дополнениями) [8].

ОЭЗ изначально были нацелены на стимулирование развития отраслей (видов деятельности) через привлечение инвестиций, особенно зарубежных инвестиций методом создания для них преференциальных условий. В то же время нельзя не согласиться с С.Н. Даниловой, отмечавшей, что ОЭЗ стали первым институтом развития, создаваемым в России с целью социально-экономического развития территории, привлечения инвестиций и передовых технологий, создания новых рабочих мест, развития экспорта и импортозамещения. На территории ОЭЗ действует особый режим, стимулирующий ускорение темпов экономического роста за счёт привлечения капитальных вложений, обеспечения благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства и создания новых рабочих мест в регионе, роста товарооборота на внутренних и экспортных рынках [3, с. 57–63]. Отметим, правда, что нацеленность ОЭЗ на решение социально-экономических проблем территорий стала заметна лишь с 2018 г., когда сами ОЭЗ стали курироваться региональными органами власти. Их управление и финансирование инфраструктуры было передано региональным органам исполнительной власти.

С 2019 по 2020 год Правительством Российской Федерации было одобрено формирование десяти новых особых экономических зон. За период с августа 2018-го года по май 2020-го года было создано пять особых экономических зон: в Воронежской (ОЭЗ ППТ «Центр»), Орловской (ОЭЗ ППТ «Орёл») и в Московской (ОЭЗ ППТ «Кашира») областях, в Республике Северная Осетия – Алания (ОЭЗ ТРТ «Мамисон»), в Чеченской Республике (ОЭЗ ППТ «Грозный») [2, с. 130].

По данным Минэкономразвития на 2021 г. на территории Российской Федерации функционировало 43 особых экономических зоны, двадцать четыре из которых являются промышленно-производственными, семь – технико-внедренческими, десять – туристско-рекреационными и две – портовыми. За 16 лет работы в ОЭЗ зарегистрировано около 967 резидентов, из которых более 140 компаний с участием иностранного капитала из 42 стран. По состоянию на конец 2022-го года общий объём заявленных инвестиций составил более 1,43 триллиона рублей, вложенных инвестиций – более 632,3 миллиардов рублей. Помимо этого было создано более 48 тысяч рабочих мест, уплачено порядка 229,7 миллиардов рублей налоговых платежей, таможенных отчислений и страховых взносов [4, с. 29].

Отметим, что передача основных полномочий на управление ОЭЗ от Минэкономразвития к субъектам Федерации стало важнейшим стимулом развития этих зон. Процесс создания новых ОЭЗ продолжается. В 2022 году общее количество ОЭЗ достигло в нашей стране уже 44 [7, с. 44]. Больше всего создано и функционирует промышленно-производственных зон (больше половины), меньше всего – портовых (всего две).

С 2015 г. по всей стране идет создание и распространение Территорий опережающего развития. Их законодательную основу составляет Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [9].

Создание ТОРов началось как эксперимент в Дальневосточном федеральном округе. Расчет делался на то, что ТОР позволит превратить явно депрессивный российский регион в быстро развивающийся за счет привлечения инвестиций, новых технологий, квалифицированной рабочей силы. Вскоре было решено распространить ТОРы на всю территорию страны – на моногорода.

На конец 2021 года на территории Российской Федерации уже функционировало 115 территорий опережающего социально-экономического развития, 92 из которых были образованы в моногородах.

В монопрофильных муниципальных образованиях после присвоения статуса ТОР прирост общей факторной производительности в 2017–2019 годах был на 32 п.п. выше, чем в сопоставимых городах без статуса ТОР, а прирост добавленной стоимости в тот же период оказался выше на 36 п.п. Сопоставление городов с ТОР с близкими по экономическим характеристикам городами, где ТОР созданы не были, позволило выделить очищенный эффект от наличия ТОР и прийти к выводу о том, что создание территорий опережающего социально-экономического развития способствовало интенсификации экономического роста городов. [1, с. 28]. Однако, способствовало не очень существенно.

Обратим внимание на то, что идет постоянное законодательно-нормативное совершенствование функционирования ТОРов. Помимо прочего, Федеральным законом от 14.07.2022 г. № 271-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» термин «территория опережающего социально-экономического развития» заменен на термин «территория опережающего развития» [10]. Законодательно-нормативное совершенствование опирается на многочисленные предложения и рекомендации, сформированные специалистами, менеджментом и участниками преференциальных территорий на основе накопленного опыта функционирования таких территорий.

