

И.Н. ДОМНИНА

кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник
Центра федеративных отношений и регионального развития
ФГБУН Институт экономики РАН

«ВКЛЮЧЕННОСТЬ» ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫХ ЗОН В СИСТЕМУ СТРАТЕГИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ОГРАНИЧЕНИЯ¹

В статье рассмотрены нерешенные проблемы формирования сбалансированной системы стратегического планирования, которые приводят к «выпадению» института преференциальных зон из процесса пространственного стратегирования экономики. Представлен анализ содержательной части и границ присутствия преференциальных зон в федеральной стратегии пространственного развития, а также в стратегиях мезо- и субфедерального уровней планирования. Определены подходы к формированию институционально-правовых основ включения преференциальных зон в инфраструктуру управления экономическим пространством.

Ключевые слова: *преференциальные зоны, пространственное развитие, субфедеральные стратегии, макрорегионы, стратегическое планирование.*

УДК: 332.14

EDN: FBDRDB

DOI: 10.52180/2073-6487_2023_4_25_44

Введение

В институционально-инструментальном блоке государственной политики регионального развития в современной России задействован достаточно большой набор различных институтов развития и форм пространственной организации экономики. Среди них отдельное место занимают преференциальные зоны как часть территории страны с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности, включающими льготные налоговые режимы, возмещение

¹ Статья написана в рамках выполнения государственного задания «Институциональные основы новой стратегии пространственного развития российской экономики» ФГБУН Институт экономики РАН на 2023 г.

затрат на создание объектов инфраструктуры, субсидирование процентной ставки по кредитам на новые инвестиционные проекты и др.

В государственной законодательной практике к числу федеральных преференциальных зон относят особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР), ТОСЭР в моногородах и закрытых административно-территориальных образованиях, особые экономические зоны в Калининградской и Магаданской областях, свободную экономическую зону на территориях Республики Крым и Севастополя, свободный порт Владивосток, Арктическую зону Российской Федерации. Широкое понимание категории преференциальных зон подразумевает также отнесение к их числу многочисленных территорий, создаваемых регионами и предоставляющих специальные режимы для своих резидентов, – кластеров, индустриальных парков и промышленных технопарков, региональных инвестиционных площадок, наукоградов, технополисов и др.

Исходя из текущих задач и долгосрочных потребностей развития российской экономики, законодательная база регулирования деятельности преференциальных зон непрерывно меняется, что приводит к обновлению их видов. Одним из последних решений в этой области стала, например, попытка возрождения и вывода на новый уровень инновационных научно-технологических центров (ИНТЦ) или инновационных долин, ориентированных на идеи структурно-технологической перестройки экономики, осуществляемая с помощью механизмов предоставления льгот крупным технологическим компаниям и организации системы устойчивых связей между участниками рынка высоких технологий².

Вопросам организации деятельности преференциальных зон, как широко используемого в региональной практике инструмента стимулирования инвестиционного развития территорий, уделено большое внимание в экономической литературе. Многие авторы обращались к анализу функциональных возможностей и сравнительной характеристике различных типов функциональных зон [7; 11; 13], к исследованию их роли в социально-экономическом развитии регионов и моногородов [1; 2; 10], к проблемам оценки результативности их деятельности и др. [3; 5; 6]. В то же время недостаточно исследованной и представляющей несомненный интерес является проблема увязки целей установления на выделенных участках территории субъектов федерации особых условий ведения предпринимательской деятельности (преференциальных режимов) со стратегическими целями повыше-

² Бойко А. Власти хотят реанимировать инновационные долины // Ведомости, 29.07.2022. <https://vedomosti.ru/turbopages.org/turbo/vedomosti.ru/s/economics/articles/2022/07/29/933567-vlasti-hotyat-reanimirovat-innovatsionnie-dolini>.

ния связанности экономического пространства и сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии страны. Этим вопросам и посвящена данная статья.

Отметим, что отличительной особенностью преференциальных режимов, представленных в системе пространственного регулирования в России, является практика создания их «сверху», по инициативе федерального центра или региональных властей, за счет государственных средств, часто с участием государственных корпораций. В нормативно-правовых документах, формирующих основы функционирования различных типов преференциальных зон, их целевое назначение рассматривается, прежде всего, с точки зрения локализации отраслей и объектов, обеспечивающих наибольший приток инвестиций в экономику конкретного региона, и механизмов их финансирования³. Фактически преференциальные территории встраиваются в централизованную модель регулирования региональных процессов и выступают объектом территориального планирования.

Однако функционал преференциальных зон в системе управления региональными процессами не может быть ограничен концепцией инвестиционного роста и, безусловно, должен быть вписан в логику стратегического планирования и способствовать достижению национальных целей развития. Создавая условия для выхода за пределы отдельного региона и межрегиональной кооперации, преференциальные зоны могли бы стать инструментом выравнивания уровня инфраструктурной обеспеченности экономического пространства и способствовать преодолению диспропорций социально-экономического развития территорий.

