

Стратегии развития преференциальных территорий в системе документов стратегического планирования России

Strategies for the Development of Preferential Territories in the System of Strategic Planning Documents in Russia

DOI 10.12737/2587-9111-2023-11-5-46-50

Получено: 15 мая 2023 г. / Одобрено: 30 августа 2023 г. / Опубликовано: 20 октября 2023 г.

Сорокина Н.Ю.

Канд. экон. наук, старший научный сотрудник,
Институт экономики РАН,
Россия, 117218, г. Москва, Нахимовский проспект, д. 32,
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

Sorokina N.Yu.

Candidate of Economic Sciences, Senior Researcher,
The Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences,
32, Nakhimovsky Prospekt, Moscow, 117218, Russia,
e-mail: sorokina-tula@mail.ru

Аннотация

Актуальность статьи определяется тем, что современная проблематика исследований преференциальных территорий оставляет вопросы стратегического планирования их развития за пределами активных научных и общественных дискуссий. Цель исследования — анализ «нацеленности» документов стратегического планирования преференциальных территорий на решение вопросов пространственного развития Российской Федерации. Объектом исследования выступили особые экономические зоны (ОЭЗ) технико-внедренческого типа. Сделано заключение, что перспективные цели и задачи ОЭЗ в целом соответствуют стратегическим ориентирам развития страны и приоритетам стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации, где они функционируют, однако, вопросам пространственного развития в документах планирования уделяется второстепенное внимание. В документах перспективного планирования ОЭЗ прослеживается связь с ключевыми документами стратегического планирования, разработанными в рамках целеполагания на федеральном и региональном уровнях, и со стратегиями социально-экономического развития регионов, на территории которых они функционируют; имеются отсылки к документам стратегического планирования нижестоящего уровня — к стратегиям социально-экономического развития муниципальных образований. Отмечено отсутствие связи с приоритетами, целями и задачами Стратегии пространственного развития Российской Федерации как важнейшего документа стратегического планирования, разрабатываемого в рамках целеполагания по территориальному принципу, а также связи со стратегиями развития компаний-резидентов. Обоснована необходимость формирования государственной стратегии развития преференциальных территорий, которая должна стать неотъемлемой частью Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Ключевые слова: документ стратегического планирования, преференциальная территория, особая экономическая зона, кластер, институт развития, Стратегия пространственного развития Российской Федерации.

Постановка проблемы. Несмотря на то, что проблемы создания и функционирования преференциальных территорий, к числу которых относятся особые экономические зоны (ОЭЗ), территории опережающего социально-экономического развития (ТОР), индустриальные парки, технопарки, кластеры и др., активно обсуждаются и учеными, и специалистами-практиками уже два десятилетия, вопросы их стратегического развития по-прежнему остаются за пределами активных научных и общественных дискуссий. Между тем современная постановка проблемы, в логике которой в центр внимания поставлены вопросы функционирования преференциальных территорий и оценка эффективности их деятельности, создает угрозу потери основного смысла,

Abstract

The relevance of the article is determined by the fact that the current issues of research on preferential territories leaves the issues of strategic planning of their development outside of active scientific and public discussions. The purpose of the study is to analyze the “targeting” of strategic planning documents for preferential territories to address issues of spatial development of the Russian Federation. The object of the study was the special economic zones (SEZ) of the technology-innovative type. It is concluded that the long-term goals and objectives of the SEZ as a whole correspond to the strategic guidelines for the development of the country and the priorities of the strategies for the socio-economic development of the constituent entities of the Federation where they operate, however, issues of spatial development in planning documents are given secondary attention. In the long-term planning documents of the SEZ, there is a connection with the key strategic planning documents developed as part of goal-setting at the federal and regional levels, and with the strategies for the socio-economic development of the regions in which they operate; there are references to the strategic planning documents of the lower level — to the strategies of socio-economic development of municipalities. The lack of connection with the priorities, goals and objectives of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation as the most important strategic planning document developed within the framework of goal-setting on a territorial basis, as well as with the development strategies of resident companies, was noted. The necessity of forming a state strategy for the development of preferential territories, which should become an integral part of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation, is substantiated.

Keywords: strategic planning document, preferential territory, special economic zone, cluster, development institution, Spatial Development Strategy of the Russian Federation.

