

## ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ИНТЕРЕСОВ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

*Аннотация.* В статье проанализированы проблемы и обозначены перспективы обеспечения национальных интересов при реализации особых экономических зон в современной России. Автором исследованы возможности в области реализации особых экономических зон и обоснована необходимость пересмотра применяемой традиционной модели их реализации. Предложены авторские рекомендации по оптимизации модели особых экономических зон с учетом контекста и особенностей современной российской экономики. Обозначены очертания новой, усовершенствованной модели, представлена перспективная модель обеспечения национальных интересов при реализации особых экономических зон в современной России.

**Ключевые слова:** национальные интересы, особые экономические зоны, оптимизация, современная Россия, экономика.

Markova Anna

## PROBLEMS AND PROSPECTS OF ENSURING NATIONAL INTERESTS IN THE IMPLEMENTATION OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN MODERN RUSSIA

*Annotation.* The article analyzes the problems and outlines the prospects for ensuring national interests in the implementation of special economic zones in modern Russia. The author explores the possibilities in the field of the implementation of special economic zones and substantiates the need to revise the traditional model of their implementation. The article includes the authors' recommendations are proposed for optimizing the model of special economic zones, taking into account the context and features of the modern Russian economy. The author outlines of a new and improved model are outlined, the perspective model of ensuring national interests in the implementation of special economic zones in modern Russia is presented.

**Keywords:** national interests, special economic zones, optimization, modern Russia, economy.

Особые экономические зоны приобрели широкую популярность по всему миру за последние 30 лет. В 1986 г. в базе данных Всемирного банка содержалась информация о 176 особых экономических зонах в 47 странах. В 2006 г. насчитывалось уже 3 500 особых экономических зон в 130 странах. По данным на 2016 г., в мире существует 6 500 особых экономических зон в 150 странах [11].

Число особых экономических зон интенсивно растет несмотря на то, что многие из них не достигли своих целей. Тем не менее, существует ряд примеров особых экономических зон, которые в значительной степени способствуют росту прямых иностранных инвестиций, экспорту и занятости, а также обеспечивают интеграцию хозяйственной системы в глобальную торговлю и вызывают положительные структурные преобразования, включая индустриализацию и модернизацию.

Цель данной статьи заключается в исследовании проблем и перспектив обеспечения национальных интересов при реализации особых экономических зон в современной России. Для достижения поставленной цели в работе преследуются следующие задачи:

- рассмотрение возможностей в области реализации особых экономических зон;
- обоснование необходимости пересмотра применяемой традиционной модели их реализации;
- разработка авторских рекомендаций по оптимизации модели особых экономических зон с учетом контекста и особенностей современной российской экономики.

С учетом противоречивости влияния особых экономических зон на хозяйственные системы и непредсказуемость последствий их реализации долгое время проводилась дискуссия о применимости и эффективности экономических зон в качестве инструмента государственной экономической политики. Одни ученые ставили особые экономические зоны на «второе место», предпочитая им либерализацию торговли и инвестиций в масштабах всей

национальной экономики [3; 8]. Другие исследователи и эксперты указывали на потенциал экономических зон в области преодоления провалов рынка и государственного регулирования, а также рассматривали их в качестве катализаторов как рыночных сил, так и государственных экономических реформ [4; 10].

В последние годы значительно изменился глобальный торговый и инвестиционный контекст, на базе которого первоначально возникла традиционная модель внешне-ориентированных особых экономических зон как платформ для привлечения прямых иностранных инвестиций, наиболее ярко воплощенная в офшорных зонах развивающихся стран. Быстрый рост особых экономических зон и их успех в содействии экспорту привели к беспрецедентной глобализации торговли и инвестиций в 1980-х гг. и 1990-х гг., господству транснациональных корпораций и росту глобальных производственных сетей. Это отражает высокую актуальность изучения проблем и перспектив обеспечения национальных интересов при реализации особых экономических зон в современной России.