Возможности участия преференциальных зон в формировании новой структуры экономики в соответствии с основами государственной политики в сфере стратегического планирования и в реализации приоритетных направлений пространственного развития требуют своей оценки. Как следует из бюллетеня Счетной палаты РФ, подготовленного по анализу результатов функционирования преференциальных режимов в 2022 г., пока не произошло «увязки целей функционирования преференциальных режимов со стратегическими целями развития Российской Федерации и текущим социально-экономическим положением субъектов Российской Федерации и макрорегионов» [4, с. 6]. Это не позволяет в полной мере оценить социально-экономические

³ Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 № 116-ФЗ (ред. от 18.03.2023) // <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=442659&dst=100001#tgf5zITxaS2y9f6V>; Федеральный закон «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 13.06.2023) // <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=449647&dst=100001#1nD9zITRXZM0dTqE>.

эффекты применения режимов особых экономических зон, территорий опережающего социально-экономического развития и других выделенных территорий, получаемые в процессе достижения целей пространственного стратегирования экономики.

Заслуживающим внимания аспектом формирования институционально-правовых основ включения преференциальных территорий в процесс стратегирования экономического пространства является наличие целостной системы долгосрочного планирования, организованной в соответствии с вертикалью исполнительной власти в стране. Очевидно, что процесс законодательного оформления преференциальных зон как института пространственного развития не может быть ограничен документами, относящимися к компетенции федерального центра, поскольку вопросы их организации и функционирования относятся к вопросам совместного ведения федерального центра и субъектов федерации. Важно обеспечить согласование целеполагания преференциальных зон с пространственным срезом стратегического планирования не только на федеральном, но и на субфедеральном уровне. Кроме того, оценка места преференциальных зон в системе пространственного стратегирования будет неполной без анализа мезоуровня стратегического планирования, представленного макрорегионами и федеральными округами.

Таким образом, анализ фактов «присутствия» законодательно оформленных преференциальных зон в документах стратегического планирования пространственного развития и содержательного наполнения этих фактов видится как актуальная задача исследования в рамках поставленной темы. Исходя из целей, обозначенных в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., как базового документа системы пространственного стратегирования, а также в субфедеральных Стратегиях социального-экономического развития и Стратегиях макрорегионов, попытаемся определить, в какой мере ОЭЗ, ТОСЭР и другие преференциальные режимы, являясь инструментами стимулирования экономического развития территории своей локализации, становятся в то же время и инструментами пространственного стратегирования в рамках государственной политики регионального развития.

Место преференциальных зон в федеральной стратегии пространственного развития и в стратегиях макрорегионов

В рамках долгосрочного планирования формирование пространственной структуры российской экономики связывается с созданием multifunctional модели, включающей многочисленные организационно оформленные территории со своими специфическими

условиями осуществления экономической деятельности, не дублирующие административно-территориальное деление Российской Федерации⁴. При этом принципы выделения некоторых регуляторных «новаций» оказываются не настолько конкретизированными, чтобы обосновать целесообразность их присутствия в пространственной структуре экономики на фоне иных специальных зон и территорий, уже действующих в российских регионах (данный вопрос был рассмотрен в более ранних работах автора, например, см.: [8]). Что касается преференциальных зон, то, к сожалению, в представленном в *Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г.*⁵ перечне институтов и инструментов пространственного регулирования места для них не нашлось, что ставит под вопрос их «включенность» в теорию и практику пространственного стратегирования.

Можно было бы предположить, что ОЭЗ, ТОСЭР, инвестиционные площадки непременно должны занять свое место в институциональном блоке пространственной стратегии, учитывая ту широкую практику их применения, которая имеется в государственной политике регионального развития. Преференциальные экономические зоны, включая размещение там объектов инфраструктуры, имеющей федеральное, региональное или местное значение, видятся как неотъемлемая часть организации экономического пространства страны. Однако приходится констатировать, что какие-либо сведения о таких территориях в понятийном аппарате базовой Стратегии пространственного развития отсутствуют. Отдельные упоминания о них «всплывают» при определении направлений пространственного развития ряда регио-

⁴ Для решения задач регулирования экономического пространства, в соответствии со Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., предлагается использовать такие формы пространственной организации, как: макрорегионы (всего 12); перспективные экономические центры, сгруппированные на основе их вклада в национальную экономику, к числу которых отнесены крупные и крупнейшие городские агломерации, минерально-сырьевые и агропромышленные центры, наукограды; особые «геостратегические территории» как регионы со специфическими условиями жизни и ведения хозяйственной деятельности, имеющими особое значение для обеспечения территориальной целостности и национальной безопасности страны. В качестве ключевого направления совершенствования пространственной организации экономики рассматривается процесс формирования новых центров экономического роста субъектов Российской Федерации, базирующихся на перспективных производственных специализациях (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. <http://static.government.ru/media/files/tUVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>).

⁵ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. №207-р. <http://static.government.ru/media/files/tUVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

нов Российской Федерации в рамках решения какой-либо иной узко-направленной проблемы.

Так, например, «сохранение существующих особых режимов ведения предпринимательской деятельности», а также «совершенствование существующих и создание новых институтов развития, в том числе особых режимов ведения предпринимательской деятельности», рассматривается как одно из направлений социально-экономического развития территорий, относящихся к группе приоритетных «геостратегических территорий», характеризующихся эксклавым положением, а также территорий, расположенных на Северном Кавказе⁶. Введение здесь преференциальных режимов во многом обусловлено геополитическими факторами и соображениями национальной безопасности страны. При этом какая-либо идентификация тех преференциальных режимов, о которых идет речь, не проводится.

