

**УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ РАН**

На правах рукописи

АЛЕКСАНДРОВ Юрий Михайлович

**РОЛЬ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН
В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ
РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИЙ**

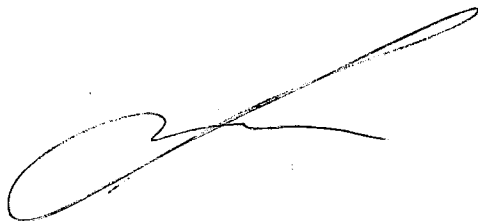
АВТОРЕФЕРАТ ДИССЕРТАЦИИ

на соискание ученой степени

кандидата экономических наук по специальности 08.00.05 –

«Экономика и управление народным хозяйством»

(специализация – региональная экономика)



**Москва
2011**

Работа выполнена в Секторе исследований региональной политики и местного самоуправления Центра исследований федеративных отношений Учреждения Российской Академии наук Институт экономики РАН

**Научный
руководитель:**

Доктор экономических наук, профессор
Бухвальд Евгений Моисеевич

**Официальные
оппоненты:**

Доктор экономических наук, профессор
Зельднер Алексей Григорьевич

кандидат экономических наук, доцент
Сорокина Татьяна Филипповна

**Ведущая
организация:**

Институт системного анализа РАН

Защита состоится «22» декабря 2011 г. в 13 -00 на заседании Диссертационного совета Д 002.009.03 Института экономики РАН по адресу: 117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики РАН

Автореферат диссертации размещен на сайте Института экономики РАН – www.inecon.ru

Автореферат разослан « 21 » ноября 2011 г.

Ученый секретарь
Диссертационного совета Д 002.009.03
Кандидат экономических наук, доцент



Л.Н.Иванова

I. Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования. В настоящее время актуализируется круг исследований, связанных с обоснованием путей модернизации российской экономики на основе утверждения инновационного тренда ее развития. Решение этой задачи требует использования современных институтов и методов управления, отвечающих задачам модернизации как тому курсу экономического развития, который будет в наибольшей мере определять хозяйственный и социальный прогресс страны и ее регионов в ближайшей перспективе. К числу институтов, где достаточно полно может быть реализована роль субъектов Федерации как активных участников политики инновационной модернизации, относится и система так называемых особых или специальных экономических зон (далее – ОЭЗ). При этом значение этих зон как инструментов экономического развития территорий (это подтверждено и мировым опытом) не менее важно, чем их вклад в инновационное обновление экономики, в привлечение отечественных и зарубежных инвесторов. Однако именно этот – территориальный – «срез» функционирования системы ОЭЗ в Российской Федерации остается пока недостаточно исследованным и, как следствие, неадекватно отраженным в экономической политике федерального и субфедерального уровня. Такая ситуация, как показывает практика, негативно сказывается на результативности самого института зон, в том числе, и как инструмента формирования экономики инновационного типа.

При выборе практических путей использования ОЭЗ в решении задач модернизации важно разносторонне учитывать особый **пространственный аспект** формирования экономики инновационного типа. Это обусловлено тем, что существенной характеристикой экономики России выступает ее исключительная неоднородность как пространства экономического и, особенно, инновационного развития. Основные проявления этой неоднородности – дифференциация субъектов Федерации по наличию и эффективности использования их инновационного потенциала. Подобное расслоение подчеркивает значимость факторов инновационного характера как одной из основ федеральной политики регионального развития, а также предпосылки к усилению роли российских регионов как самостоятельных субъектов инновационной и инвестиционной политики.

Меры по децентрализации государственного управления и перераспределению соответствующего круга полномочий, важные положения которых были определены Президентом России Д.А. Медведевым в Санкт-Петербурге¹, дают основания полагать, что этот процесс в полной мере за-

¹ Медведев Д.А. Выступление на заседании Петербургского международного экономического форума 17 июня 2011 года (с сайта Президента РФ).

тронет и политику инновационной модернизации экономики. В этой связи регионы и экономически наиболее «сильные» муниципальные образования будут уже не «зрителями», а реальными «проводниками» этих преобразований, в том числе, и при активном использовании института ОЭЗ.

Объектом исследования в диссертации является система ОЭЗ различного типа и юрисдикции как института, обеспечивающего не только последовательную модернизацию экономики, но и ее позитивное выравнивание как пространства хозяйственного и социального развития на основе межрегиональной интеграции, а также привлечения новых инвестиций в хозяйственные комплексы субъектов Федерации.

Предметом исследования выступают наиболее важные экономические, институциональные и иные предпосылки, обеспечивающие позитивную роль ОЭЗ в социально-экономическом развитии регионов и муниципальных образований за счет более активного их воздействия на все виды экономической деятельности и на социальную сферу территорий их дислокации.

Цель исследования – выявить основные направления интеграции особых и прочих экономических зон в стратегии социально-экономического развития субъектов Федерации, а также в систему инструментов федеральной политики регионального развития с целью усиления вклада этих зон в модернизацию, повышение конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности экономики российских регионов.

Соответственно, **задачи исследования** состояли в том, чтобы:

- * выявить современные особенности использования института ОЭЗ как инструмента политики инновационной модернизации национальной экономики и ее территориальных составляющих;

- * критически обобщить результаты использования ОЭЗ в отечественной и зарубежной практике управления инвестиционными и инновационными процессами в экономике;

- * аргументировать необходимость и обосновать пути интеграции ОЭЗ в круг задач и инструментов федеральной политики регионального развития, а также в систему целей и инструментов стратегических планов и отдельных программ социально-экономического развития регионов;

- * рассмотреть действующие механизмы взаимодействия резидентов и руководства действующих ОЭЗ с органами власти и управления субфедерального уровня (субъекты Федерации и муниципалитеты);

- * оценить степень достаточности полномочий органов управления субфедерального уровня для формирования условий, обеспечивающих эффективное функционирование ОЭЗ, а также для использования зон как инструмента развития и модернизации экономики российских регионов;

* обозначить принцип кластеризации, а также систему кооперационного взаимодействия малых, средних и крупных предприятий в качестве ключевых условий усиления роли ОЭЗ как лидеров инновационной экономики России, а также обосновать важность создания механизмов распространения генерируемых в зонах инноваций как в отраслевом, так и в территориальном разрезе.

