

DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-7-54-79

Проблемы реализации современных тенденций пространственного развития в регионах Восточной Сибири

С.В. БЕЛОУСОВА, Иркутский научный центр СО РАН, Иркутск.
E-mail: belousova@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены предлагаемые недавно принятой «Стратегией пространственного развития РФ на период до 2025 года» меры по реализации потенциала экономического роста страны – за счет как нового территориального зонирования, так и сохранения механизма особого режима ведения предпринимательской деятельности для выделенных зон. Для оценки перспектив реализации подобных мер проведен анализ развития уже существующих территориальных зон с особым типом административно-экономического режима. В работе даны обзор и характеристика семи вариантов подобных зон, проведен анализ реализации нормативов, определяющих текущее состояние их функционирования, выявлены проблемы формирования территорий с особым административно-экономическим режимом в регионах Восточной Сибири (Иркутская область, Республика Бурятия и Забайкальский край). Определены для данных регионов особенности и проблемы реализации особых экономических зон (ОЭЗ), зон территориального развития (ОТР), территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР) и др. Для преодоления выявленных проблем реализации ОЭЗ установлена необходимость 1) конкретизации правового режима с включением системы правового регулирования для оптимального достижения поставленных целей; 2) внедрение модели «умного» регулирования.

Ключевые слова: пространственное развитие; стратегия пространственного развития; территориальные зоны с особым типом административно-экономического режима; особые экономические зоны (ОЭЗ); зоны территориального развития (ОТР); территории опережающего социально-экономического развития (ТОР); особый правовой режим; умное регулирование

Введение

Проблема (не)эффективности регулирующих действий российского государства кроется в (бес)системности его экономической, региональной и пространственной политик. Причем, именно последняя сегодня формируется как базовая стратегия развития страны¹.

¹ В соответствии с указом Президента РФ от 16 января 2017 года № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года» и «Стратегией пространственного развития РФ на период до 2025 года», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р.

Новая Стратегия пространственного развития РФ (далее Стратегия) определяет большое число внешних и внутренних вызовов и проблем развития страны, препятствующих ее всестороннему сбалансированному развитию. Сюда относятся высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства, недостаточное количество центров экономического роста и др. Преодоление этих и иных проблем возможно только на основе комплексной реализации эффективных мер и инструментов экономической политики, включающих, помимо прочего, приоритетное развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории страны. Реализация этих приоритетов предполагает создание нового механизма развития территорий (инвестиционных площадок) с особым режимом ведения предпринимательской деятельности, учитывающего перспективные специализации и иные особенности российских регионов.

При этом в Стратегии выделяются разные типы территорий, в зависимости от видения их перспективного развития: геостратегическая территория, крупная и крупнейшая городская агломерация, минерально-сырьевой центр, сельская территория и др. Для них предполагаются разные «наборы» мер комплексной поддержки. Так, для крупных и крупнейших городских агломераций, которым Стратегия прочит роль драйверов общенационального экономического роста, новых центров научно-технологического и инновационного развития страны, предполагается приоритетная поддержка создания научно-образовательных центров мирового уровня, центров компетенций Национальной технологической инициативы, научно-технологических центров и т.п.

Для приоритетных геостратегических территорий предусмотрено сохранение существующих особых режимов ведения предпринимательской деятельности, совершенствование государственных программ поддержки, способных обеспечить для них повышенные темпы экономического роста и уровня жизни. К сожалению, закрепляя особый режим ведения предпринимательской деятельности, документ мало внимания уделяет анализу и устранению существующих проблем реализации данного инструмента. Между тем опыт его практического применения в последние 20 лет трудно назвать положительным.

Это дает повод утверждать², что Стратегия в очередной раз идет по пути корректировки объектов управления, мало затрагивая содержательные моменты в самом управлении, в котором обнаруживается масса проблем. В частности, недостатки существующих подходов к управлению пространственным развитием отчетливо проявляются при анализе деятельности уже существующих территорий с особым режимом ведения предпринимательской деятельности. Их выявлению и анализу посвящена данная статья.

Анализ функционирования различных форм особой пространственной организации России

Современное пространственное развитие России, согласно Стратегии, основывается на трех базовых направлениях:

- опережающее развитие территорий с низкой плотностью населения и/или низким уровнем социально-экономического развития, но обладающих потенциалом роста;
- развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории страны;
- социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным потенциалом экономического роста.

Во всех случаях речь идет о наличии у регионов значительного, просматривающегося или недостаточного потенциала экономического роста. При этом, что из себя представляет этот потенциал, каковы его условия, причины, факторы и ограничения, в документе не указывается, так что его развитие по большому счету сводится к организационно-структурным преобразованиям. В частности, планируется выделение 12 макрорегионов (Центральный, Центрально-Чернозёмный, Северо-Западный, Северный, Южный, Северо-Кавказский, Волго-Камский, Волго-Уральский, Уральско-Сибирский, Южно-Сибирский, Ангаро-Енисейский, Дальневосточный) и более 60 городских агломераций. Последние Стратегия ранжирует по их вкладу в развитие национальной экономики:

- перспективные центры экономического роста субъектов Федерации, которые обеспечат вклад в экономический рост более 1% ежегодно (20 центров);

² *Городецкая Н.* Стратегия пространственного развития не прошла слушания. В Общественной палате будут требовать нового документа [Эл. ресурс] // Коммерсантъ. 28.08.2018. URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 25.02.2019).