Практически единственное обращение к конкретному типу преференциальных территорий, а именно к ТОСЭР, в Стратегии-2025 возникает при определении направлений пространственного развития приоритетных «геостратегических территорий» на Дальнем Востоке. Речь идет о «создании новых и развитии действующих территорий опережающего социально-экономического развития, совершенствовании механизмов государственной поддержки предпринимательской деятельности, установленных законодательством Российской Федерации о свободном порте Владивосток и особой экономической зоне в Магаданской области»⁷. Тем самым содержательная часть функциональных зон остается в рамках отдельных законодательных актов, а в базовом стратегическом документе пространственного развития федерального уровня носит характер «констатации факта».

Еще одна группа территорий, в связи с которой пространственная стратегия упоминает преференциальные режимы, – это субъекты федерации, имеющие соседское положение, схожие природно-климатические и социально-экономические условия для жизни и экономической деятельности, иными словами, входящие в один макрорегион. Здесь речь идет о «создании территорий (инвестиционных площадок) с особым режимом ведения предпринимательской деятельности» в связи с необходимостью усиления межрегионального сотрудничества и координации социально-экономического развития субъектов Российской Федерации в пределах макрорегионов как одного из основных направлений пространственного развития Российской Федерации,

⁶ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. №207-р. <http://static.government.ru/media/files/tUVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

⁷ Там же.

с учетом наличия объектов транспортной, энергетической, информационно-телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающих усиление экономической связанности субъектов Российской Федерации, входящих в макрорегион⁸.

И наконец, среди механизмов реализации пространственной Стратегии-2025 появляются «региональные инвестиционные площадки» как территории с особым режимом ведения предпринимательской деятельности. Эти преференциальные территории предлагается создавать с опорой на так называемые «эффективные производственные специализации», рассматриваемые как совокупность тех видов экономической деятельности, которые обусловлены конкурентными преимуществами отдельного региона⁹.

Важным представляется указание на наличие привязки преференциальных условий деятельности к отраслевой специализации региона в общероссийском производстве. Отметим, что результаты деятельности региональных инвестиционных площадок существенным образом зависят от решения методических вопросов определения отраслей экономической специализации конкретного региона. Нечеткость критериев для их выделения приводит к тому, что на территории субъектов федерации число перспективных отраслей исчисляется десятками, что нивелирует сам смысл формирования ограниченного круга инвестиционных приоритетов¹⁰. Кроме того, определенные «наверху» направления экономической специализации не всегда оказываются привлекательными для инвесторов на местах, а участие региональных органов власти в формировании инвестиционных площадок часто представляет собой следование рекомендациям федерального центра, как условие получения государственного финансирования инфраструктурных проектов (данный вопрос был рассмотрен в более ранних работах автора, например, см.: [9])

В целом приходится констатировать, что *документальное оформление преференциальных зон как института пространственного стратеги-*

⁸ Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. №207-р. <http://static.government.ru/media/files/tUVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>.

⁹ Там же.

¹⁰ В соответствии с Приложением № 1 к Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. у Нижегородской области и республики Татарстан таких специализаций оказывается 27 (от производства лекарств до автотранспорта и нефтепродуктов), у Ставропольского края – 26, у Республики Башкортостан и Дагестан – 23, в Саратовской и Тюменской областях – 22 и т. д. (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р. <http://static.government.ru/media/files/tUVA1qUtT08o60RktoOX122JjAe7irNxc.pdf>).

рования экономики в федеральной Стратегии пространственного развития не состоялось. Территории со специальными режимами не стали предметом самостоятельного рассмотрения, их идентификация, позволяющая определиться с целеполаганием, с механизмами и особенностями формирования, не проводится.

«Штучные» упоминания преференциальных зон в Стратегии-2025 связаны с целеполаганием развития тех субъектов федерации, которые либо относятся к категории «геостратегических», либо входят в один макрорегион. Следовательно, юридически закреплена возможность формирования преференциальных зон именно в рамках крупных форм пространственной организации, включающих несколько субъектов федерации. Не без оснований можно полагать, что эти функциональные зоны должны найти отражение в документах стратегического планирования на нижестоящих уровнях государственного управления, в том числе на *мезоуровне*, то есть на уровне макрорегионов и федеральных округов¹¹.

Необходимость этого звена стратегического планирования определена ФЗ № 172 от 28 июня 2014 г. «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹² и Положением о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов¹³. В них понятие «макрорегион» законодательно закреплено за частью территории страны, включающей в себя территории двух и более субъектов Российской Федерации. Соответственно, стратегия макрорегиона, являясь документом стратегического планирования, определяет цели, задачи и направления развития входящих в него административно-территориальных образований.

Не вызывает сомнений, что включение в систему долгосрочного планирования мезоуровня позволило бы сформировать целостную систему стратегирования пространственного развития. Но приходится констатировать, что до сих пор разработка документов стратегического планирования в рамках макрорегионов сопровождается множеством проблем. Если в федеральной Стратегии пространственного развития можно получить представление о составе 12 макрорегионов, то попытка идентификации самого понятия «макрорегион» в

¹¹ Действующие Стратегии социально-экономического развития федеральных округов не являлись предметом рассмотрения в данной статье.

