



www.volsu.ru

DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2017.2.1>

UDC 332.1; 338.26

LBC 65.23; 65.237.6

THE FORMATION OF “GROWTH POINTS” AS A TOOL OF THE POLICY OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN ECONOMY

Evgeniy M. Bukhvald

Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation

Abstract. The work over the system of documents, relating to the “spatial slice” of the strategic planning, has greatly enriched the ideas, concerning the instruments of spatial regulation of the economy, made it possible to carry out their classification and to specify the target function of each of these tools according to the concrete circumstances of different types of Russian regions. In this connection, it is extremely important to ensure flexible utilization of such an instrument of this policy as “growth points”. However, the task of improving branch and spatial structure of the Russian economy cannot be solved only via the growing number and variety of “growth points”, which at present chiefly act in the status of the various territorial “development institutions”. The accumulated positive and negative experience indicates the need of flexible implementation of these “points of growth”, objective function and mechanisms of which should be correlated with the development priorities for economically different types of regions. The main approaches to this task should be proposed in the Strategy of spatial development of the Russian economy, which is designed to provide the classification of “points of growth”, principles of their localization, consistent with the specifics and strategic priorities of economic and social development of individual regions and macro-regions of Russia.

Key words: strategy of spatial development, “growth points”, institutions of territorial development, economy of regions, Russian economy.

УДК 332.1; 338.26

ББК 65.23; 65.237.6

ФОРМИРОВАНИЕ «ТОЧЕК РОСТА» КАК ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Евгений Моисеевич Бухвальд

Институт экономики РАН, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация. Работа над системой документов, относящихся к «пространственному срезу» стратегического планирования, позволила существенно обогатить представления об инструментах пространственного регулирования экономики, провести их систематизацию, а также уточнить целевую функцию каждого из инструментов согласно специфике условий различных типов регионов России. Важное значение в этой связи приобретает использование такого инструмента политики пространственного регулирования, как «точки роста». Однако задачи совершенствования отраслевой и пространственной структуры российской экономики не решаются только числом и многообразием видов «точек роста», которые в настоящее время в основном действуют в статусе различных территориальных «институтов развития». Накопленный позитивный и негативный опыт свидетельствует о необходимости гибкого применения политики таких «точек роста», це-

© Бухвальд Е.М., 2017

левая функция и механизмы реализации которых должны быть соотнесены с приоритетами развития экономически различных типов субъектов Федерации. Основные подходы к решению этой задачи должна предложить Стратегия пространственного развития экономики России, в которой необходимо дать классификацию «точек роста», принципы их локализации сообразно со спецификой и стратегическими приоритетами хозяйственного и социального развития отдельных регионов и макрорегионов России.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития, «точки роста», институты территориального развития, экономика регионов, российская экономика.

«Точки роста» в теории и практике пространственного развития

Модернизация экономики России, реализуемая на основе практики стратегического планирования [16], предполагает глубину и системность происходящих в этой экономике изменений инновационно-ориентированного, структурного, институционального и иного характера. Изменения такого свойства не могут осуществляться повсеместно и, тем более, – в одночасье. Здесь неизбежен поэтапный, а также выборочный, или точечный подход. Около ста лет назад В.И. Ленин в работе «Очередные задачи Советской власти» сформулировал метод решения таких сложных задач, определив его так: «Надо уметь найти в каждый особый момент то особое звено цепи, за которое надо всеми силами ухватиться, чтобы удержать всю цепь и подготовить прочно переход к следующему звену...» [8]. Разумеется, каких-то особых откровений в этой формуле нет. В отечественной и зарубежной экономической литературе подобный подход к решению многоплановых проблем чаще всего именуется методом выбора и продвижения так называемых «точек роста».

С позиции теоретико-методологических основ гипотеза «точек роста» восходит к экономической концепции «полюсов роста», основателем которой считается Ф. Перру. Он одним из первых ввел этот термин в научный оборот в начале 50-х гг. XX века. В основе его учения лежит представление о неравномерности в развитии экономических субъектов, вследствие чего возникают как доминирующие, так и подчиненные экономические единицы (как отраслевые, так и пространственные). В итоге это приводит к появлению асимметрии экономического пространства, одним из признаков которой, как полагают исследователи, традиционно выступает поля-

ризация экономического пространства вокруг того или иного «полюса роста» [6]. «Полюса», или «точки роста» в таком понимании – это агломерации активно развивающихся хозяйствующих субъектов – предприятий, сконцентрированных территориально и характеризующихся интенсивными кооперационными и инновационными процессами.