- центры, которые обеспечат вклад от 0,2% до 1% (44);
- и до 0,2% (31);
- минерально-сырьевые и агропромышленные центры (27);
- центры, в которых сложились условия для формирования научно-образовательных центров мирового уровня (20).

В каждом из них реализация разнокачественного потенциала экономического роста, по сути, связывается с предполагаемыми выгодами от введения особого режима для предпринимательской деятельности, учитывающего перспективную специализацию и иные особенности каждой конкретной территории.

К настоящему времени в России накоплен значительный опыт формирования территорий с особым административно-экономическим режимом.

1. Особые экономические зоны (ОЭЗ). В период с 2005 по 2016 гг. в стране было создано 33 ОЭЗ разных типов, позднее часть из них утратили особый статус в связи с неэффективностью. В настоящее время функционирует 25 ОЭЗ (девять промышленно-производственных, шесть технико-внедренческих, девять туристско-рекреационных и 1 портовая)³.

2. Территории опережающего социально-экономического развития (ТОР или ТОСЭР)⁴ формируются с 2014 г. Данные виды особых территорий отличаются от ОЭЗ разным объемом первоначального капитала и, соответственно, разными видами льгот. При этом ТОР или ТОСЭР формируются в границах городов, в то время как ОЭЗ создаются в «чистом поле» как новые индустриальные площадки. В настоящее время их общее число превышает 25.

3. Зоны территориального развития (ЗТР)⁵ формируются с 2016 г. на основании Постановления Минэкономразвития России № 1415. Документ содержит разрешение 20 региональным субъектам создавать ЗТР, которые могут рассчитывать

³ Министерство экономического развития Российской Федерации Особые экономические зоны. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/sez? WCM_PageSize.e1149488-9c28-4490-bb77-fd1587334de5=40 (дата обращения: 13.02.2019).

⁴ О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации [Эл. ресурс]: Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 13.02.2019).

⁵ О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Эл/ ресурс]: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 13.02.2019).

на приоритетную господдержку своего развития. ЗТР создаются на 12 лет с достаточно сложным механизмом обеспечения ускоренного экономического роста. Видимо, поэтому они не получили широкого распространения в России, к тому же четкий и понятный для инвесторов и органов региональной и местной власти механизм их создания так и не заработал.

4. Региональные инвестиционные проекты (РИП). В соответствии с «Правилами формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ»⁶ были установлены категории «комплексный инвестиционный проект», «региональный инвестиционный проект» и др. В первоначальном виде РИП рассматривался как проект, реализуемый на территории регионов Дальнего Востока и Восточной Сибири, однако в дальнейшем на основании ФЗ от 23.05.2016 № 144-ФЗ были введены другие виды проектов в сфере промышленного производства, реализуемые на всей территории России. Все они имеют разнообразные льготы и преференции, включая: 0%-я ставка налога на имущество; 0%-я ставка земельного налога; 0%-я ставка транспортного налога и др. Аналитические источники⁷ указывают, что на территории РФ реализуется более 11000 таких проектов в 20 отраслях экономики.

5. Инновационные кластеры (53) и индустриальные парки (282). В рамках реализации Инновационной стратегии РФ были сформированы определенные условия по созданию технопарков, индустриальных парков и др., что в итоге вылилось в принятие Национального стандарта технопарков (ГОСТ Р 56425–2015). Развитие подобных структур курируется разными группами ведомств, что отражается в их названии. Так, 27 инновационных кластеров курирует Минэкономразвития России, а индустриальные парки и промышленные кластеры развивает Минпромторг РФ, который детально сформулировал основные нормы и положения их функционирования.

6. Целевые экономические зоны (ЦЭЗ) – зоны особого эколого-экономического природопользования и др. Данные институты в большинстве своем пока существуют на уровне научных

⁶ «Правила формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ» Утверждены постановлением Правительства РФ от 01.03.2008 г.

⁷ Инвестиционные проекты. Информационный портал. URL: <https://investprojects.info/regions> (дата обращения: 13.02.2019).

и экспертных предложений [Асаул и др., 2014]. Так, одну из зон особого эколого-экономического природопользования предлагается организовать в Республике Тыва [Лебедев, 2009].

Каждая из названных форм пространственной организации российской экономики имеет законодательно установленный особый режим осуществления предпринимательской деятельности, включая льготный финансовый и налоговый; а также упрощенный таможенный; особые инфраструктурные условия и преференции; специальную систему администрирования и др.