ключевой идеи их создания как важнейшего института, способствующего обеспечению условий долгосрочного развития отраслей и территорий Российской Федерации [1]. Цель исследования — анализ «нацеленности» документов стратегического планирования преференциальных территорий на решение вопросов пространственного развития Российской Федерации.

Анализ публикаций по теме исследования. На регулярной основе феномен преференциальных территорий исследуется отечественными и зарубежными учеными и специалистами-практиками со второй половины XX в., когда международным сообществом была принята Киотская конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур [2]. Данное

исследование основано на определении преференциальных территорий, предложенном Н.В. Смородиной в отношении особых экономических зон, под которыми понимается «часть национального экономического пространства..., где введена и применяется определенная система преференций, не используемая в других его частях» [3]. Сегодня изучение преференциальных территорий ведется по следующим ключевым направлениям:

- изучение условий и факторов создания и функционирования преференциальных территорий, среди которых особый интерес представляют исследования, посвященные развитию преференциальных зон на российском Дальнем Востоке [4], и исследования специальных экономических зон, функционирующих в Китае [5];
- изучение проблем функционирования различных типов преференциальных территорий, среди которых особо актуальными в настоящее время являются исследования, в центр внимания которых поставлены вопросы определения оптимального набора преференций и льгот, предоставляемых резидентам, с учетом специфики конкретного типа преференциальных территорий [6];
- оценка эффективности функционирования преференциальных территорий, осуществляемая как Счетной палатой Российской Федерации [7], так и отдельными исследователями и исследовательскими коллективами [8].

Что же касается вопросов стратегического планирования развития преференциальных территорий, то наиболее точно состояние проблемы определили Е.Ю. Васильева и А.В. Соколов, утверждающие, что в современной экономике России преференциальные режимы «выпадают» из системы стратегического планирования социально-экономического развития страны [9].

Методология исследования. С точки зрения методологии стратегического планирования, определение и корректировка приоритетов стратегического развития преференциальных территорий должны осуществляться в соответствии с принципом преемственности и непрерывности [10], предполагающим разработку (корректировку) принципов их развития с учетом принципов, определенных в документах системы стратегического планирования Российской Федерации. В этой логике приоритеты стратегического развития преференциальных территорий должны быть согласованы с приоритетами, отраженными в документах стратегического планирования вышестоящего и нижестоящего уровней, в также в документах одного уровня иерархии системы до-

кументов стратегического планирования. Также следование указанному принципу предполагает, что преференциальные территории должны иметь собственные, локальные документы стратегического планирования: концепции, стратегии, стратегические планы или иные документы перспективного планирования, в которых отражены цели и задачи их развития в долгосрочной перспективе.

Результаты исследования. На современном этапе развития Российской Федерации в условиях санкционного давления со стороны стран «коллективного запада» особую значимость приобретают институты развития, позволяющие создавать высококачественные «точки роста» национальной экономики. Поэтому из всей совокупности преференциальных территорий, действующих в настоящее время в Российской Федерации [11], наибольший интерес представляют ОЭЗ — территории с особыми преференциальными режимами осуществления предпринимательской деятельности, создаваемые по инициативе Правительства Российской Федерации (см. таблицу).

Объектом исследования выступили ОЭЗ технико-внедренческого типа, создаваемые «в целях развития... высокотехнологичных отраслей экономики, ...разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции» [1]. В настоящее время в России функционирует семь ОЭЗ данного типа: в Москве, Санкт-Петербурге, в Республике Татарстан, Московской (две ОЭЗ), Саратовской и Томской областях [12]. Именно этот тип преференциальных территорий, на наш взгляд, способен обеспечивать устойчивость экономического роста в пространственном аспекте, давая «импульсы» развитию не только субъектам Федерации, на территории которых они созданы, но и обеспечивая вклад в развитие макрорегиона, федерального округа и страны в целом.

Не претендуя на абсолютную полноту отражения содержания локальных документов планирования ОЭЗ, информация, обобщенная в таблице, позволяет сделать следующие заключения.