Ж. Будвиль, ученик Ф. Перру, перенес эту теорию в экономическое производство и дал ей развернутое региональное толкование. Он ввел понятие «полярность экономического пространства». При этом, как отмечали Ф. Перру и его последователи, для формирования и продвижения «полюсов роста» целесообразно содействие государства, в том числе в целях оживления социально-экономического развития регионов, требующих целевой поддержки. Задача заключается в том, чтобы найти отрасли, которые дадут «толчок» к развитию всей региональной социально-экономической системы.

Ж. Будвиль показал, что в качестве полюсов роста можно рассматривать не только совокупности предприятий лидирующих отраслей, но и конкретные территории, выполняющие в национальной экономике или в экономике региона роль «стимулятора» привлечения инвестиций и генерирования инноваций. В данном понимании полюс роста можно трактовать как территориальную концентрацию экономической активности, располагающую комплексом быстроразвивающихся производств. При акценте на пространственный аспект выявления и реализации «полюсов роста», по сути, и происходит интерпретация этих полюсов именно как «точек роста».

Теория «полюсов», или «точек роста», особенно ее пространственные аспекты, получили развитие в работах французского экономиста П. Потье. Его основная идея заключалась в том, что не только «полюса роста», но и территории, расположенные между ними,

получают дополнительные импульсы развития благодаря совершенствованию инфраструктуры, увеличению грузопотоков, распространению инноваций. Таким образом, П. Потье дал более позитивную схему воздействия «точек роста» на пространственное развитие экономики. Если Ф. Перру исходил из того, что экономический рост объективно идет не повсеместно, а имеет очаговый характер (теория несбалансированного роста), то П. Потье акцентировал внимание на том, что «полюса», или «точки роста» вместе с соединяющими их транспортными артериями превращаются в своеобразные «оси развития». Таковые не только определяют собой тенденции пространственного развития макрорегиона, но и становятся своеобразными генераторами экономического роста для страны в целом.

Эта позиция получила развитие и в работах отечественных экономистов. Так, по мнению академика А.Г. Гранберга, полюса роста и оси развития образуют пространственный каркас экономического роста большого региона или страны в целом [5]. Аналогичные или близкие позиции высказывали и другие отечественные экономисты – специалисты в области теории размещения производительных сил, в научный и практический контекст которой традиционно включался и вопрос о «точках», или «полюсах» роста (П.А. Минакир, Н.Н. Колосовский, М.К. Бандман, А.А. Адамеску и др.).

Переход от плановой экономики советского типа к рыночной экономике ни в коей мере не снизил значимости оптимизации размещения производительных сил, по методологии решения этой задачи, включая и экономически обоснованное использование политики «точек роста». В этой связи следует отметить, что у теории и практики управления экономикой, в том числе в контексте проблем пространственного регулирования, на основе выделения «точек роста» исторически были ранее и остаются ныне как свои сторонники, так и свои оппоненты. Первые настаивают на том, что только такой метод управления дает возможность сконцентрировать ресурсы на прорывных направлениях социально-экономического и научно-технологического развития, создавая тем самым базу для устойчивого роста производ-

ства и решения задач социального характера. Напротив, оппоненты неизменно утверждают, что за известным пределом акцент государственной политики на «точки роста» подрывает сбалансированность народного хозяйства, разрушает единое экономическое и социальное пространство, грозит усилением экономического неравенства регионов и, соответственно, дезинтеграционными процессами.

В принципе, аргументы «за» и «против» политики «точек роста» актуальны и сегодня. Однако, по нашему мнению, часто обсуждаемое в научной литературе противоречие «точки роста или подъем (обновление) экономики в целом» представляется нам надуманным. Дело не в том, как осуществлять обновление экономики: через «точки роста» или как-то иначе (другого пути, особенно для такой страны как Россия, скорее всего, просто нет). Главное – определиться с природой «точек роста», с их функциональной специализацией и оптимальным территориальным размещением; с их тесным взаимодействием и, конечно, с обеспечением эффективного режима их функционирования. Это – режим, при котором эффект, достигаемый в «точках роста», не изолируется в них самих, а дает мощные позитивные импульсы обновления по всей экономике – и в ее отраслевом, и в ее пространственном разрезе. Другими словами, для результативной политики пространственного развития необходимым дополнением к «точкам роста» являются организационно-правовые и хозяйственно-управленческие механизмы трансферта их позитивных эффектов на экономику регионов и страны в целом. Только при этом условии политика «точек роста» формирует мощные стимулы социально-экономического развития обширных территорий [7; 10].