При этом большинство экспертов, анализировавших реальное функционирование этих образований, сходятся во мнении об их крайне низкой эффективности. Так, аудиторы Счетной палаты оценили работу ОЭЗ как неэффективные или условно эффективные⁸ из-за того, что в большинстве случаев требуемый результат использования бюджетных средств так и не был достигнут. ТОР или ТОСЭР подвергаются критике за системные недостатки и высокие риски законодательства, что также отражается в значительных бюджетных потерях⁹. РИП, утвержденные на основе методики для целей господдержки в 2017 г. на сумму 34 млрд руб., аудиторы назвали недостаточно продуманными¹⁰ – из-за обнаруженных фактов нерациональности размещения объектов производственной инфраструктуры и избыточной системы льгот и поддержки. В частности, из всего многообразия видов поддержки для РИП реально используется только одна – субсидии инвесторам проектов, что повышает риски потерь или нерезультативного использования средств федерального бюджета. Еще более критично высказываются научные эксперты [Бузмаков, 2018; Коновалова, Савельева, 2018], оценивая текущее регулирование особых территорий как непродуманный механизм, насыщенный «административной рентой». Помимо прочего, они отмечают неопределенность с формированием территориальной зональности, с ее приоритетами и структурой.

⁸ Счетная палата российской федерации. Пресс-центр. Механизм ОЭЗ по-прежнему неэффективен для российской экономики. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34870

⁹ Счетная палата российской федерации. Пресс-центр. Механизм создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития требует совершенствования. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/31725

¹⁰ Счетная палата российской федерации. Пресс-центр. Планирование и контроль расходов на господдержку инвестпроектов ДФО недостаточны. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/29450

Основные виды зонирования – градации территорий 1) по уровню экономического развития и 2) по типам решаемых задач. В первом случае приоритетом пространственного развития является смягчение социального и экономического неравенства регионов. Однако эффективно решить эту задачу можно лишь тогда, когда предпринимаемые действия основываются на детальной оценке сложившегося неравенства, текущих проблем регионов и причин, их вызывающих. Этого практически не наблюдается ни в текущей практике, ни в новой Стратегии. Вопросам пространственной специфики, территориальных особенностей тех или иных «особых зон развития», уделяется слишком мало внимания, как на практике, так и в стратегических документах. «Работа» с территориями строится на основе агрегированного подхода: путем технического объединения имеющихся административных субъектов по нескольким видимым признакам: местоположение, численность населения и др.

До сих пор основной акцент в таком зонировании строился на создании своего рода «рафинированных институтов» [Гареев, 2009. С. 70–90] для территорий с особым режимом хозяйствования. Причем получение этого статуса в большинстве случаев осуществляется на основе политического торга вокруг реализации «целей государства по формированию и поддержанию определенных параметров, свойственных только данной территории, или уникальных для достижения государственного интереса» и эти цели «...могут быть как объективными, так и субъективными; как долговременными, так и сиюминутными» [Максимова, 2010].

Хочется отметить при этом, что во многих развитых странах действует иная практика территориального зонирования в области государственного управления. Один из ярких примеров – принятая классификация регионов стран ЕС по уровням NUTS (Трехуровневая международная сетка статистических регионов), основанная на принципах региональной конкурентоспособности [Серкова, 2013]. Выделенные по четким и прозрачным критериям типы регионов получают поддержку в соответствии с программами региональной политики: содействие развитию отстающих регионов; реновация территорий, столкнувшихся со структурным кризисом; поддержка модернизации.

В США существует практика государственной поддержки так называемых «депрессивных зон», или «депрессивных районов»

посредством предоставления специальных налоговых режимов, прямых субсидий, льготных займов и других преимуществ *заинтересованным инвесторам*. Во многих из таких районов создаются также специальные «зоны предпринимательства» (функционируют в более чем 40 штатах США) [Helminen, 2001].

В целом нужно отметить, что протекционистская политика в отношении слабо развитых территорий существует в большинстве развитых стран, и, по оценкам экспертов, должна иметь место и в нашей стране [Троцкий, Щетинин, 2010. С. 298]. Специалисты сходятся во мнении, что региональная политика без масштабной и системной «... государственной поддержки в виде целевых стимулов (премий), налоговых льгот... для слабых и отсталых территорий» [Сысоева, Мельник, 2015. С. 237] только способствует росту поляризации и неравенства в стране.

Во втором случае (градация по типам решаемых задач) зонирование осуществляется по группам и направлениям опережающего развития. И сам этот подход, и его практическая реализация в России также вызывают преимущественно негативные оценки экспертов. По их мнению, формирование передовых ТОР и ОЭЗ идет по пути очаговой концентрации ресурсов в уже развитой области без учета реальной эффективности вложений и «косвенных издержек» для других территорий и отраслей. Некоторые исследователи считают, что гораздо эффективнее было бы создание таких зон на основе интегрированных сетей, формирующих тесную взаимосвязь особых территорий как друг с другом, так и со всеми иными напрямую или косвенно поддерживающими районами и городами [Жиркова, 2012. С. 22]. Другой возможный подход – формирование таких зон по типу сетевых технопарков, объединяющих интеллектуальные, кадровые, технологические и финансовые возможности нескольких городов региона, по примеру британского сетевого технопарка Technium, который соединяет в инновационной деятельности возможности 11 городов [Коновалова, 2006].

Заслуживает внимание также идея «кластерных зон» [Неучева, 2011], которые не были бы ограничены территориально, а определялись бы экономической целесообразностью и гибким регулированием. По кластерному принципу сформированы действующие стратегии регионального развития ряда регионов, включая республики Калмыкия и Адыгея, Курскую, Самарскую,

Калужскую и Новгородскую области [Яковлева, 2014], однако, они имеют ограниченный ареал реализации.