Многочисленные данные статистических и аналитических отчетов, наиболее авторитетным из которых является «Отчет о глобальной конкурентоспособности стран», ежегодно представляемый на Всемирном экономическом форуме, свидетельствуют о том, что современная Россия сталкивается с фундаментальными проблемами конкурентоспособности в отношении производства конечных товаров из-за диспропорций в развитии национальной хозяйственной системы (существенных различий в уровне социально-экономического развития и темпа роста экономики регионов страны), высоких транзакционных издержек, обусловленных незавершенностью рыночного реформирования большинства институтов, а также дисбаланса интересов хозяйствующих субъектов в условиях интеграции в мировые рынки [5; 7].

В настоящее время кажется сомнительной возможность достижения высокой конкурентоспособности российской экономики в качестве импортной площадки, что требует пересмотра реализуемой традиционной модели особых экономических зон. В связи с этим целесообразен пересмотр данной модели в сторону ее оптимизации и адаптации к особенностям современной российской экономики. Нами предлагаются следующие очертания новой, усовершенствованной модели и практические рекомендации по ее применению.

1. Необходима диверсификация особых экономических зон. Одним из следствий текущей макроэкономической и геополитической ситуации в современной России является то, что отечественным особым экономическим зонам, возможно, потребуется переориентироваться на деятельность, которая лучше использует источники сравнительных преимуществ. Это, в первую очередь, сектора, связанные с природными ресурсами (полезные ископаемые, нефть и газ).

Также перспективными являются отрасли производства и услуг, включая торговлю и логистику. Одной из ключевых возможностей интенсификации экономического роста для современной России является использование экономических зон для повышения конкурентоспособности отраслей первичной и последующей обработки природных ресурсов.

Маловероятно, что привлечение иностранных инвесторов и иностранных предприятий с необходимостью размещения производственных подразделений на территории России способно стать тем драйвером экономического роста, который необходим для осуществления полномасштабных структурных преобразований отечественной хозяйственной системы.

Тем не менее, в качестве элемента диверсифицированной системы особых экономических зон традиционная модель способна обеспечить крупномасштабное создание рабочих мест, оказывая косвенное влияние на процесс ускорения роста экономики. Данная модель позволит России использовать динамический потенциал особых экономических зон, но для этого потребуются значительное внимание к повышению конкурентоспособности местных цепочек создания стоимости.

2. Необходимо более серьезно рассмотреть вопрос использования особых экономических зон в качестве пилотных площадок по реформированию российской экономики. Учитывая незавершенность рыночного реформирования российской экономики и сильное негативное влияние множества факторов (преимущественно внешних по отношению к отечественной хозяйственной системе), которые замедляют процесс реформирования, особые экономические зоны предлагают полезный инструмент для проведения реформ, позволяя выявить их возможные последствия еще до внедрения в масштабах национальной экономики.

На сегодняшний день ни одна из российских особых экономических зон не используется для этой цели. По нашему мнению, в качестве пилотных площадок по реформированию российской экономики должны использоваться все особые экономические зоны страны. Это позволит получить наиболее достоверные результаты благодаря множест-

венности экспериментов. Для этого принимаемые законопроекты должны учитывать временной период, необходимый для их пилотного тестирования в особых экономических зонах и предусматривать возможность их последующей корректировки или даже отмены в случае неудач практической реализации на базе особых экономических зон.

3. Особые экономические зоны должны быть гармонично интегрированы в общенациональную стратегию и практику социально-экономического развития современной России. Несмотря на то, что особые экономические зоны закреплены в качестве одного из основных инструментов реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, они функционируют обособленно от общенациональной хозяйственной системы [1].

Это проявляется в том, что перед особыми экономическими зонами ставятся собственные цели, не всегда коррелирующие с общенациональной стратегией развития. К примеру, особые экономические зоны логистического типа, призванные содействовать развитию инфраструктуры, являющейся одной из наиболее серьезных проблем в современной России, находятся на предварительной стадии обсуждения, даже не начав функционировать, в то время как особые экономические зоны технологического типа активно развиваются, хотя потребность в них значительно ниже из-за наличия более эффективных альтернатив, таких как инновационные кластеры и технопарки.