Ключевыми признаками «точек роста», позволяющими реализовать их системный социально-экономический эффект, выступают высокая инвестиционная привлекательность; устойчивый автономный спрос на продукцию базового производства; приоритетное значение кластерных форм организации хозяйственной деятельности; тесное кооперационное и инновационное взаимодействие крупного, среднего и малого бизнеса, высокая инфраструктурная обеспеченность;

включенность в систему межотраслевых и межрегиональных связей, обеспечивающих высокий мультипликативный эффект этих точек, в том числе и в контексте задач регулирования пространственной структуры экономики. Наличие этих признаков, возможность их практической реализации определяются как объективными факторами (наличие природных ресурсов, выгодное транспортное положение и пр.), так и методами государственного регулирования, которые чаще всего определяются «особым режимом хозяйственной деятельности» в данных «точках роста». Сюда, как показывает современный опыт, включаются не только налоговые льготы, но и таможенные привилегии, облегченный доступ к эксплуатации природных богатств, минимизация административных барьеров, упрощение миграционных процедур и пр.

Принципиально важно то, что отечественная наука продемонстрировала очень гибкий, практически значимый подход к пониманию экономического, правового и институционального содержания «точек роста» как инструмента регулирования пространственного развития экономики. Другими словами, в тесной зависимости от природно-географических, социально-экономических и иных характеристик конкретных территорий оптимальная для них организация «точек роста» может быть различной и, напротив, некие универсальные подходы к формированию «полюсов роста» могут оказаться неэффективными. В этом смысле неправомерно трактовать теорию и практику «точек роста» только как способ разрешения противоречий между центром и периферией экономического роста. Территории с относительно более высоким уровнем такого развития, например, старопромышленные регионы [13], бывшие успешные моногорода сегодня в такой же степени могут нуждаться в новых «точках роста» и механизмах их реализации, как и территории с устойчиво низким уровнем хозяйственного освоения и социального развития. Не случайно формирование и обеспечение эффективного функционирования «точек роста» все более утверждается как один из ключевых инструментов федеральной политики регионально-

го развития, а также развития отдельных территорий в пределах субъектов Российской Федерации.

В современных условиях успех политики «точек роста» во многом определяется также и тем, насколько эта политика вписывается в общую канву стратегирования социально-экономического развития страны и ее регионов. Только методы стратегического планирования способны в полной мере реализовать позитивный эффект, распространение которого должны обеспечить механизмы (институты) функционирования «точек роста» – как в смысле продвижения инновационного импульса по цепочке взаимосвязанных отраслевых комплексов, так и в качестве рычага ускоренного социально-экономического развития всех сопредельных территорий (пространственный импульс) [15].

В настоящее время пути использования такого рычага модернизации и структурной перестройки экономики, как «точки роста» столь активно представлены в уже подготовленных документах стратегического планирования в Российской Федерации, в том числе и в тех, которые касаются регулирования пространственных аспектов развития российской экономики. В частности, это касается такого документа, как «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», который был утвержден Указом Президента РФ в январе 2017 года [14].

В этом документе указывается, что для достижения целей государственной политики регионального развития важное значение имеет увеличение количества «точек роста» экономики как необходимого условия технологического развития, повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на международных рынках. Есть в документе и ряд иных положений, которые, по сути, так или иначе соотносятся с реализацией задач федеральной политики регионального развития с использованием «точек роста». Так, в «Основах...» отмечается целесообразность уточнения мест размещения особых (свободных) экономических зон, промышленных и технологических парков, иных зон с особыми условиями ведения предпринимательской деятельности с уче-

том прогнозов социально-экономического развития регионов и планов по инфраструктурному и социальному обустройству территорий.

Политика «точек роста» утверждает себя и на субфедеральном уровне управления. Например, по сообщению Минвостокразвития РФ, Дальневосточные регионы России «сформируют свои планы комплексного социально-экономического развития на основе «точек роста». К ним относятся промышленные и логистические центры, ключевые инвестиционные проекты, города дальневосточных регионов» [18].

Однако, как уже отмечалось выше, политика «точек роста» – это не «палочка-выручалочка», которая спасает везде и при любых обстоятельствах. В подобных обстоятельствах особо важным становится четко идентифицировать институционально-правовую и экономическую природу «точек роста» как современной политики регионального развития, их основные функции и те условия, при которых эти функции могут быть успешно реализованы. Кроме того, с учетом экономико-правовой специфики России как государства федеративного типа чрезвычайно важно органично «вписать» политику «точек роста» в разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами, предоставив последним достаточные ресурсы и стимулы выступать в качестве заинтересованных акторов таковой политики. Этот «срез» предполагает также важность согласования в документах стратегического характера политики «точек роста», которая ныне одновременно реализуется как на федеральном, так и на региональном уровне.

Значимость подобных установок обусловлена тем, что далеко не весь отечественный опыт стимулирования социально-экономического развития территорий на основе закрепления тех или иных «точек роста» оказался удачным в плане их ожидавшегося хозяйственного, финансово-бюджетного и социального эффекта. Особенно это касается предпринятых на начальной стадии российских реформ попыток реализовать принцип «точек роста» через проблемные варианты экономического зонирования, которые были отмечены значительными масштабами казнокрадства при минимуме хозяйственного и социального эффекта для территорий их локализации [2; 3].