Говоря о сложившейся в России структуре территориальной зональности, приходится признать, что прогрессивной ее не назовешь. В настоящее время наибольшее развитие получили промышленно-производственные зоны, в то время как технико-внедренческих насчитывается всего пять [Бухарова, 2016. С. 25]. Для сравнения: в Великобритании технико-внедренческих зон создано около 40, во Франции – около 30, в Германии – около 20 [Неучева, 2010]. Учитывая масштабы страны, от такого небольшого количества технико-внедренческих трудно ожидать ощутимого эффекта [Нилов, 2007. С. 102].

Уже много лет не теряет своей остроты проблема взаимосвязи разнокачественных территорий (разного уровня и свойства периферийности). Мировой опыт свидетельствует, что создаваемые в рамках особых зон предприятия плохо интегрируются с местной экономикой, особенно с хозяйством проблемных регионов [Зуев, 2012. С. 51]. В ряде европейских стран даже получил распространение термин «соборы в пустыне», нелестно характеризующий роль экономических зон и точечных инвестиций в решении проблем экономического роста и неблагоприятной структуры промышленности в долгосрочной перспективе.

Слишком часто прилегающие к ОЭЗ территории становятся для них всего лишь источником факторных ресурсов. Центроостремительные процессы в экономике формируют, с одной стороны, новые потоки капитала и товаров, структурные сдвиги в регионах и между ними, а с другой – дальнейшую утрату конкурентоспособности и бюджетного дефицита новой периферии. Подобный рост социальной и финансовой дифференциации территорий является одним из негативных итогов мировой практики строительства особых территорий [Jensen, Winiarczyk, 2014].

Еще одним значимым проблемным аспектом в функционировании выделенных зон является процесс формирования и использования для них особого хозяйственного режима и специальных норм и механизмов регулирования. Проблемы эти имеют широкий спектр как по уровням управления, так и по его сферам и направлениям.

Например, при организации работы ТОР возникает широкий пласт проблем, связанных с управлением инновациями, достижением результативности и эффективности вложений в НИОКР. Есть

исследования, вскрывшие в этой сфере масштабный оппортунизм, когда «...более половины государственных грантов на инновации расходуется на уже существующие проекты, которые реализуются и исполняются в рамках других параллельных научно-инновационных программ и бюджетов. Так, по мнению экспертов, в России существует целый пласт так называемых «инноваторов-жуликов», которые заняты освоением выделяемых грантов путем формальной адаптации их к уже ведущимся проектам» [Безикова, 2012].

На наш взгляд, исправить эту ситуацию невозможно без кардинальной перестройки всей системы методов и инструментов анализа и оценки как отдельных проектов и участников особого режима хозяйствования, так и самих зон. При этом за все годы работы различных видов «особых» территорий единая система такой системы так и не появилась, да и принятая Стратегия пространственного развития не акцентирует внимание на необходимости создания такого правового багажа.

Большие нарекания вызывает и проблема ограниченности участия самих территорий в создании и управлении ТОР и ОЭЗ, хотя при применении установленных на федеральном уровне налоговых льгот для их резидентов местные и региональные бюджеты теряют свои доходы. Поскольку, как показывает практика, основная часть государственных вливаний в создание этих зон поступает из федерального бюджета, весь спектр организационно-управленческих действий также определяется решениями федеральных институтов. В итоге роль и возможности регионов в управлении работой этих структур в соответствии с интересами и запросами территорий минимальна. Между тем мировая практика функционирования подобных особых зон кардинально противоположна российской [Илющенко, 2011].

Крайняя централизация и высокая степень государственного регулирования в области текущего управления ОЭЗ многим экспертам представляется чрезмерной [Неучева, 2010], а само это управление признается крайне неэффективным: «Процесс создания и управления особыми экономическими зонами характеризуется формализмом, безответственностью и безнаказанностью, отсутствием исполнительной дисциплины и спроса за принятые решения и их последствия» [Строев, 2016. С. 70].

Несмотря на негативные оценки, «Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года» предлагает и дальше

содействовать развитию особых территориальных зон без указания ожидаемых изменений и корректировок в системе их создания и регулирования. Правда, Стратегия анонсирует скорое создание нового механизма развития территорий (инвестиционных площадок) с особым режимом ведения предпринимательской деятельности, учитывающего перспективные специализации и иные особенности территорий. Хочется надеяться, что он будет сформирован с учетом проблем и ошибок прошлого опыта.

Особое внимание, на наш взгляд, должно быть уделено конкретизации понятия «особого режима», который традиционно рассматривается как система разнообразных льгот и преференций. Их множественность и неоднозначность требуют существенного пересмотра всего пакета, как с точки зрения концептуальных принципов их использования, так и в аспекте регулирующих механизмов и инструментов их реализации. Последний момент особенно актуален, поскольку и формирование, и реализация «особых режимов» в настоящее время осуществляются главным образом в условиях «ручного» управления, когда превалируют неправовые или неформальные способы принятия решений.