В соответствии с этим, несмотря на концепцию зон как анклавов (географически, социально и экономически обособленных территорий в составе страны, на которых преобладают иностранные предприятия), на практике их успех почти полностью переплетается с национальной экономикой, национальной инвестиционной средой и возможностями правительства. Большинство факторов, определяющих успех особых экономических зон, не ограничивается только программами по их развитию и требует действий на национальном уровне.

Результаты многочисленных практических исследований свидетельствуют о том, что одним из основных различий между успешными и устойчивыми программами особых экономических зон и теми, которые не получили должного развития, является степень интегрированности в более широкие рамки экономической политики страны [6; 9]. Программы успешных особых экономических зон всегда рассматривают их как статический инструмент национально-государственной торговой и инвестиционной политики.

Особые экономические зоны вообще не оказывают каталитического воздействия в большинстве стран – отчасти потому, что они отстранены от более широких экономических стратегий. Разрабатываемые и реализуемые обособленно, программы особых экономических зон не позволяют достигать успехов в привлечении внутренних инвестиций, поощрении внешнеэкономических связей, развитии человеческого капитала и модернизации предпринимательства. Разблокирование потенциала особых экономических зон требует четкой стратегической интеграции их программ в общенациональную стратегию развития современной России.

4. Важно обеспечить предсказуемость развития в будущем и надежность институтов поддержки особых экономических зон. Как показывают результаты научно-практических исследований по всему миру, значительное влияние на успех оказывает активное и последовательное участие правительства в реализации и контроле программ особых экономических зон в течение длительного периода времени (большинство особых экономических зон начинают демонстрировать первые результаты через 5-10 лет после запуска) [3; 5; 10].

Российское правительство недостаточно регулирует деятельность особых экономических зон. К примеру, принимаются законы об особых экономических зонах, но не внедряются правила и не обеспечиваются достаточные ресурсы для управления программами, инфраструктурой и развитием особых экономических зон. Многие особые экономические зоны России также характеризуются недостаточной координацией с торговой политикой страны и неспособностью создать прозрачную и предсказуемую политическую среду, которая обеспечивает доверие инвесторов к особым экономическим зонам. Важным фактором успеха регулирования особых экономических зон, по нашему мнению, является тесное сотрудничество правительства с частным сектором в целях разработки политики в области особых экономических зон с учетом меняющихся потребностей предприятий и инвесторов.

5. Рекомендуется оптимизация географического распределения особых экономических зон по территории России с социально-экономической точки зрения. Принятие решений о местоположении особых экономических зон в России часто определяется политическими, а не коммерческими или экономическими соображениями. По нашему мнению, при этом в первую очередь необходимо учитывать социально-экономические интересы страны.

В соответствии с ними необходимо размещение особых экономических зон преимущественно в отстающих по показателям социально-экономического развития или отдаленных от центральной территории страны регионах России. Вместе с этим необходимо обеспечить особые экономические зоны необходимой, а лучше передовой инфраструктурой. Развитие новых особых экономических зон должно быть сосредоточено, если это возможно, на территориях, которые находятся рядом с крупными портами, аэропортами или другими объектами ключевой торговой инфраструктуры.

6. Рекомендуется внедрение эффективного мониторинга и проведение систематической и регулярной оценки деятельности особых экономических зон. В современной России отсутствует нормативно закреплённая методика для проведения мониторинга и оценки реализации особых экономических зон. Ранее применяемое Постановление Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» утратило силу [2].

В отсутствие эффективной программы мониторинга деятельности и результатов предприятий и инвесторов особых экономических зон проявляются такие последствия, как неспособность эффективно применять правила, что приводит к нарушениям системы и негативным внешним воздействиям (например, экологическим последствиям); неспособность выявить, является ли особая экономическая зона успешной; неспособность принимать обоснованные решения о будущих инвестициях, эффективно участвовать в политическом диалоге или адекватно реагировать на меняющиеся потребности инвесторов и правительства.