¹² Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ // https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.

¹³ Постановление Правительства от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов» (В редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 13.09.2019 г. № 1198). <http://static.government.ru/media/files/kbeeL6X98R5rk7rkaJwaBp8Wi3U9zYWQ.pdf>.

этом документе не будет успешной. Не выясненным остается вопрос о том, как макрорегионы, не имеющие своего места в вертикали исполнительной власти, полномочий в принятии управленческих решений, собственных финансовых инструментов и рычагов, смогут стать действенным участником стратегического планирования.

Следующий круг вопросов касается «включенности» преференциальных зон в систему стратегического планирования мезоуровня. Их присутствие в стратегиях макрорегионов представляется даже более обоснованным, чем включение в стратегические документы регионального уровня, поскольку границы применения преференциальных зон часто не совпадают с административными границами отдельных субъектов федерации и охватывают существенно большие территории. Целеполагание макрорегиона по обеспечению взаимодействия отдельных региональных экономик на общем экономическом пространстве вполне согласуется с логикой тех преференциальных зон, которые локализуются на территории более чем одного субъекта федерации.

Однако исходя из анализа имеющихся на сегодняшний день стратегий социально-экономического развития крупных территорий, объединяющих несколько субъектов федераций в пределах макрорегиона, можно утверждать:

- документы стратегического планирования макрорегиона построены по принципу суммирования программ стратегического развития входящих в его состав субъектов федерации. Поэтому описание перспективных направлений развития макрорегиона представляет собой простое суммирование контента стратегий социально-экономического развития всех административно-территориальных образований на его территории и не несет в себе отдельного нового качества;
- содержательная часть мезостратегии фактически базируется на приоритетах развития территориально-производственных комплексов субъектов федерации, локализованных на территории макрорегиона, то есть представляет собой скорее документ территориально-отраслевого, но не пространственного стратегирования;
- целеполагание субфедеральных разделов внутри мезостратегии, в свою очередь, опирается на развитие отраслей эффективной экономической специализации, агломерационные эффекты и зоны опережающего экономического роста. Законодательно оформленные преференциальные зоны, действующие на территории субъектов федерации, входящих в состав макрорегиона, в стратегиях мезоуровня присутствуют лишь как констатация факта. В отношении них воспроизводятся все те же самые методологические проблемы, что и в стратегии федерального

уровня, а именно отсутствие целеполагания, подходов к оценке их вклада в реализацию приоритетов развития субъекта федерации и макрорегиона в целом, системы оценок эффективности их использования.

Так, например, в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 г на территории республики Якутия, входящей в данный макрорегион, выделяются четыре зоны опережающего экономического роста – Южная, Западная, Центральная Якутия и новая промышленная зона – Северо-Восточная Якутия. В Хабаровском крае также обозначены четыре зоны различной специализации, а именно Хабаровская и Комсомольская агломерации, Ургальская топливно-энергетическая зона, расположенная в зоне Байкало-Амурской магистрали, и прибрежная портово-промышленная зона.¹⁴ При этом в число обозначенных в стратегии «зон опережающего экономического роста», которые, как правило, совпадают с официально действующими на территории субъектов федерации ТОСЭР, могут быть включены и зоны, юридически не оформленные в качестве таковых.

Таким образом, ключевая проблема «выпадения» преференциальных зон из процесса стратегического планирования на мезоуровне состоит в «выпадении» из этого процесса пространственной компоненты социально-экономического развития как таковой. *Приходится констатировать, что в настоящее время пространственный срез в системе стратегического планирования представлен только федеральной Стратегией. На субфедеральном уровне планирования отдельные региональные пространственные стратегии не разрабатываются, и поэтому вопросы пространственного развития, в том числе и преференциальных режимов, законодательно включаются в субфедеральные Стратегии социально-экономического развития.*

Преференциальные режимы в субфедеральных стратегиях социально-экономического развития

Анализ Стратегий социально-экономического развития субъектов федерации до 2030 г. либо до 2035 г. позволяет сделать вывод, что преференциальные зоны представлены в них чисто с формальных позиций, и их присутствие, как правило, обнаруживается в инструментальном блоке документа. При этом субфедеральные Стратегии методологически и содержательно различаются с точки зрения при-

¹⁴ Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 28 декабря 2009 г. № 2094-п. // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/6632462/>.

сутствия в них пространственной компоненты планирования и преференциальных территорий. Исходя из целей данного исследования автор предлагает разделить региональные стратегии на несколько групп в зависимости от того, какое место отводится зонам с особыми условиями ведения хозяйственной деятельности в пространственном развитии соответствующего региона.

В ряде субъектов федерации пространственный блок представлен в виде самостоятельного раздела стратегии и приоритеты социально-экономического развития региона имеют четкую территориальную привязку. Однако преференциальные режимы, как действующие, так и перспективные, полностью выпадают из поля зрения и никак не коррелируют с пространственной компонентой стратегического сценария развития субъекта федерации. Так, например, в Стратегии социально-экономического развития Рязанской области до 2030 г. упоминание о создании ТОСЭР, ОЭЗ, индустриальных (промышленных) парков, других территорий с особыми условиями ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности встречается лишь единожды как задача по обеспечению делового климата и поддержке предпринимательства в рамках приоритетного направления «Содействие развитию»¹⁵. В этом случае функциональные зоны не представлены не только в содержательной части стратегии, но даже не обозначены как инструментальный аппарат реализации стратегических целей развития соответствующего субъекта федерации.