Проблемы формирования территорий с особым режимом в регионах Восточной Сибири

Проблемы формирования и функционирования территорий с особым административно-экономическим режимом можно наглядно продемонстрировать на примере регионов Восточной Сибири (Иркутская область, Республика Бурятия и Забайкальский край). По состоянию на 2016–2017 гг. особый статус здесь закреплен за целым рядом территорий (таблица), их организационно-экономический анализ показал следующее.

1. В регионах созданы только две туристско-рекреационные ОЭЗ, в то время как сами они претендуют (и имеют готовые заявки) на создание промышленных и технологических зон, дающих реальные возможности хозяйственного развития территорий. Так, еще в 1990-х годах была достигнута договоренность о создании в Забайкальском крае советско-китайской свободной экономической зоны. СЭЗ на китайской стороне работает с 1996 г., а на российской так и осталась проектом.

Зоны особого территориального развития в регионах: Иркутской области, Забайкальском крае и Республике Бурятия

Регион	Особые экономические зоны (ОЭЗ)	Зоны территориального развития (ОТР)	Территории опережающего социально-экономического развития (ТОР)	Региональные инвестиционные проекты (РИП)
Иркутская область	Туристско-рекреационная ОЭЗ – ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала»	Согласно Стратегии развития Иркутской области до 2030 года, их перечень включает в себя 27 наименований, однако их организация задерживается.	Города Усолье-Сибирское, Саянск и Черемхово. Реально работает только ТОР «Усолье-Сибирское»	В реестр инвестпроектов, получивших положительное заключение об эффективности использования средств областного бюджета, вошли 9 проектов на 16,2 трлн руб.
Республика Бурятия	Туристско-рекреационная ОЭЗ ТРТ «Байкальская гавань»	Указом главы Республики Бурятия от 18.06.15 № 96 утвержден перечень из 15 муниципальных образований, на территории которых допускается создание таких зон. Однако дальнейшее их развитие пока приостановлено.	ТОСЭР «Селенгинск»	Инвестиционные предложения Республики Бурятия включают 98 проектов с объемом 282 трлн руб.
Забайкальский край	Действие закона об ОЭЗ не коснулось региона.	Сформирован список на семь муниципальных образований: Чита, Краснокаменск, Краснокаменский район, Оловянинский, Газимуро-Заводский, Борзинский, Забайкальский и Чернышевский районы.	Территория опережающего социально-экономического развития «Краснокаменск»	Инвестиционные проекты Забайкальского края

2. Существующие туристско-рекреационные ОЭЗ в Иркутской области и Республике Бурятия работают крайне неэффективно, что видно по их официальной отчетности. За десять с лишним лет было освоено в Иркутской области 261 млн руб., в Республике Бурятия – 5 млрд руб. (и это в основном бюджетные средства). Среднегодовой рост притока туристов на территории составляет 2–4%¹¹. На большинстве инфраструктурных объектов (дорожных,

¹¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка состояния консолидированных бюджетов субъектов РФ, входящих в состав Байкальского региона, с учетом обеспечения сбалансированности документов стратегического планирования в ходе реализации государственных программ Российской Федерации, в том числе государственной программы РФ «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», в 2016–2017 годах и истекшем периоде 2018 года» // Бюллетень Счетной палаты № 4 (апрель) 2019 г.

социальных и иных) строительные работы так и не начались – они до сих пор остаются в проектном виде. Основная причина такого положения видится в ограниченности управления такими зонами только рамками федерального министерства экономического развития, которое действует крайне инертно и бессистемно¹². В то же время взаимоотношения министерства с АО, ведущими оперативное управление зонами, как следует из личных бесед автора с работниками Байкальской ОЭЗ, основаны по большей части на взаимных требованиях к конкретизации текущей и стратегической деятельности.

3. Функционирование зон территориального развития (ЗТР) в Иркутской области, Забайкальском крае и Республике Бурятия пока прошло лишь стадию отбора регионами муниципальных образований. Теперь кандидатам предстоит пройти процедуру организации ЗТР. Федеральный закон «О зонах территориального развития в РФ...»¹³ ввел многоступенчатую и достаточно сложную систему организации таких зон. В частности их создание и развитие должно быть обязательно зафиксировано в региональной стратегии социально-экономического развития; необходимо получить согласие не только всех исполнительно-распорядительных, но и представительных органов каждого из муниципальных образований, на территории которых предполагается создание зоны; в оформленном надлежащим образом соглашении о деятельности ЗТР должны быть установлены этапы этой деятельности, указаны целевые индикаторы, по которым можно оценить эффективность функционирования на каждом из этапов и т.д.

4. В трех исследуемых регионах создано всего пять территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР), из них реально действуют всего три, с крайне малым число инвесторов. Так, в ТОР «Усолье-Сибирское» всего шесть инвесторов, большинство из которых – предприятия малого бизнеса, которые

¹² Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах // Российской Федерации» // Бюллетень Счетной палаты № 11 (ноябрь) 2018 г. // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2018. № 11 (251).

¹³ Федеральный закон «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 03.12.2011 № 392-ФЗ.

вошли с минимально необходимым объемом средств, в ТОСЭР «Селенгинск» – два резидента с проектами по разливу моторного масла и производства фанеры.