Но дело в том, что до последнего времени преференциальные зоны в абсолютном большинстве своем так и не стали точками роста. Их влияние на социально-экономическое развитие российских регионов малозаметно или оно вообще отсутствует.

Аудитор Счетной Палаты РФ Дмитрий Зайцев, представляя Доклад «Преференциальные режимы» 2022 г. констатировал, что проведенное исследование показало, что выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей регионов не прослеживается [7, с. 3].

Главная претензия к таким территориям сводится к тому, что они мало результативны.

Конечно, имеются выражено позитивные примеры функционирования преференциальных зон. Так, среди ОЭЗ выделяется «Алабуга» – зона промышленно-производственного типа, причем крупнейшая в нашей стране. Она расположена в Республике Татарстан. Более того, на нее приходится примерно половина выручки всех преференциальных зон страны. Существует также положительных оценок деятельности ТОРов в моногородах. Пользование российскими корпорациями Специальными административными районами (офшорные зоны) понизило риск санкционного изъятия их средств за рубежом. Но в целом институт российских преференциальных зон пока не стал инструментом государственной политики, способным качественно улучшить социально-экономическое положение в стране, серьезно противостоять последствиям санкций.

За время существования ОЭЗ, начиная с 2006 года, на их создание и развитие из федерального бюджета было выделено почти 122 млрд рублей. Наименее эффективными оказались туристические ОЭЗ, на развитие которых было выделено 22 млрд рублей, однако положительных результатов до сих пор нет, объем уплаченных резидентами налогов составляет лишь 32,8 млн рублей [5, с. 218]. По данным Министерства экономического развития России, за 15 лет работы в

развитие ОЭЗ было вложено более 420 млрд рублей [6].

## ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Многообразие и расширение, увеличение количества преференциальных зон пока не привело к заметному росту их результативности, росту их вклада в социально-экономическое развитие страны. Это означает, что требуются серьезные изменения, совершенствования в самой их организации. Причем оперативной в нынешних чрезвычайных обстоятельствах.

К настоящему времени накоплен обширный перечень рекомендаций и предложений по улучшению результативности преференциальных зон. Один из таких перечней представлен в вышеупомянутом Докладе Счетной палаты РФ. В него вошли: целесообразные внесения изменений в Федеральный закон об ОЭЗ в части признания индивидуальных предпринимателей резидентами ОЭЗ промышленно-производственного типа и ОЭЗ портового типа; необходимость внесения изменений в методики оценки эффективности функционирования преференциальных режимов и утверждении методик оценки эффективности функционирования режимов Арктической зоны РФ (АЗРФ), на которой действуют особые режимы налогового и административного регулирования, Свободного порта Владивосток и ТОРов в моногородах; оптимизация деятельности управляющих компаний, осуществляющих функции по управлению преференциальными режимами, а также установление для их руководителей системы ключевых показателей эффективности [7, с. 8].

Выявлен целый ряд правовых нестыковок и неточностей в организации преференциальных территорий. Так, больше половины ныне действующих ОЭЗ было создано Правительством РФ до определения критериев их создания и функционирования. Такие критерии были нормативно закреплены только в 2011 году, а стали применяться с 2012 года. (Часть 1.2 статьи 6 Закона об ОЭЗ введена Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 365-ФЗ; Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны»). То есть до сих пор сохраняются элементы неопределенности, анархии в работе созданных в 2005–2011 гг. (23) и до сих пор функционирующих ОЭЗ. Такого рода нестыковки необходимо оперативно устранить.

Существенной причиной низкой эффективности работы преференциальных зон вероятно является коррупция. Реальное противодействие ей, противодействие мошеннической деятельности многочисленных посреднических структур внутри преференциальных территорий способно кардинальным образом улучшить позиции таких территорий в экономике и

социальной сфере страны, способно качественно повысить результативность преференциальных экономических зон.