Степень научной разработанности данного круга проблем характеризуется в целом значительным числом научных работ по тематике «экономического зонирования», в том числе, с анализом отечественного и зарубежного опыта формирования и функционирования ОЭЗ. В данном направлении следует указать на работы таких авторов, как А.Н.Асаул, В.А.Дедюхин, А.Г.Зельднер, В.А.Золотов, Н.Н.Котляров, Д.А.Кунаков, В.А.Мау, В.К.Мироненко, М.Ю.Неучева, А.В.Островский, П.В.Павлов, Г.В.Панайотиди, М.Р.Пинская, Г.В.Рожков, С.А.Рыбаков, Ю.С.Сидоренко, Д.М.Смирнов, Н.В.Смородинская и др.

Роль ОЭЗ в инновационном развитии российской экономики исследовали такие авторы, как О.Г.Голиченко, В.А.Золотов, В.Н.Лизун, О.Л.Михеев, М.Э.Осеевский, Г.В.Рожков, А.В.Харламов. Т.Н.Шишкова и др.

Проблемы нормативно-правовой базы института ОЭЗ анализируются в работах П.Р.Баратынца, М.М.Богуславского, Л.П.Королевой, В.Н.Лисицы, И.И.Максимовой, С.А.Рыбакова, Д.А.Савосика, Т.В.Самариной, С.И.Цыганова и др.

Значительный блок работ выполнен по исследованию экономики российских регионов и муниципальных образований, исследованию новых систем управления территориальными хозяйственными комплексами, органичной частью которых все более и более становятся ОЭЗ как федерального, так и субфедерального уровня. Здесь следует указать на исследования таких авторов, как Е.М.Бухвальд; С.Д.Валентей, А.Г.Гранберг, Б.С.Жихаревич, В.А.Ильин, О.В.Козловская, В.В.Котилко, В.Н.Лексин, П.А.Минакир, Б.А.Райзберг, В.Г.Ростанец, А.И.Татаркин, В.А.Тупчиенко, А.Н.Швецов, Р.И.Шнипер и др.

Среди зарубежных исследователей (делающих акцент преимущественно на проблемы экспортно-ориентированных ОЭЗ) выделяются работы таких авторов, как П.Дикен, М.Дженкинс, А.Макджилврей, М.Пульсифер. Данную проблему разрабатывали также китайские ученые Пи Цяньшэн, Ван Кай, Ц. Чжундэ и др.

Вместе с тем, по этому направлению исследований имеется значительный круг нерешенных проблем как теоретико-методологического, так и научно-практического плана. К числу таковых, несомненно, относятся причины и пути преодоления сохраняющегося пока преимущественно «анклавного» характера функционирования зон, отсутствие достаточных

условий для их устойчивого позитивного воздействия на социально-экономическое развитие территорий их дислокации и в целом – на пространственную картину развития инвестиционных и инновационных процессов в российской экономике. Во многом остаются нерешенными вопросы того, какое место должны занять ОЭЗ в системы инструментов федеральной политики регионального развития. Не определено четко также и то, каким образом формирование ОЭЗ федерального и субфедерального уровня должно быть отражено в стратегиях (концепциях) социально-экономического развития российских регионов (взаимосвязь политики «экономического зонирования» с системой механизмов и инструментов регионального стратегического планирования, региональной промышленной, инвестиционной, инновационной и кластерной политики и пр.). Практически выпал из поля зрения исследователей вопрос об экономических и правовых проблемах формирования ОЭЗ регионального уровня.

В российской научной литературе и практике государственного управления пока не сложилось достаточной определенности в представлениях о наиболее целесообразном круге регулятивных полномочий субъектов Федерации (а, возможно, и экономически наиболее крупных муниципальных образований) относительно различных типов ОЭЗ. Это касается таких вопросов, как использование методов административной и бюджетной поддержки резидентов-инвесторов, их налоговое льготирование, целевая поддержка и привлечение малого бизнеса в ОЭЗ и пр. Недостаточно освещена роль механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в обеспечении позитивного экономического и социального эффекта различных ОЭЗ для территорий их дислокации.

Теоретическая и методологическая база исследования. Теоретической основой диссертации явились представленные в исследованиях российских и зарубежных ученых концептуальные положения по теории регионального развития и практике его государственного регулирования; по функционированию особых и/или специальных экономических зон; по вопросам региональной промышленной политики; по формам и инструментам ГЧП, характерным для этапа модернизации экономики и пр.

В диссертационном исследовании были использованы методы анализа, синтеза, обработки статистической данных, экспертной оценки количественных и качественных показателей исследуемых процессов и пр.

Работа базируется на таких посылах, как определяющая роль институциональных изменений в формировании условий устойчивого роста и модернизации экономики регионов; баланс централизации и децентрализации в политике регионального развития. Работа базируется на «широком» понимании сущности инноваций в экономике, на принципе сочетания в

политике модернизации «точечного зонирования» с формированием механизмов, обеспечивающих межотраслевое и межтерриториальное распространение различных видов инноваций (как основного «продукта» ОЭЗ), а также обязательного позитивного воздействия зон на социально-экономическое развитие «принимающих» территорий.

Информационная база диссертационного исследования. В ходе проведенного исследования использовались нормативно-правовые и программные документы Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти (прежде всего, Министерства экономического развития РФ и Министерства регионального развития РФ), органов управления российскими ОЭЗ. Использовались нормативно-правовые и информационно-аналитические материалы ряда субъектов Федерации, в которых размещены ОЭЗ различных видов. Базой исследования послужили материалы Росстата и его территориальных подразделений; итоги различных обследований и анкетирований, проводившихся (в т.ч. при личном участии соискателя) для выявления проблем развития особых и специальных экономических зон как федерального, так и субфедерального уровня.