Очевидно, причина низкой эффективности современных ТОР и ТОСЭР связана с тем, что экономическое стимулирование строится на основе агрегированных территориально-организационных подходов. Широкий спектр льгот и преференций в налоговой, административной, таможенной, финансовой и др. сферах предоставляется резидентам автоматически, без оценки реальных потребностей и результатов. В итоге стимулирующие меры носят упрощенный и формальный характер, притом, что сам объем преференций весьма значителен.

Так, по оценкам специалистов¹⁴, объем налоговых льгот в 2018 г. составил 3 трлн руб. Потери федерального бюджета из-за налоговых льгот выросли с 2,19 трлн руб. с 2014 г. до 2,4 трлн руб. в 2017 г., причём динамика говорит о том, что к 2020 г. они увеличатся до 2,8 трлн руб., что суммарно равно 2,6% от российского ВВП. Для региональных бюджетов потери не менее значимы: «в 2014 г. выпадающие доходы консолидированных бюджетов субъектов Федерации в результате предоставления налоговых льгот превысили 400 млрд руб., в том числе по налогу на прибыль – 152,2 млрд руб.» [Малис, 2015]. В регионах Восточной Сибири налоговые потери, вероятно, не так велики, просто из-за небольшого количества субъектов с особым режимом хозяйствования, но регионы тратят немало сил и средств на деятельность по разработке и согласованию программ и проектов, формированию особого правового режима отдельных территорий и т.д.

Проблемы и перспективы государственного регулирования особых зон и режимов

Проведенная оценка различных форм особых территориальных зон в Иркутской области, Забайкальском крае и Республике Бурятия показала не столько крайне малую вовлеченность

¹⁴ Малиновская С. А., Самарина Т. П. Налоговые льготы и преференции: их влияние на доходы бюджетов субъектов Российской Федерации // Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/cTfJlq6CKIm7HUXIOiPdTp716VmimHY.pdf>

бизнеса в их работу, сколько неэффективность действующих механизмов по созданию и организации деятельности таких зон. Отсутствие эффективного механизма управления такими пространственными объектами связано, на наш взгляд, с тем, что широкий набор «специальных», «особых» и «иных» правовых режимов для них создавался (и продолжает создаваться) хаотично и бессистемно. На сегодняшний день в России существует более 200 разновидностей зон или территорий с особыми условиями их использования [Ершова, 2018].

Для того чтобы они эффективно работали, необходимо в каждом случае иметь ясное представление о применяемом правовом режиме: (1) систему чётких условий и норм с высокой степенью дифференциации при ограниченном числе категориальности объектов и (2) систему методик осуществления правового регулирования для оптимального достижения соответствующих целей.

Кроме того, нужно иметь в виду, что реализация имеющихся правовых норм по созданию ареалов опережающего развития осуществляется в условиях *ограниченности и проблемности государственного регулирования* как такового. Некоторые авторы [Аврутин, 2015. С. 77–96] расценивают современное положение в области государственного регулирования в России как расширяющийся кризис, который ведет к росту «неустойчивой неопределенности», или бифуркации в обществе.

На наш взгляд, оптимальным выходом из этой ситуации могло бы стать использование идей и инструментов «качественного», или «умного» регулирования, получающих все большее распространение на Западе, включая страны Европейского союза¹⁵, Канаду¹⁶ и др. В основе этой концепции лежат три составляющие: 1) сплошное системное сопровождение интеллектуальными и инструментальными методами госуправления, 2) наличие комплексной государственной интегрированной информационной системы и 3) прозрачность отношений, выражающаяся в обеспечении информации «в открытой, полной, своевременной и понятной форме» [Костина, Ханипова, 2017].

¹⁵ Charles-Henri Montin. Smart Regulation in the European Union [El. Resource] / URL: <http://regplus.blogspot.ru/> (дата обращения: 17.02.2019).

¹⁶ Smart Regulation: A Regulatory Strategy for Canada [Эл. ресурс] / URL: <http://publications.gc.ca/collections/Collection/CP22-78-2004E.pdf> (дата обращения: 17.02.2019).

Исследуя мировой опыт формирования и регулирования особых режимов ведения предпринимательской деятельности, следует выделить ряд уровней или направлений такой работы. В ее основе, как правило, лежит механизм формирования государственной политики, предусматривающий тщательный анализ перспектив и оценок последствий регулирующих государственных решений. Некоторые исследователи его называют «...ядром концепции умного регулирования» [Купряшкин, Сарычева, 2013]. В структуре этого механизма обязательно закладывается сложный аналитический инструментарий для учета всей широты мнений и позиций заинтересованных сторон. Другим обязательным элементом является гибкость законодательства, которое должно совершенствоваться в направлении создания консенсусных для всех сторон норм, причем максимально понятных и конструктивно простых для тех, кто их должен соблюдать [Эльмурзаева, 2014].

Предлагаемая форма качественного государственного регулирования, по мнению ряда коллег [Купряшкин, Сарычева, 2013, и др.], предполагает системную аналитическую работу в течение всего управленческого цикла, начиная с планирования и заканчивая контролем достижения целей. При этом обязательны комплексный анализ и оценка прошлого опыта и результатов ранее проведенных действий. Подробно проработанный набор аналитического оценочного инструментария в рамках «умного» регулирования предложен автором в другой работе [Белосува, 2011. С. 375].