Похожие подходы к оформлению пространственного среза стратегического планирования использованы, например, в Стратегии социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 г. Обозначенная здесь концепция пространственного развития субъекта федерации нацелена на организацию «полицентричного пространства на принципах управления агломерационными процессами территорий»¹⁶. И в рамках этого целеполагания преференциальным зонам, к сожалению, места не находится. Реализация пространственного развития области включает комплекс стратегических задач, таких как формирование «полюсов роста», территорий оптимального

¹⁵ Стратегия социально-экономического развития Рязанской области до 2030 года. Утверждена Постановлением Правительства Рязанской области от 25.12.2018 № 418 (в редакции от 16.08.2022 № 297). // https://www.economy.gov.ru/material/file/722206f2dd5c89c334dccb8345bc6792/strategia_socialno_ekonomicheskogo_razvitiya_ryazanskoy_oblasti.pdf.

¹⁶ Стратегия социально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года. Утверждена постановлением Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 г. № 889. // https://strategy.government-nnov.ru/static/new_design/files/Proyekt_Strategii_Nizhegorodskoy_oblasti_2035.pdf.

использования ресурсов, зон трансграничного сотрудничества, но, как видно, преференциальных режимов в этом перечне нет.

Отметим, что скурые упоминания о ТОСЭР и ОЭЗ «всплывают» здесь мимоходом и лишь тогда, когда речь заходит о механизмах обеспечения инвестиционной инфраструктуры «полюсов роста» и о создании наилучших условий для предпринимательской деятельности на территории области. Тем самым лишний раз находит подтверждение, что *территории с преференциальными режимами как самостоятельный институт исключаются из концепции долгосрочного стратегического планирования на субфедеральном уровне.*

В качестве примера документов стратегического планирования субфедерального уровня, в которых преференциальные зоны все же получили некоторую долю внимания со стороны законодателей, можно рассмотреть доработанный в текущем году проект Стратегии социально-экономического развития Амурской области на период до 2035 г.¹⁷ Преференциальные режимы, такие как ТОР, кластеры в виде промышленных парков и промышленных технопарков, приоритетные инвестиционные проекты, специальные инвестиционные контракты и др., позиционируются здесь в качестве механизмов реализации приоритетных направлений социально-экономического развития региона.

Как известно, целеполагание преференциальных зон состоит в создании благоприятного инвестиционного климата за счет предоставления дополнительных мер поддержки бизнесу, прежде всего в налоговой сфере. Так, резиденты ТОР «Амурская», организованной на территории области в январе 2023 г. на основе объединения действующих ранее трех ТОР «Белогорск», «Приамурская», «Свободный»¹⁸, получают налоговые льготы¹⁹, льготные ставки арендной платы за пользо-

¹⁷ Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2035 г. (проект). Благовещенск 2023 // https://www.economy.gov.ru/material/file/542fa6fe15b12335a0282aef418edf96/proekt_strategii.pdf.

¹⁸ ТОР «Амурская» создана на территориях муниципальных образований Благовещенский муниципальный округ, Бурейский муниципальный округ, Ивановский муниципальный округ, Серышевский муниципальный округ, Сковородинский округ, Тамбовский муниципальный округ, городской округ Белогорск, город Благовещенск, город Свободный, Свободненский район, Селемджинский район Амурской области // Постановление Правительства Российской Федерации от 10.01.2023 г. № 3 «Об объединении территорий опережающего развития, созданных на территории Амурской области, и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» // <http://static.government.ru/media/files/dMzEtTgVDkP17LfmPalvg9AgagglnaSC.pdf>.

¹⁹ Налог на прибыль первые 5 лет – 0%; налог на имущество организаций первые 5 лет – 0 %; земельный налог первые 3 года – 0%; применение в течение 10 лет понижающего коэффициента к ставке налога на добычу полезных ископаемых (зна-

вание объектами недвижимого имущества, земельные участки без торгов, сопровождение инвестиционных проектов по принципу «одного окна», привлечение иностранной рабочей силы без учета квот, а также возмещение до 100% затрат на создание объектов инфраструктуры ТОР, субсидирование процентной ставки по кредитам на новые инвестиционные проекты.

Помимо ТОР на территории Амурской области созданы промышленный парк и региональный технопарк АГРО в сухом порту Благовещенск, наукоград (технополис) ЗАТО Циолковский на базе космодрома «Восточный», газохимический кластер г. Свободного и г. Сковородино.

Модель социально-экономического развития Амурской области, представленная в ее Стратегии до 2035 г., строится на отраслях перспективной экономической специализации, определенных для этого субъекта федерации в федеральной Стратегии-2025 г. При этом речь идет как о действующих, так и о новых отраслях, которые должны получить развитие в долгосрочной перспективе. Обратим внимание, что внутрорегиональная разбивка сфер экономики по конкретным территориям создает основание для ее увязки с действующими здесь преференциальными зонами, также ориентированными на территориальный принцип размещения инфраструктуры приоритетных отраслей.