Научная новизна диссертационного исследования и личный вклад соискателя заключаются в следующем. В работе:

* Систематизировано понимание «пространственного аспекта» инновационного развития российской экономики, для чего обоснованы особые - региональные - задачи модернизации, решаемые, в частности, за счет создания ОЭЗ как федерального, так и субфедерального уровня. Пространственные характеристики формирования экономики инновационного типа определены в работе как системообразующий элемент федеральной политики регионального развития и как одна из ключевых посылок к созданию системы стратегического планирования в субъектах Федерации.

* На основе обобщения как отечественного, так и зарубежного опыта функционирования ОЭЗ, сформулированы два основных подхода к созданию этих зон с позиции их территориальной локализации и воздействия на социально-экономическое развитие регионов: «изоляционистская» модель и «кооперационная» модель - более соответствующая российским условиям. Выявлены новации, вносимые приоритетами модернизации экономики в использование особых зон как инструмента привлечения инвестиций и инноваций в экономику России и ее регионов. В числе этих новаций - координация стратегии развития зон федерального и субфедерального уровня; универсализация видов экономической деятельности зон; более тесная интеграция зон с промышленно-инновационными комплексами регионов дислокации, а также с региональными сегментами национальной инновационной системы (НИС) и иными «точками» инновационного развития;

приоритет кластерной стратегии формирования зон. С учетом отмеченных особенностей обоснованы теоретико-методологические подходы к «территориально обусловленному» целеполаганию создания ОЭЗ как федерального, так и регионального уровня.

* Выявлена перспективная роль кластерных форм организации для эффективного функционирования технико-внедренческих и производственных ОЭЗ как федерального, так и регионального уровня; предложена модель кластеров, которые должны формироваться как в границах зон, так и частично за их пределами; обоснована необходимость введения института «субрезидента» зон (в т.ч., из числа малых и средних предприятий) для достижения более широкого пространственного экономического эффекта зон, обеспечивающего рост производства, инвестиций и занятости в сопредельных территориях и регионах; определена необходимость целевой поддержки малого бизнеса, действующего в различных типах ОЭЗ как особого направления государственной политики развития малого и среднего предпринимательства.

* С учетом курса на децентрализацию политики модернизации российской экономики обоснована необходимость повышения роли (расширения полномочий) субфедеральных (региональных и муниципальных) структур управления, а также пути их взаимодействия в осуществлении комплекса долговременных мер по обеспечению устойчивого, результативного функционирования ОЭЗ как федерального, так и субфедерального уровня.

Практическая значимость исследования определяется следующими предложениями автора:

* представлены рекомендации относительно интеграции стратегии развития российских ОЭЗ в единую систему целей и задач федеральной политики регионального развития на основе принципов «инновационного выравнивания»; а также опоры как на уже имеющиеся, так и на новые «точки» промышленно-инновационного развития субъектов Федерации, на использование новых форм государственно-частого партнерства;

* обоснованы предложения, касающиеся выбора перспективных сфер для формирования ОЭЗ регионального уровня, а также дополнительных мер налоговой и иной поддержки инвестиционной и инновационной активности резидентов региональных ОЭЗ, в том числе, за счет сочетания льгот федерального, регионального и местного уровня;

* внесены рекомендации по использованию кластерных структур для формирования как федеральных, так и региональных ОЭЗ, в том числе, на основе привлечения в зоны субъектов малого и среднего бизнеса, а также крупных предприятий при условии их стабильного участия в системе кооперационных связей с малым бизнесом и осуществления совместно с ним

экономически значимых инновационных и инвестиционных проектов;

* представлены предложения по развитию нормативно-правовой базы формирования ОЭЗ федерального и регионального уровня, в частности, по: а) расширению форм участия субъектов Федерации и органов муниципального управления в деятельности ОЭЗ федерального уровня; б) расширению полномочий органов субфедерального управления в формировании и льготировании особых и иных зон регионального уровня.

Апробация исследования. Результаты диссертационного исследования, его выводы и предложения докладывались автором на конференциях, посвященных проблемам повышения эффективности функционирования федеральных и региональных ОЭЗ в России, регионального планирования и управления, формирования национальной инновационной системы России и ее региональных звеньев. Материалы диссертации были использованы при подготовке доклада Института экономики РАН для конференции в г. Дубна (Московская область, 21-22 октября 2010 г.).

Результаты работы могут быть использованы в рамках разработки мероприятий по совершенствованию экономической, институциональной и правовой базы функционирования российских ОЭЗ как федерального, так и регионального уровня; в процессе обучения в ВУЗах и в системе переподготовки экономических кадров в рамках спецкурсов «Государственное и муниципальное управление», «Инновационная экономика и государственная инновационная политика», «Стратегическое планирование и управление на региональном уровне», «Особые экономические зоны и их роль в инновационной модернизации российской экономики», «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства» и др.

Публикации: по теме диссертации опубликовано 3 работы общим объемом 1,4 п.л. (все три работы в изданиях, рекомендуемых ВАК).

Структура работы. Работа состоит из Введения; трех глав; восьми параграфов, Заключения, Списка использованной литературы из 136 наименований, Приложения. Работа, включая приложения, содержит 7 таблиц; 9 схем и рисунков (всего текста на 180 стр.).

Тема диссертации отвечает перечню специальностей ВАК: 08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством; 3.20. Особые экономико-правовые режимы регионального и местного развития. Экономические зоны, промышленные округа и иные территориальные «точки» промышленного и инновационного развития.

II. Основные положения и выводы работы, выносимые на защиту

В первой главе диссертации «ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ» рассматриваются место и роль ОЭЗ с точки зрения модернизации экономики страны, а также с позиции выбора приоритетов и инструментов политики регионального развития. Решение этих задач закономерно ставит вопрос об использовании новых институтов и инструментов государственной экономической политики, в том числе, и политики регионального развития. Эти инструменты должна отличать не только нацеленность на ускорение инновационных процессов, но и соответствие экономическим и институциональным реалиям современной России, прежде всего, неоднородности пространственной картины развития экономики страны, включая все компоненты НИС.