Не менее важными составляющими «умного» регулирования являются наличие комплексной государственной интегрированной информационной системы, обеспечивающей аналитический аппарат количественными и качественными параметрами, а также открытость всех сторон для свободной циркуляции информации.

Сформированные на основе перечисленных принципов цели и задачи развития закладываются в стратегические планы, которые на Западе (в отличие от России) формируются не только на уровне задач, но и в виде плана конкретных мероприятий – «дорожной карты» по реализации каждого отдельного этапа или элемента плана. Для реализации обозначенных целей формируется национальный инвестиционный план, по которому утверждаются государственные плановые контракты с регионами,

экономическими зонами и отдельными экономическими структурами, закрепляющие обязательства сторон по определенной программе инвестиций.

Кроме того, для выделенного отраслевого или территориального развития большинство развитых стран проводит активную государственную протекционистскую и стимулирующую политику. При этом стимулирующие льготы и преференции подлежат тщательному индивидуальному подбору или проходят постоянный анализ эффективности.

Большое значение имеет выбор эффективных механизмов администрирования и управления зон особого режима. За рубежом этим часто занимаются специально созданные комитеты или комиссии, которые разрабатывают комплексные планы, контролируют их выполнение, проводят экспертизы и утверждают инвестиционные проекты, регулируют распределение земли, обеспечение кадрами и т.д. Эффективность их работы оценивается, как правило, по объемам привлеченных инвестиций, росту числа рабочих мест.

Не менее значимым фактором является уровень согласованности между органами управления зон, региональными и национальными властными органами. Так, особые зоны в Малайзии достигли успеха «...за счет эффективного взаимодействия органов власти, которые позволили интегрировать развитие зоны в сферу общенациональных экономических программ и приоритетов» [Латкин, 2017].

Варианты налоговых, таможенных, страховых и иных льгот, предоставляемых резидентам зон особого режима, широко варьируют как по странам, так и по регионам и территориям отдельных государств, что, в общем и целом, согласуется с российской практикой. Однако в этих условиях важна стабильная и тщательно продуманная преференционная политика, которая пока в нашей стране отсутствует. С одной стороны, количество налоговых льгот в России уже перевалило за 200¹⁷, что значительно превышает их число в США (около 100), Великобритании и Франции (70–80) [Данданян, 2014]. С другой стороны, их правовая база весьма неоднозначна, запутанна и противоречива [Налоговые системы, 2012].

¹⁷ Другие источники говорят о 359 видов налоговых льгот и преференций по состоянию на 1 января 2015 г. [Гончаренко, Малис, 2015. С. 152–156].

Начать с того, что в российском законодательстве не существует четкого понятия налоговой льготы, на основе которого можно было бы составить их точный список. Так, ст. 56 НК РФ определяет такую льготу как элемент налогообложения, который должен иметь отдельную нормативную позицию, но при этом существуют льготы, основанные на механизмах оплаты отдельных налогов: налоговые вычеты по НДС; операции, освобожденные от обложения НДС; доходы, не облагаемые налогом на прибыль организаций, и др. Более того, различные нормативные документы, включая Налоговый кодекс РФ, в определенных разделах декларируют налоговые преференции, которые не подтверждаются другими разделами и правовыми актами.

Таким образом, создается бессистемный механизм льготирования, который не только не увязан с достижением нужного обществу результата от конкретных налогоплательщиков, но и, по сути, способствует углублению экономической дифференциации хозяйствующих субъектов и территорий.

Точечные налоговые льготы часто рассматривают как свидетельство низкой эффективности управления, поскольку многие исследователи считают, что отдельные «льготы редко достигают целей, ради которых они даются. Льготы создают тепличные условия, снижают конкуренцию, и в мире достаточно примеров, когда отдельные страны, стараясь поддержать отрасли или предприятия... в итоге просто теряли их» [Брюмерхофф, 2002. С. 458].

Осознание этих проблем вылилось в поэтапную отмену действующих налоговых льгот в рамках проекта «Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов»¹⁸. Правда, сохраняется срок их обязательного применения субъектами Федерации: в течение пяти, трех лет и одного года – в зависимости от вида льготы. По истечении этого срока регион будет иметь право самостоятельно решить – продлить действие конкретной преференции на своей территории или отказаться от нее [Гончаренко и др., 2017. С. 96–104]. Параллельно планировалось сократить

¹⁸ Федеральное собрание Российской Федерации Комитет Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам. Заключение по проекту Основных направлений налоговой политики Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов. <http://council.gov.ru/media/files/slysrxjgKmb6ACTE0bXG5SHiAPaESdyQ.pdf>

общий объем федеральных льгот по региональным и местным налогам (на 85% к концу 2018 г.) [Игонина и др., 2017. С. 38–50], но этого так и не произошло.