К настоящему времени ОЭЗ разработали документы стратегического планирования, в которых сформулированы цели и задачи их перспективного развития, отражающие интересы основных заинтересованных сторон:

- интересы ОЭЗ и ее резидентов, в части развития производственной и социальной инфраструктуры ОЭЗ;
- интересы региона (муниципального образования), где функционирует ОЭЗ: увеличение экономического потенциала, рост инвестиционной

Таблица

Документы стратегического планирования ОЭЗ технико-внедренческого типа

Документ стратегического планирования	Ключевые приоритеты развития	Показатели, отражающие вклад ОЭЗ в достижение национальных целей развития [13]	Ограничения
Перспективный план развития ОЭЗ Стратегия развития ОЭЗ	<ul style="list-style-type: none"> • содействие структурной перестройке экономики на основе производства современной научно-технической продукции и импортозамещения, развитие производственной и социальной инфраструктуры ОЭЗ; • увеличение экономического потенциала, инвестиционной и социальной привлекательности территории; • повышение уровня и качества жизни населения 	<p>Показатель прироста количества рабочих мест, созданных на территории ОЭЗ резидентами, являющимися субъектами малого и среднего предпринимательства и (или) индивидуальными предпринимателями;</p> <p>Показатель прироста выручки резидентов ОЭЗ, полученной в результате экспорта несырьевых неэнергетических товаров и оказываемых услуг;</p> <p>Показатель прироста производительности труда резидентов ОЭЗ</p>	<p>не должен быть меньше 10 %</p> <p>не должен быть меньше 10 %</p> <p>не должен быть меньше 5 %</p>

Составлено по: материалам интернет-сайтов ОЭЗ технико-внедренческого типа: ОЭЗ «Санкт-Петербург», ОЭЗ «Технополис Москва», ОЭЗ «Исток», ОЭЗ «Дубна», ОЭЗ «Томск», ОЭЗ «Иннополис», ОЭЗ «Город Саратов».

и социальной привлекательности территории, повышение уровня и качества жизни населения;

- общеэкономические интересы Российской Федерации: содействие структурной перестройке экономики на основе производства современной научно-технической продукции и импортозамещения; обеспечение дополнительных поступлений налогов, сборов и иных поступлений в бюджеты всех уровней бюджетной системы страны; эффективное использование бюджетных ресурсов, направляемых на цели развития ОЭЗ, и др.

Перспективные цели и задачи ОЭЗ в целом соответствуют стратегическим ориентирам развития страны и приоритетам стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации, где они функционируют, однако, вопросам пространственного развития в документах планирования уделяется второстепенное внимание. Между тем именно ОЭЗ должны, на наш взгляд, выступать институтом развития, обеспечивающим сбалансированный экономический рост в пространственном аспекте как на региональном уровне, так и на уровне макрорегионов, федеральных округов и страны в целом. С этих позиций целесообразно предусмотреть включение в состав целей развития ОЭЗ цели по содействию формированию новых территорий, экономического роста в регионе и за его пределами, реализация которой будет способствовать эволюции ОЭЗ в центры роста национального и мирового уровня. Речь может идти о формировании на базе ОЭЗ межотраслевых кластеров с целью освоения или переноса на территорию России передовых технологий и высокотехнологичных производств или территориальных кластеров с целью формирования условий для создания предприятий и организаций мирового уровня в ключевых отраслях специализации региона.

Создание такого рода преференциальных территорий на базе ОЭЗ технико-внедренческого типа позволит обеспечить лидирующие позиции России на мировом рынке в сегменте передовых технологий и высокотехнологичных производств.

В документах перспективного планирования ОЭЗ прослеживается связь с ключевыми документами стратегического планирования, разработанными в рамках целеполагания на федеральном и региональном уровнях, в частности, Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, впрочем, нуждающейся в обновлении [14], и со стратегиями социально-экономического развития регионов, на территории которых функционируют ОЭЗ. Стратегии и перспективные планы развития ОЭЗ содержат задачи по достижению национальных целей развития [15], среди которых, исходя из специфики ОЭЗ технико-внедренческого типа, особое внимание уделяется вопросам цифровой трансформации отраслей промышленности, осуществляющих создание, производство и реализацию инновационной и научно-технической продукции. Имеются отсылки к документам стратегического планирования нижестоящего уровня — к стратегиям социально-экономического развития муниципальных образований.