Однако использованный в Стратегии подход к зонированию территории приводит к выделению совсем иных, чем преференциальные, так называемых зон «перспективного экономического развития»²⁰. На территории Амурской области определены четыре таких зоны, а именно аграрно-индустриальная, научно-индустриальная, транспортно-индустриальная и минерально-сырьевая. Вопросы функционирования преференциальных зон в Стратегии области как таковые не рассматриваются, а территориальное развитие структурируется в рамках указанных «перспективных экономических зон».

В таком случае возникает теоретическая коллизия, которая еще более усложняет задачу вхождения зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности в систему пространственного стратегирования, поскольку требуется согласование действующих

чение коэффициента от 0 до 1); применение в течение 10 лет единого пониженного тарифа страховых взносов 7,6%; применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны // Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2035 г. (проект) // https://www.economy.gov.ru/material/file/542fa6fe15b12335a0282aef418edf96/proekt_strategii.pdf.

²⁰ Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2035 г. (проект). https://www.economy.gov.ru/material/file/542fa6fe15b12335a0282aef418edf96/proekt_strategii.pdf.

де-факто преференциальных зон с обозначенными «перспективными экономическими зонами», сформированными на основе отраслей экономической специализации. Последние, в каком-то смысле, могут даже дублировать преференциальные зоны, например, те же ТОСЭР.

Следующий вариант «включенности» преференциальных зон в субфедеральные документы стратегического планирования предлагает Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской республики на период до 2035 г., обновленная в 2022 г.²¹ Она представляет интерес сразу по нескольким причинам. Во-первых, Карачаево-Черкессия, как и все остальные субъекты Северо-Кавказского федерального округа, относится к приоритетным «геостратегическим территориям». Именно в отношении этой группы субъектов федерации формирование преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности рассматривается федеральной Стратегией-2025 как одно из направлений их социально-экономического развития.

Кроме того, региональная Стратегия республики реализуется в соответствии со Стратегией социально-экономического развития Северо-Кавказского федерального округа на период до 2030 г., являющейся примером стратегического планирования на мезоуровне. И наконец, Стратегия Карачаево-Черкесской республики представляет довольно редкий вариант включения преференциальных зон в качестве самостоятельного элемента в программу социально-экономического развития субфедерального уровня.

Исходя из результатов проведенного анализа, можно утверждать, что это один из немногочисленных примеров, когда пространственный блок представлен в Стратегии субфедерального уровня не сжато и формально, а содержательно, включая целеполагание и связь с целями национального развития. Повышение эффективности использования пространственного фактора, формирование благоприятной для жизни пространственной среды, сбалансированное экономическое развитие определены как стратегические цели пространственного развития региона, также как и использование конкурентных преимуществ экономики приграничной территории и ее транзитного потенциала²².

В социально-экономической Стратегии республики задействован подход, который создает институционально-правовые основания для

²¹ Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской республики на период до 2035 г. Черкесск 2022 // https://www.economy.gov.ru/material/file/d74f76930eaeebffb8d1b09f9d967d48/proekt_strategii.pdf.

²² Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской республики на период до 2035 г. Черкесск 2022 // https://www.economy.gov.ru/material/file/d74f76930eaeebffb8d1b09f9d967d48/proekt_strategii.pdf.

согласования целеполагания пространственного развития региона и стратегических приоритетов развития самих преференциальных зон. Формирование индустриальных парков и ТОСЭР рассматривается как элемент совершенствования институционального обеспечения пространственного развития субъекта федерации. В соответствии с федеральными и региональными интересами преференциальным режимам отводится особая роль в реализации межмуниципальных проектов в рамках агломераций на территориях субъекта федерации, нацеленных на сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации²³.

Туристско-рекреационная зона (ОЭЗ) «Архыз»²⁴, действующая на части территории Карачаево-Черкессии, в региональной Стратегии позиционируется как отдельный инструмент инфраструктурного обеспечения реализации целей социально-экономического развития. Ее развитие определяется как приоритетный для субъекта федерации проект, а сам факт использования этой и иных перспективных ОЭЗ определяется как один из рекомендуемых способов развития экономики региона.

Итак, анализ социально-экономических Стратегий субфедерального уровня позволяет сделать вывод, что присутствие в них в качестве элемента планирования ОЭЗ или ТОСЭР является случаем исключительным. Даже в недавно обновленной до 2040 г. Стратегии социально-экономического развития Калужской области, которая является одним из лидеров по внедрению новых форматов управления региональным развитием, в том числе индустриальных парков, кластеров и иных особых режимов, и на территории которой действуют одна ОЭЗ «Калуга» и две ТОСЭР – «Сосенский» и «Кондрово», места преференциальным зонам не находится²⁵. «Выпадение» преференциальных зон как из ана-

²³ Стратегия социально-экономического развития Карачаево-Черкесской республики на период до 2035г. Черкесск 2022 // https://www.economy.gov.ru/material/file/d74f76930eaeebffb8d1b09f9d967d48/proekt_strategii.pdf.