Между тем, современная экономика инновационного типа реализуема только в том случае, если она охватывает не только все отраслевые сегменты хозяйственного комплекса, но и все его территориальные составляющие, которые должны интегрироваться через свободный рынок инновационных разработок. В условиях, когда инновации становятся основным источником социально-экономического развития большинства территорий, инновационная интегрированность регионов в наибольшей мере определяет единство экономического пространства страны, равно как и достоверность стратегий развития территорий, ориентированных на высокую конкурентоспособность и устойчивый экономический рост.

Соответственно, федеральная политика модернизации должна быть ориентирована на выравнивание экономического пространства страны, на усиление роли субъектов Федерации в стимулировании инвестиционных и инновационных процессов, в создании необходимых для этого институтов и инструментов. Таким образом, говоря о модернизации российской экономики, *нельзя недооценивать роль субъектов Федерации*. Только на местах можно определиться с тем, что нужно сделать для того, чтобы сформировать благоприятный инвестиционный климат территорий, активизировать интерес предпринимателей к инновациям, развить малое и среднее инновационное предпринимательство, а также определить и обустроить наиболее перспективные «точки» инновационного роста как в отраслевом, так и в территориальном срезе экономики.

Однако действующие в настоящее время институты и инструменты экономической политики государства не формируют достаточных возможностей и заинтересованности субъектов Федерации в реализации задач модернизации. Это не только противоречит федеративной природе государства, но и игнорирует региональную социально-экономическую специфику

инновационных процессов в экономике. Преодоление подобной ситуации диктует необходимость постоянного взаимодействия инновационной политики общегосударственного масштаба (поддержка отечественной науки; высшего образования; таможенные и налоговые льготы субъектам инновационной деятельности и инвесторам и пр.) с усилением роли регионов, с последовательным формированием отдельных «точек» инновационного развития и активизацией регионального сегмента НИС.

Важное значение здесь имеет развитие системы *особых или специальных экономических зон*. В научной литературе нет единства мнений о терминологии зон. В ряде случаев, понятия особой или специальной зоны используются как аналоги; в других случаях, особые зоны рассматриваются как «комплексный» вариант специальных зон, среди которых также могут быть «чисто» торговые, таможенные и иные зоны. В данной работе особые и специальные зоны (ОЭЗ) рассматриваются как аналоги, наряду с иными «особыми» территориями промышленно - инновационного развития (промышленные округа и пр.). В настоящее время, в российской экономике действует 4 типа федеральных ОЭЗ (См. *рис.1*).

Рисунок 1.

Федеральные ОЭЗ и основные требования к их резидентам

Промышленно-производственные зоны

- Мировой лидер отрасли
- Высоко конкурентная продукция
- Использование внутреннего спроса
- Компании ориентированные на экспорт
- Компания принимает участие во всей производственной цепочке в ОЭЗ

Технико-инженерно-производственные зоны

- Исследовательские подразделения крупной технологической компании
- Компании, разрабатывающие уникальные инновационные технологии
- Высокий потенциал коммерциализации продуктов
- Компания принимает участие во всей производственной цепочке в ОЭЗ

Туристско-рекреационные зоны

- Международные отели и курортные сети
- Компании, предлагающие конкурентоспособные и высококачественные туристические услуги
- Спортивные и туристические компании

Портовые зоны

- Международные компании, управляющие одним или несколькими портами
- Логистические компании
- Компании-лидеры в сфере оказания технологических услуг, обслуживания судов

Первые федеральные зоны «нового поколения» были созданы в 2005-2006 гг.² Однако уже в 2008-2009 гг. экономический кризис негативно сказался на развертывании их деятельности. Наиболее значительным оказался

² По состоянию на 01.01.2011 года, в федеральных ОЭЗ всех типов зарегистрировано 266 резидентов, в т.ч. 29 компаний – с участием иностранного капитала из 18 стран. Объем объявленных резидентами инвестиций составляет более 300 млрд. руб.; фактически профинансировано 36 млрд. руб., что менее инвестиций в зоны из бюджетов всех уровней. В начальной стадии находится формирование дочерних ОЭЗ или филиалов ОЭЗ в других регионах.

«недобор» по отечественным и зарубежным инвестициям, особенно по ОЭЗ технико-внедренческого типа (ТВТ). В такой ситуации, помимо последствий кризиса, сказалось отсутствие практики целенаправленного формирования круга инвесторов сообразно специализации каждой зоны. Негативно проявилось и отсутствие стратегии развития каждой зоны не как «анклава», а как интегрального элемента всей хозяйственной системы региона, как объекта инвестиций, способного заинтересовать и местных предпринимателей и инвесторов (см. *табл.1*).

Таблица 1.

Основные параметры функционирования ОЭЗ промышленно-производственного типа (ППТ) и технико-внедренческого типа (ТВТ) (на 1.01.2011 г.)

Показатели	ОЭЗ ППТ				ОЭЗ ТВТ			
	Алабуга	Липецк	Тольятти	Титановая долина	Зеленоград	Санкт-Петербург	Дубна	Томск
Площадь (га)	1997,34	1024,34	660	721	146,5	129	187,7	207
Заявленные государственные инвестиции (млрд.руб.)	20	17	8	10	28	14	17	19
Реализованные государственные инвестиции (млрд.руб.)	11	6	-	-	13	3	8	6
Инвестиции, заявленные резидентами (млрд.руб.)	31,8	83,6	-	-	120	-	-	52,7
Количество резидентов (на 1.01.2010 г.)	15	17	-	-	37	45	66	45

С учетом задач политики регионального развития для Российской Федерации более целесообразна «кооперационная» модель особых зон, изначально ориентированная на создание с опорой на зону мощного стимулирующего начала для развития экономики того или иного крупного региона. Как показано в работе, только сочетание федеральной поддержки и льгот, а также локальных ресурсов и стимулов саморазвития экономики региона делает различные ОЭЗ не только инструментом инвестиционной и инновационной политики в целом, но и действенным средством решения проблем регионального развития. Однако при этом изначально важно принять меры к тому, чтобы «точечный» подход к формированию экономики инновационного типа (в том числе, через систему ОЭЗ) вел не к дальней-

шей дифференциации, а к *выравниванию инновационного пространства страны*. Это возможно только в том случае, если названный «точечный подход» дополняется мерами (институтами, инструментами), обеспечивающими кооперационную интеграцию зон в региональные хозяйственные комплексы, а также распространение инноваций, в том числе, и в пространственном аспекте. В подобной интеграции кроется основной механизм позитивного воздействия ОЭЗ на социально-экономическое развитие как «принимающих» территорий, так и всех иных регионов России.