Почему нам в полной мере не удастся стратегия «точек роста»?

Для практического использования «точек роста» в качестве инструмента пространственного регулирования необходимы, как сказано выше, и их четкая институционально-правовая идентификация, и хозяйственно-технологическая спецификация. Во многом такая идентификация в нашей экономической литературе примыкает к тому блоку «институтов развития», который имеет определенную территориальную привязку (локализацию). Так, по мнению Н.В. Новиковой, «точки роста» как инструменты пространственной модернизации экономики обеспечиваются за счет создания системы особых «бизнес-территорий», а именно технопарков, специальных (особых) экономических зон, промышленных и индустриальных парков, транспортно-логистических центров и пр. [11].

Практически все эти институты, часто именуемые как «территории с особыми условиями хозяйственной деятельности», так или иначе уже были апробированы в российских условиях, и ныне представлены в современной практике социально-экономического развития регионов. Так, создание свободных экономических зон в России началось в форме таможенных складов, первый из которых был образован в 1980 г. в Бутове под Москвой для обслуживания поставок для Московской Олимпиады. Первые три свободные таможенные зоны «Шереметьево», «Московский Франко-Порт», «Франко-Порт Гермина» были образованы в московском регионе в 1993 году.

В начале 1990-х гг. были объявлены зонами свободного предпринимательства 11 территорий: «Находка» (площадь 1 600 кв. км); «Алтай» (площадь 261 тыс. кв. км); «Ева» (Еврейская автономная область, площадь 360 тыс. кв. км); «Янтарь» (площадь 15 500 кв. км); «Ингушетия» и ряд других. В 1996 г. образована особая экономическая зона в Калининградской области. С этой целью был принят специальный федеральный закон, которым было определено, что территория зоны распространяется на всю область за исключением объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение¹. 31 мая 1999 г. был принят близкий

по характеру Федеральный закон «Об особой экономической зоне в Магаданской области».

Вместе с тем в такой практике зонирования и создания «точек роста» выявились существенные дефекты. Под созданные «свободные» и прочие зоны отводились неоправданно большие территории. Выявилось несовершенство механизма предоставления и контроля использования налоговых и таможенных льгот для резидентов указанных зон. В итоге отсутствие должного контроля и реальных гарантий инвесторам привело не к массовому притоку инвестиций в эти «точки роста», а к тому, что на практике эти зоны стали внутренними оффшорами: предприятия только регистрировались на территории ОЭЗ, а производственную деятельность осуществляли за ее пределами. Другими словами, «точки» были, а «роста» они не давали. С вступлением в силу второй части Налогового кодекса РФ эти зоны потеряли основную часть льгот и практически перестали функционировать [4].

Начало качественно нового этапа создания «точек роста» методами экономического зонирования можно отнести к середине 2000-х годов. Прежде всего, это – федеральные и региональные особые экономические зоны (ОЭЗ); промышленные, индустриальные и логистические парки; технопарки и пр. Самыми последними по времени новациями стали зоны территориального развития (ЗТР) и территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР). Размеры одной статьи, конечно, не позволяют в полной мере проанализировать эту палитру институтов экономической политики государства, в той или иной мере реализующих идею формирования «точек роста» национальной экономики, а также выделить то своеобразие, которое характеризует их как систему особых «бизнес-территорий».

Здесь следует отметить, что все действующие институты развития как «точки роста» всегда балансируют в себе импульсы для совершенствования как отраслевой, так и пространственной структуры национальной экономики и ее региональных звеньев. Оптимизация этого баланса составляет одну из наиболее важных и сложных задач в государственной политике пространственного регулирования. Отсутствие механизма реализации

системного, взаимоувязанного социально-экономического эффекта институтов развития – как отраслевого, так и пространственного – ведет к тому, что и общий итог их деятельности оказывается неудовлетворительным [9].

В этой связи остановимся, прежде всего, на опыте создания федеральных ОЭЗ², которые имеют длительную историческую ретроспективу, и уже дали немало пищи для критического анализа всех плюсов и минусов практики экономического зонирования, как одного из вариантов политики «точек роста». Действующий этап экономического зонирования начался в 2005–2006 гг. созданием первых шести ОЭЗ: четырех технико-внедренческого типа в Санкт-Петербурге, Зеленограде, Дубне и Томске и двух промышленно-производственного типа – в Липецке и Елабуге (Татарстан). Как отмечалось в аналитическом докладе экспертов Государственной Думы РФ, «по оценке инициаторов законопроекта (о создании федеральных ОЭЗ), создание в рамках единой концепции на территории России 10–15 промышленно-производственных зон, имеющих на своих территориях 30–50 вновь созданных организаций с общим количеством работающих 70–100 тыс. чел. и средней заработной платой 18 тыс. руб., а также 7–10 технико-внедренческих зон с общим количеством работающих 7–15 тыс. чел. и средней заработной платой более 20 тыс. руб. будет иметь уже в первые три года их функционирования значительный социально-экономический эффект» [12].