В локальных документах планирования ОЭЗ упоминаются документы стратегического программирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования на федеральном уровне, в частности, национальные проекты, федеральные проекты, государственные программы и др. Для отслеживания степени реализации приоритетов развития ОЭЗ используются показатели, отражающие их вклад в достижение национальных целей развития, в частности, показатель прироста количества

рабочих мест, созданных резидентами — субъектами малого и среднего предпринимательства, показатель прироста выручки резидентов, полученной в результате экспорта несырьевых неэнергетических товаров и оказываемых услуг, показатель прироста производительности труда резидентов ОЭЗ (национальная цель — «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»).

Однако в документах перспективного планирования ОЭЗ отсутствует связь с приоритетами, целями и задачами Стратегии пространственного развития Российской Федерации как важнейшего документа стратегического планирования, разрабатываемого в рамках целеполагания по территориальному принципу, а также связь со стратегиями развития компаний-резидентов.

Особо следует отметить, что в России на государственном уровне отсутствует стратегия развития преференциальных территорий, что приводит к разрозненности и разобщенности документов, затрагивающих вопросы стратегического планирования их развития как с точки зрения структуры документов, так и с позиции их содержательного наполнения. В результате вопросы развития преференциальных территорий, отражаемые как в их локальных документах стратегического планирования, так и в стратегиях разного уровня, слабо согласованы между собой.

Заключение. В современных экономических условиях чрезвычайно актуальной становится деятельность по формированию государственной стратегии развития преференциальных территорий, которая должна стать неотъемлемой частью Стратегии пространственного развития Российской Федерации.

Государственная стратегия развития преференциальных территорий должна четко определять стратегические приоритеты их развития, выступая основой формирования оптимального набора мер государственной поддержки конкретной преференциальной территории и условием обеспечения результативности и эффективности ее деятельности. Определенные в стратегии цели и задачи будут служить ориентиром формирования стратегий развития преференциальных территорий в конкретном субъекте (муниципальном образовании) Российской Федерации. При этом построение системы стратегических целей и задач должно обеспечивать «увязку» целей развития конкретной преференциальной территории со стратегическими целями региона, макрорегиона, федерального округа, страны в целом.

Приоритетным направлением продолжения исследований является, на наш взгляд, разработка еди-

ного теоретико-методологического подхода к разработке документов стратегического планирования развития преференциальных территорий в Российской Федерации.

Литература

1. Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». [Электронный ресурс] // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/55af6047d5fa5781c65dadae985332af163f6363/
2. Международная конвенция «Об упрощении и гармонизации таможенных процедур» от 18 мая 1973 года в редакции Протокола о внесении изменений в Международную конвенцию об упрощении и гармонизации таможенных процедур от 26 июня 1999 года. [Электронный ресурс] // URL: <https://docs.cntd.ru/document/1901082?ysclid=lnhii0t6um623547488>
3. Смородинская Н.В., Капустин А. Свободные экономические зоны: мировой опыт и российские перспективы // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 126–140.
4. Minakir P.A., Suslov D. Foreign direct investment in the economy of the Russian Far East // Foreign Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast. 2018. Т. 11. № 3. Р. 41–56. DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.3
5. Meng G. The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People's Republic of China. Bern: The Peter Lang Publishing. 2003.
6. Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45. DOI 10.15838/esc.2020.3.69.3.
7. Счетная палата РФ. СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России. [Электронный ресурс] // URL: <https://ach.gov.ru/checks/sp-ne-uidela-proryvnogo-vliyaniya-preferentsialnykh-rezhimov-na-ekonomiku-rossii>
8. Кузнецова О.В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129-152.
9. Васильев Е.Ю., Соколова А.В. Эффективность преференциальных режимов в современных российских условиях // Управленческий учет. 2023. № 2. С. 348–356.
10. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс] // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/91e10659398bccb0f67a7f04765cc758c682c684/
11. Виленский А.В. Преференциальные экономические зоны в российской экономике // Вестник РАЕН. 2022. Т. 22. № 4. С. 110–114. DOI: 10.52531/1682-1696-2022-22-4-110-114.
12. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2021 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. [Электронный ресурс] // URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/otchet_o_rezultatah_funkcionirovaniya_osobyh_ekonomicheskikh_zon_za_2021_god_i_za_period_s_nachala_funkcionirovaniya_osobyh_ekonomicheskikh_zon
13. Постановление Правительства РФ от 07.07.2016 № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» (вместе с «Правилами оценки эффективности функционирования особых экономических зон»). [Электронный ресурс] // URL: <https://>

www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201682/cf3fc7a516bfe1e3d411c8a1f1cc2353b4d3a647/

14. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование как инструмент преодоления технологического отставания России // Мир новой экономики. 2019. № 13(2). С. 32–42. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-32-42.
15. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс] // URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/?ysclid=lh946a7ka762158839

References

1. Federal Law No. 116-FZ of July 22, 2005 “On Special Economic Zones in the Russian Federation”. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599/55af6047d5fa5781c65dadae985332af163f6363/
2. International Convention «On the Simplification and Harmonization of Customs Procedures» dated May 18, 1973 as amended by the Protocol on Amendments to the International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures dated June 26, 1999. Available at: <https://docs.cntd.ru/document/1901082?ysclid=lh946a7ka762158839>
3. Smorodinskaya N.V., Kapustin A. Free economic zones: world experience and Russian prospects // *Voprosy ekonomiki* [Questions of Economics], 1994, no 12, pp. 126–140. (in Russian)
4. Minakir P.A., Suslov D. Foreign direct investment in the economy of the russian Far East // *Foreign Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*. 2018. T. 11. № 3. P. 41–56. DOI: 10.15838/esc.2018.3.57.3
5. Meng G. *The Theory and Practice of Free Economic Zones: A Case Study of Tianjin, People’s Republic of China*. Bern: The Peter Lang Publishing. 2003.
6. Leonov S.N. Preferential regimes of created local points of growth and their impact on the economy of the Far East // *Ekonomicheskie i social’nye peremeny: fakty, tendencii, prognoz* [Economic and social changes: facts, trends, forecast], 2020, V. 13, no. 3, pp. 28–45. DOI 10.15838/esc.2020.3.69.3. (in Russian)
7. Accounts Chamber of the Russian Federation. Official site. The joint venture did not see a breakthrough impact of preferential regimes on the Russian economy. Available at: <https://ach.gov.ru/checks/sp-ne-uvidela-proryvnogo-vliyaniya-preferentsialnykh-rezhimov-na-ekonomiku-rossii>
8. Kuznetsova O.V. Special economic zones: effective or not? // *Prostranstvennaya ekonomika* [Spatial economics], 2016, no. 4, pp. 129–152. DOI: 10.14530/se.2016.4.129-152. (in Russian)
9. Vasiliev E.Yu., Sokolova A.V. The effectiveness of preferential regimes in modern Russian conditions // *Nauchnyj zhurnal «Upravlencheskij uchet»*. [Scientific journal “Management Accounting”], 2023, no. 2, pp. 348–356. (in Russian)
10. Federal Law of June 28, 2014 № 172-FZ “On Strategic Planning in the Russian Federation”. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/91e10659398bccb0f67a7f04765cc758c682c684/
11. Vilensky A.V. Preferential economic zones in the Russian economy // *Vestnik RAEN* [Bulletin of the Russian Academy of Natural Sciences], 2022, V. 22, no. 4, pp. 110–114. DOI: 10.52531/1682-1696-2022-22-4-110-114. (in Russian)
12. Report on the results of the functioning of special economic zones for 2021 and for the period from the beginning of the functioning of special economic zones. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/otchet_o_rezultatah_funkcionirovaniya_osobyh_ekonomicheskikh_zon_za_2021_god_i_za_period_s_nachala_funkcionirovaniya_osobyh_ekonomicheskikh_zon.html
13. Decree of the Government of the Russian Federation of July 7, 2016 № 643 “On the procedure for assessing the effectiveness of the functioning of special economic zones” (together with the “Rules for assessing the effectiveness of the functioning of special economic zones”). Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_201682/cf3fc7a516bfe1e3d411c8a1f1cc2353b4d3a647/
14. Lenchuk E.B., Filatov V.I. Strategic Planning as a Tool to Overcome Russia’s Technological Lagging // *Mir novoj ekonomiki* [World of New Economics], 2019, no. 13(2), pp. 32–42. DOI: 10.26794/2220-6469-2019-13-2-32-42. (in Russian)
15. Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 № 474 “On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030”. Available at: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/?ysclid=lh946a7ka762158839