## ЛИТЕРАТУРА

1. БЕЛЁВ С.Г., ВЕТЕРИНАРОВ В.В., СУЧКОВА О.В. Территории опережающего развития и производительность в российских городах // Экономический журнал ВШЭ. 2021. №1. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorii-operezhayuschego-razvitiya-i-proizvoditelnost-v-rossiyskih-gorodah>.
2. ГОНЧАРЕНКО Л.И., АДВОКАТОВА А.С. Специальные налоговые режимы как инструменты пространственного экономического развития в новых условиях // Экономика. Налоги. Право. 2021. №6. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsialnye-nalogovye-rezhimy-kak-instrumenty-prostranstvennogo-ekonomicheskogo-razvitiya-v-novyh-usloviyah>.
3. ДАНИЛОВА С.Н., ПЕТРОВ А.М., ТЭЙСЛИНА О.Г. Особые экономические зоны в РФ: тенденции развития и организационно-правовые основы функционирования // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2019. № 2(76). С. 57–63.
4. МАГОМЕДМИРЗОЕВА Д.Я., СЕМИЛЕТОВА Я.И., ШЛЫНДОВА Н.В. Перспективы развития особых экономических зон РФ // Вестник науки. 2021. №10 (43). [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-rf>
5. НИЯЗБЕКОВА Ш.У., НАЗАРЕНКО О.В., БУНЕВИЧ К.Г., ИВАНОВА О.С. Особые экономические зоны России: анализ, проблемы и пути их решения // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2019. №2 (47). [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobyie-ekonomicheskie-zony-rossii-analiz-problemy-i-puti-ih-resheniya>. С. 207–218.
6. Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс], URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/instrumenty\\_razvitiya\\_territoriy/osobyie\\_ekonomicheskie\\_zony/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/)
7. Преференциальные режимы. Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации, 2022. № 2. 146 с.
8. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54599/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/)
9. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»: [Электронный ресурс] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/)

10. Федеральный закон от 14.07.2022 г. № 271-ФЗ О внесении изменений в Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] <http://kremlin.ru/acts/bank/48160>.

## REFERENCES

1. BELEV S.G., VETERINAROV V.V., SUCHKOVA O.V. Territories of advanced development and productivity in Russian cities // *Ekonomicheskij zhurnal VSHE*. 2021; (1). [Electronic resource] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/territorii-operezhayuschego-razvitiya-i-proizvoditelnost-v-rossiyskih-gorodah>. (In Russian).
2. GONCHARENKO L.I., ADVOCATOVA A.S. Special tax regimes as instruments of spatial economic development in the new conditions. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. 2021. №6. [Electronic resource] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsialnye-nalogovye-rezhimy-kak-instrumenty-prostranstvennogo-ekonomicheskogo-razvitiya-v-novyh-usloviyah>. (In Russian).
3. DANILOVA S.N., PETROV A.M., TEISLINA O.G. Special economic zones in the Russian Federation: development trends and organizational and legal foundations of functioning // *Vestnik Saratovskogo gosudarstvennogo sotsial'no-ekonomicheskogo universiteta*. 2019;2;(76):57–63. (In Russian).
4. MAGOMEDMIRZOEVA D.YA., SEMILETOVA YA.I., SHLYNDOVA N.V. Prospects for the development of special economic zones of the Russian Federation // *Vestnik nauki*. 2021;10;(43). [Electronic resource] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-razvitiya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-rf>. (In Russian).
5. NIYAZBEKOVA SH.U., NAZARENKO O.V., BUNEVICH K.G., IVANOVA O.S. Special economic zones of Russia: analysis, problems and solutions // *Nauchnyy vestnik: finansy, banki, investitsii*. 2019;2;(47). [Electronic resource] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobyie-ekonomicheskie-zony-rossii-analiz-problemy-i-puti-ih-resheniya>:207–218. (In Russian).
6. Official website of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation [Electronic resource], URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe\\_razvitie/instrumenty\\_razvitiya\\_territoriy/osobyie\\_ekonomicheskie\\_zony/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony/) (In Russian).
7. Preferential treatment. Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation, 2022;2:146. (In Russian).
8. Federal Law "On Special Economic Zones in the Russian Federation" dated July 22, 2005 N 116-FZ (last edition) [Electronic resource], URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54599/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/) (In Russian).



- Russian).
9. Federal Law «On territories of advanced socio-economic development in the Russian Federation» dated December 29, 2014 No. 473 FZ // ConsultantPlus SPS: [Electronic resource] [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_172962/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/) (In Russian).
  10. Federal Law No. 271-FZ of July 14, 2022 On Amendments to the Federal Law «On Territories of Advanced Socio-Economic Development in the Russian Federation» and Certain Legislative Acts of the Russian Federation [Electronic resource] <http://kremlin.ru/acts/bank/48160>. (In Russian).

---

**Виленский Александр Викторович**,  
д.э.н., профессор, главный научный сотрудник, заведующий  
сектором региональной экономики и местного самоуправления  
Федерального государственного бюджетного учреж-  
дения науки Института экономики РАН

☎ 117218, г. Москва, Нахимовский пр-т, д. 32,  
117218, Moscow, Nakhimovsky Ave., 32  
тел.: +7 (903) 510-59-93, e-mail: avilenski@mail.ru