²⁴ В соответствии с постановлениями Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 г. № 833 «О создании туристического кластера в Северо-Кавказском федеральном округе» и от 29 декабря 2011 г. № 1195 «Об особых экономических зонах в Северо-Кавказском федеральном округе» в Карачаево-Черкесской Республике действует особая экономическая зона туристско-рекреационного типа на территории Зеленчукского и Урупского муниципальных районов Карачаево-Черкесской Республики «Архыз». По состоянию на начало 2020 г. 32 компании малого и среднего бизнеса выступают инвесторами в коммерческую, гостиничную и развлекательную инфраструктуру курорта.

²⁵ Стратегия социально-экономического развития Калужской области до 2040 года. Калуга. 2022. Проект// https://www.economy.gov.ru/material/file/ce323fe0638b8a73add11ce150f24f9b/proekt_strategii.pdf.

литической, так и из постановочной части региональных Стратегий свидетельствует о наличии серьезных методологических проблем, об отсутствии согласованности в целеполагании развития региона и развития преференциальных территорий.

Заключение

В ходе исследования вопросов «включенности» преференциальных зон в систему пространственного стратегирования можно заключить, что в документах субфедерального, также как и федерального, и мезоуровня стратегического планирования, они не рассматриваются как институт пространственного развития экономики. Описание преференциальных режимов в представленных Стратегиях не имеет содержательного наполнения, которое раскрывало бы соответствие приоритетов их развития целям стратегического планирования, включало бы оценку их вклада в развитие территорий своей локализации и показатели эффективности использования.

Те рамки, которыми ограничивается присутствие преференциальных территорий в основных документах стратегического планирования, в лучшем случае позволяют представить их как институт инвестиционного стимулирования. Как правило, преференциальные зоны, прежде всего ТОР и кластеры, в пространственном блоке стратегического планирования позиционируются в качестве инструментов реализации основных направлений экономического развития территории своей локализации, наряду с другими механизмами, такими как агломерационные связи, государственно-частное партнерство, концессия и др.

Методологические проблемы стратегического планирования на мезоуровне, к сожалению, никак не исправляют ситуацию. Стратегии социально-экономического развития макрорегионов, являясь связующим звеном в системе стратегического планирования между федеральным и субфедеральным уровнями, могли бы обеспечить институциональную связанность пространственного стратегирования по вертикали исполнительной власти. Однако поскольку «в настоящее время практика разработки и реализации стратегий макрорегионов (а не федеральных округов) находится на нулевом уровне» [12, с. 66], они не могут рассматриваться как базовый документ для входящих в его состав субъектов федерации и представляют, скорее, результат суммирования региональных стратегий.

Подчеркнем, что «невключенность» преференциальных зон в субфедеральные стратегии социально-экономического развития не нарушает логику этих документов стратегического планирования, поскольку даже в тех немногих случаях, когда пространственное изме-

рение представлено в них в качестве самостоятельного раздела, оно рассматривается главным образом в контексте отраслевой структуры экономики. В итоге у преференциальных зон, которые определяются как выделенные участки территорий с особыми условиями ведения хозяйственной деятельности, то есть строятся по территориальному признаку, просто не возникает оснований для того, чтобы быть вписанными в документы стратегического планирования, в которых преобладают отрасли экономической специализации, точки роста и т. д., то есть доминирует отраслевой подход.

Полученные результаты свидетельствуют о том, что отсутствие преференциальных зон в институционально-инструментальном блоке пространственного стратегирования связано с неопределенностью и рассогласованностью представлений о механизмах взаимодействия территориального и пространственного планирования. Как отмечает Е.М. Бухвальд, «отсутствие четкого разграничения и порядка взаимодействия стратегического и территориального планирования в субфедеральном звене управления остается существенным препятствием к эффективному стратегированию устойчивого социально-экономического развития территорий на долговременной основе» [12, с. 60].

Еще одна проблема, затрудняющая включение преференциальных зон в инфраструктуру управления экономического пространства, фактически оставляя их в рамках территориального планирования, связана с отсутствием пространственного стратегирования на региональном уровне. Опираясь на результаты исследования региональных Стратегий социально-экономического развития, констатируем, что включенные в них разделы, касающиеся вопросов развития территории, не могут компенсировать отсутствие у субъектов федерации самостоятельных региональных Стратегий пространственного развития. В связи с этим обоснованным видится решение о необходимости разработки таких стратегий субъектами Российской Федерации.