При этом, по нашему мнению, мониторинг и проведение систематической и регулярной оценки деятельности особых экономических зон является важным компонентом для устранения пробелов в работе программ особых экономических зон и более эффективной увязки политики, стратегии и операций. Поэтому рекомендуется законодательное закрепление новых правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон.

Предлагаемая нами на базе представленных рекомендаций перспективная модель обеспечения национальных интересов при реализации особых экономических зон в современной России представлена на рис. 1.



Составлено автором по материалам исследования

Рис. 1. Перспективная модель обеспечения национальных интересов при реализации особых экономических зон в современной России

Из рис. 1 видно, что особые экономические зоны как объект управления характеризуются повышенной сложностью. Это объясняется множественностью текущих проблем их регулирования и многоаспектностью необходимых направлений его оптимизации. Предложенная перспективная модель обеспечения национальных



интересов при реализации особых экономических зон в современной России позволяет устранить выявленные существующие проблемы и реализовать имеющийся потенциал использования особых экономических зон в национальных интересах. Реализация данной модели обеспечивает превращение особых экономических зон в драйвер экономического роста, запуск структурных преобразований экономики и содействие модернизации экономики России и повышению ее конкурентоспособности.

Таким образом, особые экономические зоны следует рассматривать не в качестве обособленного хозяйственного явления с потенциальным положительным эффектом, а в качестве инструмента реализации государственной социально-экономической политики, применяемого в зависимости от контекста. Среда, в которой функционируют особые экономические зоны, является сложной и неоднородной, и поэтому следует избегать чрезмерно детерминированных подходов к управлению ими.

#### Библиографический список

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 10.02.2017) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.10.2017).
2. Постановление Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении Правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.10.2017).
3. Пирогова, А. С. Особые экономические зоны как элемент мировой экономики / А. С. Пирогова // Экономика и современный менеджмент: теория и практика. – 2016. – № 61–62. – С. 119–124.
4. Платова, В. В. Вклад особых экономических зон в экономику регионов в зависимости от типа зоны / В. В. Платова, Н. С. Ростовский, Д. С. Смирнов // Вектор экономики. – 2017. – № 5 (11). – С. 45.
5. Попова, М. В. Анализ и оценка исторического опыта России в процессе государственного управления созданием и функционированием особых экономических зон / М. В. Попова, Н. М. Рубцов // Теория и практика общественного развития. – 2014. – № 7. – С. 98–100.
6. Тазутдинов, И. Р. Особые экономические зоны в контексте экономической безопасности государства / И. Р. Тазутдинов // Управление риском. – 2014. – № 3 (71). – С. 18–25.
7. Тихонович, Э. А. Методология анализа экономических эффектов функционирования особых экономических зон / Э. А. Тихонович, Е. Б. Жемерикина // Теория и практика современной науки. – 2015. – № 6 (6). – С. 1474–1479.
8. Чернышев, А. И. Государственное регулирование особых экономических зон в России / А. И. Чернышев // Российская юстиция. – 2016. – № 4. – С. 55–57.
9. Чернышев, А. И. Особые экономические зоны как инструмент государственного регулирования экономической безопасности регионов / А. И. Чернышев, В. И. Свиридов // Национальная безопасность / nota bene. – 2015. – № 2. – С. 297–303.
10. Янков, К. В. Проблемы и перспективы развития особых экономических зон в России / К. В. Янков, А. К. Моисеев, Д. А. Евграфов // Проблемы прогнозирования. – 2016. – № 3 (156). – С. 101–110.
11. Farole T. World Bank. Special Economic Zones: performance, policy and practice: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade) (дата обращения: 14.10.2017).