Однако этот первый этап создания ОЭЗ лишь условно можно было отнести к политике формирования новых «точек роста», так как локализация этих зон в основном пришлась на уже достаточно развитые регионы России. В последующие годы количество федеральных ОЭЗ последовательно увеличивалось, расширилась их типология, а также ареалы их локализации. В настоящее время, как следует из данных, приведенных на сайте «РосОЭЗ», в стране действует 26 ОЭЗ³, в том числе 10 зон промышленно-производственного типа; 6 – технологического (технико-внедренческого) типа; 9 – туристического (рекреационного) типа и 1 – логистического типа. Очевидно замедленный против изначально ожидавшегося инвестиционный эффект зон, а также эф-

факт от создания новых рабочих мест привел к необходимости продлить срок функционирования ОЭЗ с 20 до 49 лет.

В последние годы при преобладании тенденции локализации ОЭЗ в регионах относительно более высокого экономического развития наметилась некоторая тенденция продвижения зон и в средне- и относительно менее развитые регионы страны (именно тут и возникли значительные трудности). Однако в целом процесс увеличения числа зон, их типов и ареала их локализации так и не приобрел четкой долговременной основы. Та «единая концепция» зонирования, о которой говорили в 2005 г. эксперты Государственной Думы РФ, так и не появилась. Соответственно, не приводились и аргументы относительно того, что создание зон имеет определенные (в частности, территориальные) ограничения и в определенных условиях целесообразно использование иных институтов территориального развития.

Это не дает оснований четко предположить, почему конкретно систему ОЭЗ в тех или иных случаях стало необходимо дополнить другими «институтами развития». Скорее всего, интуитивно пришло понимание того, что действующая модель ОЭЗ (во всяком случае, в российских условиях) как инструмент «вытягивания» территорий со средним и низким уровнем социально-экономического развития явно не срабатывает.

На этом фоне в 2011 г. был законодательно оформлен институт «зон территориального развития» (Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации...» – ЗТР), а в 2014 г. – институт «территорий опережающего социально-экономического развития» (Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» – ТОСЭР). Характерно, что и та, и другая новация в практике экономического зонирования в преимущественной мере ориентировались на пространственный акцент деятельности зон как «точек роста» территориального звена экономики. В целом такие институциональные новации свидетельствовали о позитивной тенденции становления более гибкого, целеориенти-

рованного использования механизма «точек роста», в том числе и как инструмента политики пространственного регулирования.

Однако «судьба» двух названных выше институтов сложилась различно. Относительно ЗТР было принято Постановление Правительства РФ от 10 апреля 2013 г., которым был утвержден перечень из 20 субъектов Федерации, имеющих наименьшее значение интегрального показателя социально-экономического положения, и на территориях которых допускается создание таких зон. Характерно, что в этом списке оказались и те субъекты Федерации, которые несколько позднее попали в ареал действия первого «транша» ТОСЭР. Это еще раз подчеркивает, что фабрикация институтов территориального развития пока идет вне четкой аргументации того, какие институты и при каких конкретно обстоятельствах могут оказаться наиболее востребованными и наиболее результативными.

Однако на данный момент сведений о конкретных продвижениях в создании ЗТР у нас не имеется: складывается впечатление, что эта новация в плане создания «точек роста» в менее развитых регионах России оказалась «спящей». Напротив, за прошедшие два года создание ТОСЭР приобрело широкие масштабы. Всего за два «транша» было утверждено 9 ТОСЭР, которые располагаются на территории 9 субъектов Федерации с населением 6,2 млн чел. и охватывают территорию в 6,17 млн кв. км. Кроме того, режим ТОСЭР распространен и на ряд моногородов России [1]. В дополнение к ТОСЭР создан еще один институт территориального развития – «свободный порт» (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток»), в чем-то созвучный модели портово-логистических ОЭЗ. Свободный порт Владивосток будет распространяться на 15 муниципальных образований Приморского края и все ключевые порты юга Дальнего Востока.