Перспективы преференциальных территорий будут зависеть от обеспечения методологического и организационного единства внутри системы стратегического планирования как на федеральном уровне, так и на нижестоящих уровнях. Согласование приоритетов и принципов формирования преференциальных зон с целями и задачами пространственного стратегирования видится как направление, позволяющее превратить их в фактор успеха государственной политики регионального развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев В.А. Применение преференциальных режимов на Дальнем Востоке России: оправдываются ли ожидания? // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2021. № 6. С. 41–50.
2. Белев С.Г., Ветеринаров В.В., Сучкова О.В. Территории опережающего развития и производительность в российских городах // Экономический журнал ВШЭ. 2021. № 1. С. 9–41.
3. Белоусов А.Л. Преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности: проблемы регулирования и направления совершенствования законодательства // Хозяйство и право. 2022. № 10 (549). С. 30–41.
4. Бюллетень Счетной палаты РФ. Преференциальные режимы. № 2 (291) 2022 (24 февраля 2022) // <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-2-291-2022-g> (дата обращения: 04.06.2023).
5. Васильева Е.Ю., Соколов А.В. Эффективность преференциальных режимов в современных российских условиях // Управленческий учет. 2023. № 2. С. 358–356.
6. Виленский А.В. Преференциальные экономические зоны в российской экономике // Вестник РАЕН. 2022. № 4. С. 110–112.
7. 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.
8. Домнина И.Н. Инструментарий пространственного стратегирования экономики: правовая база и практика применения // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Т. 12. № 6А. С. 133–145.
9. Домнина И.Н. Пространственные формы реализации стратегических целей политики регионального развития // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Т. 11. № 8А. С. 61–74.
10. Евстафьева А.Х. Территории с преференциальными условиями ведения предпринимательской деятельности как фактор роста экономики региона (на примере республики Татарстан) // Инновационное развитие экономики. 2018. № 4. С. 163–173.
11. Прачева Е. В. Сравнение инструментов региональной политики: территории опережающего социально-экономического развития, особые экономические зоны, зоны территориального развития // Корпоративная экономика. 2018. № 3. С. 4–11.
12. Пространственное развитие российской экономики: закономерности и государственное управление. Научный доклад. М.: Институт экономики Российской академии наук, 2020. С. 68–99.
13. Смородинская Н. Организация особых экономических зон в мировой и российской практике: концептуальные аспекты. <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-osobyyh-ekonomicheskikh-zon-v-mirovoy-i-rossiyskoy-praktike-kontseptualnye-aspekty>.

REFERENCES

1. *Andreev V.A.* Application of preferential regimes in the Russian Far East: are expectations justified? // *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*. 2021. No. 6. P. 41–50.
2. *Belev S.G., Veterinarov V.V., Suchkova O.V.* Territories of advanced development and productivity in Russian cities // *Higher School of Economics Economic Journal*. 2021. № 1. Pp. 9–41.
3. *Belousov A.L.* Preferential regimes for the implementation of entrepreneurial activity: problems of regulation and directions for improving legislation // *Economy and law*. 2022. No. 10 (549). Pp. 30–41.
4. Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation. preferential treatment. No. 2 (291) 2022. // <https://ach.gov.ru/statements/byulleten-schetnoy-palaty-2-291-2022-g>.
5. *Vasilyeva E.Yu., Sokolov A.V.* The effectiveness of preferential regimes in modern Russian conditions. *Management Accounting*. 2023. No. 2. Pp. 358–356.
6. *Vilensky A.V.* Preferential economic zones in the Russian economy. *Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences*. 2022. No. 4. Pp. 110–112.
7. *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 // *Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University*. 2019. No 2 (76). Pp. 57–63.
8. *Domnina I.N.* Tools for spatial strategy of the economy: legal framework and practice of application // *Economy: yesterday, today, tomorrow*. 2022. No. 12 (6A). Pp. 133–145.
9. *Domnina I.N.* Spatial forms of implementation of strategic goals of regional development policy // *Economics: Yesterday, Today and Tomorrow* 2021. No. 11 (8A). Pp. 61–74.
10. *Evsstafieva A. Kh.* Territories with preferential conditions for doing business as a factor in the growth of the regional economy (on the example of the Republic of Tatarstan) // *Innovative development of the economy*. 2018. No. 4. Pp. 163–173.
11. *Pracheva E.V.* Comparison of instruments of regional policy: territories of priority socio-economic development, special economic zones, zones of territorial development // *Corporate Economics*. 2018. No. 3. Pp. 4–11.
12. Spatial development of the Russian economy: patterns and public administration. Scientific report. M.: Institute of Economics RAS. 2020. Pp. 68–99.
13. *Smorodinskaya N.* Organization of special economic zones in world and Russian practice: conceptual aspects. <https://cyberleninka.ru/article/n/organizatsiya-osobyh-ekonomicheskikh-zon-v-mirovoy-i-rossiyskoy-praktike-kontseptualnye-aspekty>.

Дата поступления рукописи: 04.07.2023 г.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Домнина Ирина Николаевна – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник Центра федеративных отношений и регионального развития ФГБУН Институт экономики РАН, Москва, Россия
ORCID: 0000-0002-6377-2265
indfin.61@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Irina N. Domnina – Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor, Leading Researcher at the Center for Federal Relations and Regional Development of the Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia
ORCID: 0000-0002-6377-2265
indfin.61@mail.ru

“INCLUSION” OF PREFERENTIAL ZONES IN THE SYSTEM OF SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY: PROBLEMS AND LIMITATIONS

The article deals with the unresolved problems of forming a balanced system of strategic planning, which make the institute of preferential zones “fall out” from the process of spatial strategizing of the economy. The author analyzes the content and boundaries of the presence of preferential zones in the federal strategy for spatial development, as well as in the strategies of meso- and sub-federal planning levels, and determines approaches to forming the institutional and legal framework for the inclusion of preferential zones in the infrastructure of economic space management.

Keywords: *preferential zones, spatial development, subfederal strategies, macroregions, strategic planning.*

JEL: R10.