В работе выделено три возможных позитивных эффекта ОЭЗ: внешне-экономический эффект, инновационный эффект и эффект регионального развития. Каждая ОЭЗ одновременно в той или иной мере обеспечивает все три названных эффекта, хотя очевидно, что инновационный эффект более всего присущ зонам ТВТ И ППТ. Однако какой-либо «автоматизм» здесь исключен: каждая из составляющих позитивного эффекта зон для развития соответствующих территорий изначально должна быть просчитана и целеориентирована. Такой подход в полной мере касается и изначального прогнозирования и постоянной оценки вклада зон в решение задач устойчивого регионального развития. Наиболее значимыми эффектами зон в этом плане выступают объемы привлеченных капиталов (как отечественных, так и зарубежных), количество созданных инновационных производств и рабочих мест высокой квалификации и оплаты, выравнивание регионов и муниципальных территорий по уровню социально-экономического развития, дополнительные поступления налогов в субфедеральные бюджеты, а также сокращение степени их дотационности.

Курс на усиление позитивной роли ОЭЗ в устойчивом развитии и модернизации региональных звеньев российской экономики имеет два ключевых аспекта. Во-первых, стратегическая установка на то, как далее будет формироваться картина размещения ОЭЗ и других возможных локальных структур инновационного характера (сконцентрировать создаваемые ОЭЗ в наиболее «продвинутых» регионах или в большей мере, чем сейчас, использовать механизмы ОЭЗ для подъема экономически менее развитых территорий). Во-вторых, активное включение зон в систему межрегиональных экономических взаимодействий и кооперационных связей предприятий различных субъектов Российской Федерации.

В перспективе выбор территориальной «сети» ОЭЗ должен быть согласован не только с требованиями экономической эффективности каждой отдельной ОЭЗ, но и с общей стратегической линией государства в политике регионального развития. Как показано в работе, следует найти возможность более активно «продвинуть» зоны в экономически менее развитые регионы, *дифференцируя меру льготирования резидентов зон в за-*

зависимости от места расположения этих зон. Имеются в виду регионы, где есть посылки к тому, чтобы создать новые «полюса» инновационного развития - полюса, способные преодолеть по мере достижения «зрелости» самозамкнутость и стать катализатором инновационных и инвестиционных процессов не только в пределах экономики данного региона, но и в соответствующих сферах экономики России в целом.

В настоящее время едва ли не все регионы России продвигают идею создания «собственной» ОЭЗ той или специализации, однако четкой стратегии федерального центра по выбору наиболее целесообразных вариантов размещения зон и по имеющимся ресурсам их поддержки не имеется. Подобная неопределенность повышает шанс на принятие федеральным центром по этому вопросу не экономически, а политически мотивированных решений, а также существенно осложняет интеграцию этих зон как опорных точек промышленно-инновационного развития в стратегии развития субъектов Федерации на долговременную перспективу.

Во второй главе диссертации «ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ» рассматривается место различных ОЭЗ в системе управления социально-экономическим развитием российских регионов. Международный опыт свидетельствует, что зоны как очаги промышленного и инновационного развития наиболее эффективны тогда, когда они сопровождаются очевидным экономическим и социальным эффектом для территории их локализации, а *управление зонами сочетается с современными методами управления социально-экономическим развитием территорий.* Реализация этого позитивного эффекта требует двух начал: согласованности стратегии зон с общими целями и инструментами федеральной политики регионального развития, а также включения задач и инструментов «политики зонирования» в систему долговременных планов и программ социально-экономического развития самих субъектов Федерации.

Оптимальным в этом смысле является управление зоной не только как совокупностью инвестиционных (инновационных) проектов, но и в обязательной тесной увязке с общей стратегией и конкретными программами социально-экономического развития того региона и муниципалитета, где данная зона располагается. Это могут быть программы по промышленной, инвестиционной и инновационной политике субъекта Федерации, по развитию и поддержке малого предпринимательства, по оптимизации внутрирегионального размещения производительных сил и пр. Только в этом случае может быть реализовано то преимущество зоны, которое связано с ее способностью органично вписаться в хозяйственный комплекс территории, дать ему мощный дополнительный стимул модернизации, усилить его

общее позитивное воздействие на развитие национальной экономики в целом. Такая позитивная способность ОЭЗ во многом зависит от того, в какой мере органы власти субъекта Федерации имеют возможность:

- а) целенаправленно регулировать деятельность федеральных зон в соответствии со спецификой условий и задач развития данного региона;
- б) формировать региональные институты «экономического зонирования», реализующие специфические приоритеты развития территории;
- в) интегрировать задачи и ресурсы формирования различных ОЭЗ в стратегии и программы своего развития на долговременный период.

Усиление роли субъектов Федерации в регулировании деятельности федеральных ОЭЗ, как показано в работе, пока имеет определенные правовые и процедурные преграды. В настоящее время основным документом, регулирующим участие субъекта Федерации в развитии и функционировании федеральной ОЭЗ, а также ее воздействие на социально-экономическое развитие региона дислокации выступает соглашение о создании ОЭЗ, в котором формально фиксируются все основные вопросы деятельности зоны. Однако, как показывает практика, эти соглашения, равно как и работа наблюдательных советов, пока не являются действенным инструментом ориентирования деятельности зон федерального уровня в необходимой мере на интересы и специфику каждого конкретного региона России. По своему содержанию рассматриваемые соглашения, скорее, отвечают принципу «регион для зоны», а не «зона для региона», хотя в соответствии с требованиями закона оба этих принципа в практике соглашений по ОЭЗ должны быть сбалансированы.