Однако если и ТОСЭР, и свободный порт лишь обретают реальные контуры (так, из 9 ТОСЭР 6 пока только утверждены на бумаге), то итоги функционирования федеральных ОЭЗ позволяют сделать вполне определенные выводы. Так, с 2006 г. по настоящее время только из федерального бюджета на развитие

ОЭЗ было выделено 126,81 млрд рублей. Еще около 110 млрд руб. на формирование инфраструктуры этих ОЭЗ выделили регионы. В финансировании некоторых ОЭЗ (например, Дубна) участвовали и соответствующие муниципальные образования. Но это только фактически затраченные бюджетные средства. На деле «полная стоимость» создания и функционирования ОЭЗ включает в себя и миллиарды рублей бюджетных доходов, недополученных вследствие налоговых, таможенных и иных льгот резидентами этих зон. На территории ОЭЗ за эти 10 лет было сформировано 18,1 тыс. новых рабочих мест, при этом одно рабочее место в зонах обошлось примерно в 10 млн рублей. Этого достаточно, чтобы платить занимающим эти места работникам среднюю по стране заработную плату в течение 25 лет.

Близкие по характеру данные ранее приводились и в материалах Контрольного управления при Президенте РФ, где отмечалось, что с 2006 г. на 33 (!) ОЭЗ было направлено 186 млрд руб., из которых 24 млрд руб. так и не были использованы. В то же время налоговые и таможенные платежи из самих зон за это время составили лишь 40 млрд рублей [17]. В результате решением Правительства РФ некоторые ОЭЗ были закрыты, а часть сокращены по размеру территории. Почему же социально-экономический эффект ОЭЗ, в том числе и как инструмента пространственного регулирования, оказался столь незначительным? Здесь есть ряд обстоятельств, которые важны для того, чтобы в дальнейшем объективно оценивать социально-экономический эффект политики «точек роста» и содействовать его максимизации.

Прежде всего, важно то, что при «старте» ОЭЗ не было не только долговременной концепции их развития, но и даже представлений о том, как следует оценить эффективность этой работы. Очевидно, что только ради бюджетного эффекта такие институты не создаются и таким эффектом обобщенно не оцениваются. Что касается наиболее значимого эффекта зон в виде позитивных изменений в отраслевой и пространственной структуре экономики регионов, то он изначально не прогнозировался, не отслеживался и сегодня какими-либо обобщенными данными не описыва-

ется (например, вклад ОЭЗ в ВРП и/или инвестиционный процесс в экономике того или иного региона).

Равным образом, не формировались целенаправленно и отслеживались механизмы распространения позитивного воздействия зон на социально-экономическое развитие сопредельных территорий за счет широкого спектра кооперационных взаимодействий с хозяйствующими субъектами вне зон. Именно это предопределило то, что в регионах с более высоким уровнем развития ОЭЗ еще более-менее утвердились, в менее развитых регионах – во многих случаях откровенно провалились. Существенной проблемой остается отсутствие должной интеграции перспектив зонирования в стратегии социально-экономического развития субъектов Федерации, да и едва ли такая интеграция возможна вообще, если четкой стратегии по данному вопросу нет и у Федерального центра. Не просматривается и установка на кооперационное и иное взаимодействие федеральных институтов территориального развития (в тех регионах, где они имеются) с аналогичными институтами регионального уровня. Но понимание этой проблемы уже очевидно, что обусловило заключение уже целого ряда соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче им полномочий по управлению ОЭЗ.

Однако системное решение вопроса о наиболее эффективном использовании политики «точек роста» возможно только при условии его обстоятельного отражения в Стратегии пространственного развития Российской Федерации. Стратегия (как мы полагаем, в специальном разделе) должна содержать в себе полную «инвентаризацию» институтов, действующих как «точки роста» и инструменты пространственного регулирования экономики; выделять типы этих институтов, их особую целевую функцию и адресность в решении социально-экономических проблем различных типов регионов России. Наконец, Стратегия должна обеспечить согласование политики «точек роста» со всеми иными инструментами федеральной политики регионального развития, включая все государственные программы, а также межбюджетные взаимодействия Федерального центра и субъектов Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Однако режим ОЭЗ так и не стал мощным стимулом для экономического развития данного региона. На долю предприятий-резидентов ОЭЗ приходится всего 10 % ВРП области и 2 % занятых. В настоящее время в очередной раз обсуждается вопрос о судьбе этой целорегиональной ОЭЗ, например, в территорию опережающего развития. По имеющимся оценкам, «переформатирование» этой ОЭЗ в ТОСЭР потребует ежегодных дополнительных трансфертов из федерального бюджета на сумму 50–80 млрд рублей.

² Насколько нам известно, опыт создания региональных ОЭЗ реализован только в Липецкой области, где в настоящее время действует 8 ОЭЗ РУ различного типа.

³ Максимальная цифра, которая озвучивалась относительно числа ОЭЗ в России, – 33, но ряд зон, как будет сказано ниже, по сути, оказались мертворожденными.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Андреева, М. Ю. Территории опережающего развития – вектор противоречий в пространственной трансформации российской экономики / М. Ю. Андреева, Л. И. Вотинцева // Выход из кризиса: развитие экономики и промышленности / под ред. А. В. Бабкина. – СПб., 2016. – Гл. 2. – С. 94–112.