#### References

1. *Konceptsiya dolgosrochnogo social'no-ehkonomicheskogo razvitiya Rossijskoj federacii na period do 2020 goda, utverzhdennaya rasporyazheniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 17 noyabrya 2008 g. N 1662-r [The concept of long-term social and economic development of the Russian Federation for the period up to 2020, approved by the order of the Government of the Russian Federation from November 17, 2008 № 1662-p (as amended 10.02.2017)] Available at: Spravochnaja pravovaja sistema «Konsul'tantPljus» [ConsultantPlus legal reference system] (Accessed: 14 October 2017).*
2. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 10 iyunya 2013 g. N 491 «Ob utverzhdenii Pravil ocenki ehffektivnosti funkcionirovaniya osobyh ehkonomicheskikh zon» [The RF Government decree of June 10, 2013 № 491 «On approval of Rules of the efficiency evaluation of functioning of special economic zones»]. Available at: Spravochnaja pravovaja sistema «Konsul'tantPljus» [ConsultantPlus legal reference system] (Accessed: 14 October 2017).*

3. Pirogova A. S. Osoby ekonomicheskie zony kak element mirovoj ekonomiki [*Special economic zones as an element of the world economy*] // *Ekonomika i sovremennyy menedzhment: teoriya i praktika* [*Economics and modern management: theory and practice*], 2016, I. 61–62, pp. 119–124.
4. Platova V. V., Rostovskij N. S., Smirnov D. S. Vklad osobyh ehkonomicheskikh zon v ehkonomiku regionov v zavisimosti ot tipa zony [*Contribution of special economic zones in the economy of regions, depending on the type of zone*] // *Vektor ehkonomiki* [*Vector of the economy*], 2017, I. 5 (11), p. 45.
5. Popova M. V., Rubcov N. M. Analiz i ocenka istoricheskogo opyta Rossii v processe gosudarstvennogo upravleniya sozdaniem i funkcionirovaniem osobyh ehkonomicheskikh zon [Analysis and assessment of historical experience of Russia in the process of public administration to creation and functioning of special economic zones] // *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [*Theory & practice of social development*], 2014, I. 7, pp. 98–100.
6. Tazutdinov I. R. Osoby ehkonomicheskie zony v kontekste ehkonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva [Special economic zones in the context of economic security of the state] // *Upravlenie riskom* [Risk management], 2014, I. 3 (71), pp. 18–25.
7. Tihonovich E. A., Zhemerikina E. B. Metodologiya analiza ehkonomicheskikh ehffektov funkcionirovaniya osobyh ehkonomicheskikh zon [*Methodology of analysis of economic effects of functioning of special economic zones*] // *Teoriya i praktika sovremennoj nauki* [*Theory and practice of modern science*], 2015, I. 6 (6), pp. 1474–1479.
8. Chernyshev A. I. Gosudarstvennoe regulirovanie osobyh ehkonomicheskikh zon v Rossii [*State regulation of special economic zones in Russia*] // *Rossiyskaya yusticiya* [*Russian justice*], 2016, I. 4, pp. 55–57.
9. Chernyshev A. I., Sviridov V. I. Osoby ehkonomicheskie zony kak instrument gosudarstvennogo regulirovaniya ehkonomicheskoy bezopasnosti regionov [*Special economic zones as a tool of state regulation of economic security of regions*] // *Nacional'naya bezopasnost' / nota bene* [*National security / nota bene*], 2015, I. 2, pp. 297–303.
10. Yankov K. V., Moiseev A. K., Evgrafov D. A. Problemy i perspektivy razvitiya osobyh ehkonomicheskikh zon v Rossii [Problems and prospects of development of special economic zones in Russia] // *Problemy prognozirovaniya* [*Problems of forecasting*], 2016, I. 3 (156), pp. 101–110.
11. Farole T. World Bank. Special Economic Zones: performance, policy and practice. Available at: [www.worldbank.org/trade](http://www.worldbank.org/trade) (Accessed: 14.10.2017).