В работе сформулировано мнение о целесообразности такой формы разделения полномочий в рамках управления ОЭЗ и их бюджетного финансирования, как заключение многосторонних соглашений «субъект Федерации - заинтересованные органы местного самоуправления - администрация ОЭЗ», включающих, помимо прочего, круг вопросов общего воздействия зоны на социально-экономическое развитие «принимающего» региона и муниципального образования. При этом *подобные позитивные эффекты должны быть достаточно конкретными*, чтобы на определенном этапе можно было реально оценить то, насколько зоны своим вкладом в социально-экономическое развитие региона оправдали вложение его финансовых и имущественных ресурсов в их формирование.

В работе аргументируется целесообразность предоставления субъектам Федерации права изначально более конкретно определять рамки специализации зон (имеются в виду зоны промышленно-производственного и технико-внедренческого типа) с учетом специфики региональных хозяйственных комплексов и перспектив их взаимодействия с резидентами зон.

Соответственно, субъекты Федерации должны иметь право «отвода» (или отмены некоторых видов льготирования) в отношении тех резидентов зон, которые используют чисто анклавный характер экономической деятельности, не обеспечивая необходимого минимума кооперационных связей с предприятиями данного региона.

В интересах существенного усиления кооперационного эффекта зон целесообразно также несколько скорректировать нынешнюю классификацию российских ОЭЗ, сделав ее более гибкой. Текущее жесткое разграничение федеральных ОЭЗ по 4 типам не представляется вполне целесообразным, т.к. часто означает разрыв технологических цепочек, наиболее эффективно действующих именно на территориальном уровне, тогда как возможность получения двух ОЭЗ различного типа одним регионом пока представляется невозможным. Наиболее очевидными представляются возможности сочетания промышленной и технико-внедренческой зон, туристской и портовой, логистической и промышленной. Мировой опыт подтверждает высокую степень эффективности именно таких комплексных ОЭЗ. Регионы также должны иметь право дополнительно стимулировать взаимодействие резидентов зон с инновационными центрами региона, а также поддерживать преимущественное освоение созданных в зонах инновационных продуктов на предприятиях данного субъекта Федерации (технологические, продуктовые и иные инновации).

Еще один шанс для регионов - использовать институт «зон» для ускорения развития и модернизации своей экономики - *формировать региональные институты «экономического зонирования»*. Речь идет о предоставлении регионам четкого права на создание «собственных» ОЭЗ. Таким при определенных условиях, могла бы быть гарантирована и известная федеральная поддержка. Как показано в работе, возможности реализации функции этих ОЭЗ (зон, округов и пр.) как опорных точек промышленно-инновационного развития региона определяются наличием:

а) тщательно проработанной стратегии развития каждой зоны и/или промышленного округа, причем стратегии, согласованной и интегрированной со стратегией (программой) развития экономики региона в целом;

б) четко сформулированной промышленной политики субъекта Федерации, имеющей как отраслевые, так и территориальные приоритеты;

в) целенаправленной политики развития и поддержки малого и среднего бизнеса, включая поддержку его взаимодействия с крупными предприятиями в рамках зон и иных кластерных производственных структур;

г) нормативно-правовой базы и основных институтов ГЧП в регионе;

д) устойчивых источников финансирования зон и округов, в достаточной степени защищенных от влияния финансовых кризисов.

Эффективное развитие ОЭЗ в контексте решения задач подъема региональной экономики требует создания стимулов для установления хозяйственных связей между компаниями, функционирующими внутри и вне зон, в том числе, на основе особых, инновационно-ориентированных форм ГЧП. Организация ОЭЗ – как федерального, так и регионального уровня – должна рассматриваться как одно из мероприятий, направленных на создание инновационно-ориентированных кластеров в экономике региона с учетом его долговременно сложившейся и/или перспективной специализации в хозяйственном комплексе страны. В значительной мере степень позитивного воздействия ОЭЗ на экономическое развитие территорий их дислокации определяется системностью их формирования по составу участников (резидентов), т.е. кластеризацией данных зон. Например, Томская федеральная ОЭЗ ТВТ формируется в виде кластера информационных технологий, объединяющего производителей основной продукции кластера, поставщиков, предприятия связанных отраслей, ряд ВУЗов, НИИ.

Как показывает опыт Китая, региональные особые и иные зоны и округа способны эффективно дополнить объективно ограниченную по числу систему федеральных зон. Однако пока практика регионального экономического зонирования не имеет прочной правовой базы, как и четких критериев получения федерального содействия. Альтернативой региональному зонированию в известной мере выступает федеральная программа по созданию технопарков в России. Однако пока эти «федерально-курируемые» технопарки почти повторяют территориальную картину федеральных ОЭЗ и наукоградов и, следовательно, практически «не работают» на формирование новых точек инновационного развития в экономике России.

В работе проводится мысль, что эффективным решением данного круга проблем было бы принятие федерального закона «Об особых или специальных экономических зонах (округах), создаваемых на уровне субъектов Федерации», что позволило бы внести соответствующие дополнения в законодательные акты, регулирующие полномочия органов регионального управления в сфере инвестиционной и инновационной политики. Необходимо также внести уточнения в Бюджетный кодекс РФ о праве субъектов Федерации финансировать обустройство зон за счет своих бюджетных средств, а также рассчитывать на определенные формы федеральной поддержки или софинансирования данных ОЭЗ (например, в случае формирования таких зон в экономически менее развитых регионах России). Наконец, данный закон должен был бы определять основные задачи и формы ГЧП в процессе создания и функционирования ОЭЗ подобного типа.