2. Бухвальд, Е. М. Особые экономические зоны как инструмент инновационного обновления российской экономики / Е. М. Бухвальд // Движение регионов России к инновационной экономике. – М.: Наука, 2006. – С. 206–226.

3. Бухвальд, Е. М. Особые экономические зоны как инструмент управления пространственными аспектами формирования экономики инноваций / Е. М. Бухвальд // Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика. – М.: ИЭ РАН, 2011. – С. 126–132.

4. Власенко, В. А. Стратегическое планирование создания особых экономических зон в условиях экономических изменений / В. А. Власенко // Экономика и предпринимательство. – 2016. – № 11-4 (76-4). – С. 101–102.

5. Гранберг, А. Г. Основы региональной экономики: учеб. для вузов / А. Г. Гранберг. – М.: ГУ ВШЭ, 2000. – 495 с.

6. Кожиева, Ф. А. Региональное развитие в контексте теории полюсов роста / Ф. А. Кожиева // Фундаментальные исследования. – 2015. – № 11-3. – С. 574–578.

7. Кузнецов, С. Региональная политика государства: поиск научных основ / С. Кузнецов, Н. Межевич // Проблемы теории и практики управления. – 2015. – № 8. – С. 8–15.

8. Ленин, В. И. Полное собрание сочинений / В. И. Ленин. – Т. 36. – С. 205.

9. Липина, С. А. Возможности и ограничения пространственного развития Российской Федерации в долгосрочной перспективе / С. А. Липина, О. О. Смирнова, Т. Ф. Крейденко // Региональная экономика. Юг России. – 2016. – № 2 (12). – С. 14–24.

10. Михеева, Н. Н. Некоторые подходы к оценке сдвигов в пространственной структуре экономики / Н. Н. Михеева // Современные производительные силы. – 2014. – № 1. – С. 7–21.

11. Новикова, Н. В. Обоснование признаков идентификации пространственной модернизации экономики региона / Н. В. Новикова // Наука и бизнес: пути развития. – 2016. – № 12. – С. 171–173.

12. Об особых экономических зонах в Российской Федерации. Аналитический материал к законопроекту № 167003-4 / Аппарат Государственной Думы. – М., 2005. – С. 2.

13. Трофимова, О. М. Исследование потенциала формирования полюсов роста в старопромышленном регионе: методический подход / О. М. Трофимова, А. В. Ручкин // Государственный советник. – 2015. – № 4 (12). – С. 26–33.

14. Указ Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/. – Загл. с экрана.

15. Фаттахов, Р. В. Пространственное развитие экономики России: перспективы и формирование точек роста / Р. В. Фаттахов // Вестник Тульского филиала Финансового университета. – 2016. – № 1. – С. 43–46.

16. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/. – Загл. с экрана.

17. Электронное периодическое издание «Лента.ру» интернет-газета (LENTA.RU). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <https://lenta.ru/news/2016/06/09/oesbanpeskov/>. – Загл. с экрана.

18. Электронный ресурс Министерства Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://minvr.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=5254. – Загл. с экрана.