Интеграция деятельности зон в стратегии развития субъектов Федерации определяется тем, что зоны как долговременно действующий институт инновационного развития способны на максимальный экономический эффект, только если они формируются и функционируют в рамках вертикали стратегического планирования, в том числе, находят свое отражение в стратегиях и конкретных программах развития регионов, где эти зоны функционируют. В диссертации ситуация с отражением перспектив деятельности федеральных ОЭЗ в стратегиях развития соответствующих регионов рассмотрена на примере Республики Татарстан (ОЭЗ ППТ «Алабуга»); Липецкой области (ОЭЗ ППТ «Липецк») и Московской области (ОЭЗ ТВТ «Дубна»), а региональных зон и округов – на примере соответствующих инициатив Московской и Липецкой областей. Общая схема интеграции зон в стратегии регионального развития представлена на *рис. 2*.

Исследование показало, что к настоящему времени задача интеграции зон в региональные хозяйственные комплексы реализуется неудовлетворительно, что обусловлено рядом причин. В числе этих причин - отсутствие адекватной нормативно-правовой и методической базы стратегического планирования на всех уровнях управления, отсутствие утвержденной концепции регионального развития в Российской Федерации, а также и федеральной стратегии формирования ОЭЗ на долговременную перспективу.

Например, в *Татарстане* перспективы ОЭЗ ППТ «Алабуга» отражены в программе «Развитие и размещение производительных сил Республики Татарстан на основе кластерного подхода до 2022 года и на период до 2030 года»³. Федеральные налоговые льготы для резидентов данной ОЭЗ поддерживаются на региональном уровне (сниженная ставка налога на прибыль организаций, полное освобождение от уплаты транспортного налога и пр.). Однако в целом проработка перспектив ОЭЗ в данной программе представляется не вполне удовлетворительной. Так, отраслевые приоритеты ОЭЗ прописаны в общем виде, неконкретно, что не позволяет четко позиционировать место ОЭЗ в хозяйственном комплексе республики. Характерно также и то, что в программе, формально нацеленной именно на формирование кластерных структур в промышленности республики, в отношении данной ОЭЗ кластерный подход как раз и не применяется. Кроме того, практически ничего не говорится в документе ни о взаимодействии федеральной зоны с другими кластерами и точками промышленно-инновационного развития республики, ни с целевыми программами регионального уровня. Нет решения этих задач и в новой программе социально-экономического развития республики на период 2011-2015 гг.

³ Утверждена постановлением Кабинета Министров Татарстана от 22. 10. 2008 г. №763.

Федеральные и региональные ОЭЗ в системе стратегического планирования в субъектах Российской Федерации



В *Липецкой области* действует «Стратегия социально-экономического развития Липецкой области на период до 2020 года», где в разделе «Создание точек роста» рассматриваются такие составляющие этих «точек», как федеральная ОЭЗ ППТ «Липецк»; кластерная зона по производству бытовой техники, а также ряд ОЭЗ регионального уровня. В области разработан такой документ, как «Инвестиционная стратегия Липецкой области на период до 2020 года»⁴. Однако документ все же не дает достаточно-

⁴ Приложение к распоряжению Администрации области от 13 июля 2009 г. №348-р.

го представления о том, какое место занимают различные ОЭЗ в стратегии развития экономики региона, какие звенья экономики региона наиболее перспективны в плане зонирования. В подобных документах важно определиться и с тем, какие производства нуждаются в «зонировании», а такие отрасли и территории могут развиваться в обычных условиях хозяйствования; как избежать «перетягивания» инвестиций (а за ними, кадров и пр.) с «обычных» территорий в зоны и пр.

В *Московской области*, где функционирует ОЭЗ ТВТ «Дубна», приняты такие документы, как «Стратегия социально-экономического развития Московской области до 2020 года» и «Среднесрочная программа социально-экономического развития Московской области до 2010 года» (в настоящее время уже имеется проект стратегии развития региона до 2025 г.). В этих документах данная ОЭЗ упоминается, однако конкретных представлений о том, как ОЭЗ должна «вписаться» в хозяйственный комплекс региона, как она повлияет на достижение количественных и качественных индикаторов стратегии и программы развития области, названные документы не содержат. Даже развертывая систему «*промышленных округов*»⁵, область в своих программных документах не указывает на потенциальное место этих округов в экономике региона в целом; не определены и формы их взаимодействия с федеральной ОЭЗ. Между тем, такое взаимодействие могло бы существенно повлиять на активизацию инновационных процессов в экономике региона.

В работе сделан вывод, что при принятии федерального закона о стратегическом планировании следовало бы указать на обязательность взаимодействия органов управления федерального и регионального уровня с целью исчерпывающего отражения в стратегиях развития регионов основных предпосылок и задач федеральных ОЭЗ. Это касается также и отражения в стратегиях развития регионов кооперационного взаимодействия федеральных ОЭЗ со всеми «точками» промышленно-инновационного развития (зонами, округами и пр.) регионального уровня.

В *третьей главе диссертации «ОЭЗ и ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ»* рассмотрены вопросы взаимодействия органов муниципального управления с различными ОЭЗ и их резидентами. В настоящее время органы муниципального управления решают широкий круг вопросов, определяющих эффективность функционирования ОЭЗ, а именно: выделение земельных участков, участие в формировании их инфраструктурного обеспечения, в решении социальных, в т.ч. кадровых проблем зон. Органы муниципаль-

⁵ На первом этапе реализации программы должно было быть создано 39 округов в 23 муниципальных образованиях области. Однако фактические итоги оказались более скромными.

ного управления активно участвуют в финансировании обустройства зон. Например, в расходах бюджетов всех уровней на создание ОЭЗ ТВТ «Дубна» на долю местного бюджета Дубны приходится примерно 15%. Это дает муниципалитету уже формальное право рассчитывать на заметный вклад зоны в социально-экономическое развитие территории. Однако сегодня «выигрыш» муниципалитетов от размещения различных особых и иных зон представляется достаточно проблематичным.

Ситуация осложняется, прежде всего, тем, что прошедшая муниципальная реформа усилила ориентацию органов местного самоуправления на решение вопросов социального обслуживания и общего администрирования в ущерб их активному участию в решении вопросов экономического развития территорий. Составивший основу реформы Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не отражает специфики взаимодействия органов местного самоуправления с таким институтом инновационного развития, как ОЭЗ. В свою очередь, федеральный закон об ОЭЗ лишь очень кратко говорит о роли муниципального управления в создании и функционировании ОЭЗ. Включение ОЭЗ в планы (программы) развития соответствующих муниципальных образований ничем не регламентируется и в преимущественной мере зависит от опыта и квалификации работников муниципального управления. Преимущество здесь остается за теми муниципалитетами, которые и ранее имели опыт взаимодействия с территориальными образованиями промышленно-инновационного характера (наукограды, промышленные моногорода высокотехнологического профиля и другие формы).

Так, администрации городов Зеленоград (Москва) и Дубна (Московская область) имеют большой опыт взаимодействия с научными организациями и инновационными производственными предприятиями, опыт решения тех инфраструктурных и социальных проблем, которые возникают в связи с функционированием различных субъектов инновационной деятельности, в т.ч., малых и средних инновационных предприятий. Эти города уже имеют действующие технопарки, которые могут быть использованы как база привлечения в ОЭЗ новых резидентов. В результате, деятельность особых зон достаточно разносторонне отражена в документах по стратегии развития этих городов. Во многих других случаях, органы муниципального управления – по причине профессиональной неподготовленности или иной причине – не могут сформировать позицию относительно действующей на их территории «зоны» и, следовательно, не могут извлечь из зоны всего возможного положительного эффекта для своего социально-экономического развития.

Одним из наиболее значимых факторов поддержки деятельности зон и,

соответственно, усиления вклада зон в развитие территорий является расширение сферы малого и среднего предпринимательства, особенно инновационного характера. Представители российского малого бизнеса с надеждой восприняли принятие в 2005 году федерального закона об ОЭЗ. Предполагалось, что закон позволит целенаправленно задействовать малый бизнес для решения таких задач, как повышение эффективности функционирования зон и на этой основе содействовать диверсификации отраслевой структуры регионального хозяйства, формированию в субъектах Федерации целостных, инновационно-ориентированных хозяйственных комплексов на кластерной основе и пр. Однако на деле эти ожидания не оправдались; путь малому бизнесу (особенно, в ОЭЗ ППТ) оказался практически «заказан». Ситуация не изменится без соответствующих уточнений в действующем законодательстве, обязывающих администрации (управляющие компании) ОЭЗ к формированию в их пределах не «случайного набора» резидентов – инвесторов и производителей, а сбалансированных интегрированных производственных комплексов, максимально приближающихся к модели современного кластера. Это, как показывает мировой опыт, невозможно без достаточной прослойки малых и средних предприятий инновационного и иного профиля.

Таким образом, стратегия развития ОЭЗ всех типов не может обойтись без специальных мероприятий по развитию и поддержке малого предпринимательства, привносящего в деятельность зон необходимые элементы инновационности и высокой адаптивности к меняющимся условиям конкурентной среды и пр. В ОЭЗ для малого бизнеса должен быть создан льготный налоговый и административный режим, обеспечен минимум различных проверок. В этом смысле ОЭЗ должны рассматриваться в качестве полигонов отработки качественно новой политики развития малого бизнеса с акцентом на вовлечение малых и средних предприятий в кластерные системы производства, в инновационные «цепочки» (от разработки до конечной реализации инновационной продукции).

С целью активного воздействия зон на развитие малого и среднего бизнеса, а также на социально-экономическое состояние территорий, целесообразно было бы пойти на создание вокруг зон особого «предпринимательского пояса» (особенно, применительно к ОЭЗ ППТ). В таковом могли бы действовать малые и средние предприятия – «субрезиденты» зоны, связанные с ее основными резидентами кооперационными поставками на основе договоров договорного характера. Эти субрезиденты, как важные составляющие хозяйственного комплекса ОЭЗ, также могли бы получать дополнительные формы государственной поддержки.

Среди основных услуг, необходимых предприятиям малого и среднего

бизнеса, взаимодействующих с субъектами ОЭЗ, можно выделить: финансовая и имущественная поддержка; содействие в установлении кооперационных связей; разработка планов развития; консалтинг; управление персоналом и др. В числе главных проблем деятельности малых предприятий в ОЭЗ - финансирование их деятельности. Решение этой задачи требует ряда условий, а именно: учреждение при поддержке и/или при непосредственном участии ОАО ОЭЗ институтов венчурного финансирования; создание специализированного агентства по гарантированию инвестиций. Эти положения следует зафиксировать в федеральном законе по ОЭЗ. Особые гарантии для субъектов малого предпринимательства по участию в ОЭЗ могут быть реализованы также и при доработке федерального закона по развитию малого и среднего предпринимательства.

В связи с намерением Правительства РФ специально поддержать усилия субъектов Федерации по формированию локальных «точек» промышленно-инновационного развития, целесообразно было бы сформировать федеральную программу (или субпрограмму) поддержки малых и средних предприятий как резидентов федеральных и региональных ОЭЗ. Средства данной программы целесообразно было бы распределять в порядке субсидирования соответствующих региональных программ в зависимости от возможностей каждого конкретного субъекта Федерации вложить свои средства и привлечь внебюджетные ресурсы для реализации этих мер по развитию и модернизации экономики региона.

В ЗАКЛЮЧЕНИИ представлены выводы проведенного исследования, сформулированы практические рекомендации, адресованные органам управления федерального, регионального и местного уровня, в том числе, в части совершенствования методов регулирования ОЭЗ различного типа, промышленных округов и пр. с целью усиления их позитивного влияния на социально-экономическое развитие регионов России.

Основные положения диссертационной работы изложены в следующих публикациях автора:

Александров Ю.М. Особые зоны как компонент пространственной стратегии инновационного развития российской экономики // «Федерализм», 2010, №4 (60). С. 189-197 (0,5 п.л.).

Александров Ю.М. Особые экономические зоны и решение социально-экономических проблем территорий // «Экономические науки», 2010, №10 (71). С.39-43 (0,4 п.л.).

Александров Ю.М. Роль органов местного самоуправления в обеспечении позитивного воздействия особых экономических зон на развитие территорий // «Вестник Института экономики РАН», 2011, №2. С.155-164 (0,5 п.л.).