REFERENCES

1. Andreeva M.Yu., Votintseva L.I. Territorii operezhayushchego razvitiya – vektor protivorechii v prostranstvennoy transformatsii rossiyskoy ekonomiki [Areas of Priority Development as a Vector of Contradictions in the Spatial Transformation of the Russian Economy]. Babkin A.V., ed. *Vykhod iz krizisa: razvitie ekonomiki i promyshlennosti* [Way out of the Crisis: Development of the Economy and Industry]. Saint Petersburg, 2016, pp. 94-112.
2. Bukhvald E.M. Osobyie ekonomicheskie zony kak instrument innovatsionnogo obnoveniya rossiyskoy ekonomiki [Special Economic Zones as a Tool of Innovative Renewal of the Russian Economy]. *Dvizhenie regionov Rossii k innovatsionnoy ekonomike* [The Movement of Russian Regions to Innovation Economy]. Moscow, Nauka Publ., 2006, pp. 206-226.
3. Bukhvald E.M. Osobyie ekonomicheskie zony kak instrument upravleniya prostranstvennymi aspektami formirovaniya ekonomiki innovatsiy [Special Economic Zones as a Tool for Monitoring Spatial Aspects of Innovation Economy Formation]. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo: teoriya, metodologiya i praktika* [Public-Private Partnership: Theory, Methodology and Practice]. Moscow, IE RAN Publ., 2011, pp. 126-132.
4. Vlasenko V.A. Strategicheskoe planirovanie sozdaniya osobykh ekonomicheskikh zon v usloviyakh ekonomicheskikh izmeneniy [Strategic Planning for the Establishment of Special Economic Zones in the Conditions of Economic Changes]. *Ekonomika i predprinimatelstvo* [Economy and Entrepreneurship], 2016, no. 11-4 (76-4), pp. 101-102.
5. Granberg A.G. *Osnovy regionalnoy ekonomiki: ucheb. dlya vuzov* [Bases of Regional Economy: Textbook for Universities]. Moscow, GU VShE Publ., 2000. 495 p.
6. Kozhieva F.A. Regionalnoe razvitie v kontekste teorii polyusov rosta [Regional Development in the Context of the Growth Poles Theory]. *Fundamentalnye issledovaniya*, 2015, no. 11-3, pp. 574-578.
7. Kuznetsov S., Mezhevich N. Regionalnaya politika gosudarstva: poisk nauchnykh osnov [Regional Policy of the State: Search for Scientific Basis]. *Problemy teorii i praktiki upravleniya*, 2015, no. 8, pp. 8-15.
8. Lenin V.I. *Polnoe sobranie sochineniy* [Complete Collection of Works], vol. 36, 205 p.
9. Lipina S.A., Smirnova O.O., Kreydenko T.F. Vozmozhnosti i ogranicheniya prostranstvennogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii v dolgosrochnoy perspektive [Opportunities and Constraints of Spatial Development of the Russian Federation in the Long-Term Perspective]. *Regionalnaya ekonomika. Yug Rossii*, 2016, no. 2 (12), pp. 14-24.
10. Mikheeva N.N. Nekotorye podkhody k otsenke sdvigo v prostranstvennoy strukture ekonomiki [Some Approaches to Estimation of Shifts in the Spatial Structure of the Economy]. *Sovremennye proizvoditelnye sily*, 2014, no. 1, pp. 7-21.
11. Novikova N.V. Obosnovanie priznakov identifikatsii prostranstvennoy modernizatsii ekonomiki regiona [Identification of Characteristics of Spatial Modernization of Regional Economy]. *Nauka i biznes: puti razvitiya*, 2016, no. 12, pp. 171-173.
12. Ob osobykh ekonomicheskikh zonakh v Rossiyskoy Federatsii. Analiticheskiy material k zakonoproektu № 167003-4 [On Special Economic Zones in the Russian Federation. Analytical Materials to the Bill no. 167003-4]. *Apparat Gosudarstvennoy Dumy* [State Duma Apparatus]. Moscow, 2005, p. 2.
13. Trofimova O.M., Ruchkin A.V. Issledovanie potentsiala formirovaniya polyusov rosta v staropromyshlennom regione: metodicheskii podkhod [Investigating the Potential of Growth Poles Formation in Old Industrial Regions: a Methodological Approach]. *Gosudarstvennyy sovetnik*, 2015, no. 4 (12), pp. 26-33.
14. *Ukaz Prezidenta RF ot 16 yanvarya 2017 g. № 13 «Ob utverzhdenii osnov gosudarstvennoy politiki regionalnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2025 goda»* [The Decree of the President of the Russian Federation of January 16, 2017 no. 13 “On Approving the Fundamentals of State Policy of Regional Development of the Russian Federation for the Period till 2025”]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_210967/f938e46a4000bf25f99c70c69823278591395d7d/.
15. Fattakhov R.V. Prostranstvennoe razvitie ekonomiki Rossii: perspektivy i formirovanie toчек rosta [Spatial Development of Russian Economy: Prospects and Growth Points Formation]. *Vestnik Tul'skogo filiala Finansovogo universiteta*, 2016, no. 1, pp. 43-46.
16. *Federalnyy zakon ot 28 iyunya 2014 g. № 172-FZ «O strategicheskoy planirovaniy v Rossiyskoy Federatsii»* [Federal Law of June 28, 2014 no. 172-FL “On Strategic Planning in the Russian Federation”]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
17. *Elektronnoe periodicheskoe izdanie «Lenta.ru»* [Lenta.ru e-Periodical]. URL: <https://lenta.ru/news/2016/06/09/oesbanpeskov>.
18. *Elektronnyy resurs Ministerstva Rossiyskoy Federatsii po razvitiyu Dal'nego Vostoka* [E-Resource of the Russian Ministry for the Far East Development]. URL: http://minvr.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=5254.

Information About the Author

Evgeniy M. Bukhvald, Doctor of Sciences (Economics), Professor, Head of the Centre of Federal Relations and Regional Development, Institute of Economics, Russian Academy of Sciences, Prosp. Nakhimovsky, 32, 117218 Moscow, Russian Federation, buchvald@mail.ru.

Информация об авторе

Евгений Моисеевич Бухвальд, доктор экономических наук, профессор, заведующий центром федеративных отношений и регионального развития, Институт экономики РАН, просп. Нахимовский, 32, 117218 г. Москва, Российская Федерация, buchvald@mail.ru.