Здесь хотелось бы подчеркнуть порочность практики установления федеральных льгот по региональным и местным налогам. Во-первых, она противоречит Налоговому кодексу РФ, поскольку нарушает принцип самостоятельности уровней бюджетов. Во-вторых, в условиях массовой дефицитности региональных и местных бюджетов введение любой льготы влечет для них снижение налоговых доходов и соответственное сокращение возможностей по реализации полномочий, при этом механизм компенсации этим бюджетам выпадающих из-за федеральных льгот доходов отсутствует. Все это ведет к снижению заинтересованности субъектов Федерации и муниципалитетов в развитии бизнеса на подведомственной им территории и привлечении инвестиций.

Возможные направления изменения ситуации эксперты видят в области перераспределения доходов между различными уровнями бюджета [Актуальные проблемы, 2011. С. 314], тщательного анализа эффективности вводимых льгот [Горбачева, 2014. С. 14–18], их экономического обоснования, с градацией видов льгот: социальные [Bird, 2004], льготы инвестиционного и инновационного характера [Савина, 2012. С. 15–29].

Заключение

«Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года» в числе основных задач поставила содействие развитию территориальных зон, посредством установления особого режима ведения предпринимательской деятельности. При этом в документе крайне скупо сформулированы методы и подходы решения этой задачи. Между тем эффективное использование такой формы пространственного развития возможно только на основе детальной проработки правовых норм, формирующих «особые правовые режимы» территорий, а также совершенствования системы государственного управления на основе современных приемов «качественного» регулирования.

Последнее основано на широком привлечении всех заинтересованных сторон в процесс управления, пересмотре действующего законодательства для снижения ненужных бюрократических процессов и излишней централизации, а также на всестороннем

использования оценки регулирующего воздействия. На базе данной концепции «качественного» регулирования реализуется стратегия развития Европейского союза до 2020 года [Сарычева, 2017], и данные нормы все более находят отражение в развитии российской теории и практики управления.

В рамках современных тенденций пространственного развития приоритет и основное экономическое внимание только к созданию эффективных региональных и межрегиональных ареалов инновационно-ориентированного опережающего развития, безусловно, должны быть сопряжены с качественным анализом эффективности и результативности российского и зарубежного опыта создания особых налоговых, административных, таможенных и иных режимов. При этом отрицательные собственные результаты в данной сфере формируют необходимость глубокого пересмотра норм и положений преференционной политики, исходя не только из шаблонного копирования мировых тенденций, но и внутренних запросов, условий и результатов развития.

Таким образом, решение многочисленных проблем организации и функционирования территорий с особым административно-экономическим режимом требует существенного пересмотра концепта «особый правовой режим». В результате должны быть определены не только цели, приоритеты, виды, принципы работы и пр. территориальных ареалов опережающего развития, но и эффективные механизмы реализации последних на основе современной системы социально-экономического зонирования и инструментов «умного» регулирования. Принятая «Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года» пока не делает даже намека на проработку пробелов и провалов текущей политики развития территорией с особым режимом, что обуславливает неутешительный прогноз эффективности ее реализации.

Литература

Аврутин Ю. Е. Место института административного судопроизводства в правовой системе современной России в контексте обеспечения надлежащего государственного управления или размышления на тему: «меняется ли сумма при перемене мест слагаемых?» // Вестник ВГУ. Серия: Право. 2015. № 9. С. 77–96.

Актуальные проблемы развития налоговой системы России в первом десятилетии XXI века / Под научн. ред. Л. И. Гончаренко. М.: Финуниверситет, 2011. С. 314.

Асаул А. Н., Балакина Г. Ф., Соян М. К. Специфика особой экономической зоны для слаборазвитого региона // ADVANCES IN CURRENT NATURAL SCIENCES. 2014. № 1. С. 74–77.

Безикова Е. В. Государственное финансирование и государственная поддержка особых экономических зон на территории Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. Право. 2012. № 3(5). С. 5–10.

Белоусова С. В. Оценивание в системе совершенствования управления общественным сектором: монография / С. В. Белоусова. Новосибирск: СИБ-ПРИНТ, 2011. 375 с.

Брюммерхофф Д. Теория государственных финансов: пер. 7-го нем. изд. / Под общ. ред. А. Л. Кудрина, В. Д. Дзгоева. Владикавказ: Пионер-пресс, 2002 (РИПП им. В. А. Гассиева). 458 с.

Бузмаков Р. В. Эффективность функционирования особых экономических зон в регионах России // Научный форум: Экономика и менеджмент: сб. ст. по материалам XIX междунар. науч.-практ. конф. М., МЦНО, 2018. С. 24–28.

Бухарова Е. М. Роль технико-внедренческих особых экономических зон в становлении инновационных систем регионов России: автореферат кандидатской диссертации по специальности: 08.00.05 Москва, 2016. 26 с.

Гареев Т. Р. Экономическое зонирование: классические и институциональные аспекты развития (на примере ОЭЗ в Калининградской области) // TERRA ECONOMICUS (Экономический вестник Ростовского государственного университета). 2009. Том 7. № 3. С. 70–90.

Гончаренко Л. И., Малис Н. И. Налоговая политика государства: нужна ли смена модели в условиях современного экономического кризиса? // Экономика. Налоги. Право. 2015. № 3. С. 152–156.

Гончаренко Л. И., Мельникова Н. П. О новых подходах к политике применения налоговых льгот и преференций в целях стимулирования развития экономики // Экономика. Налоги. Право. 2017. № 2. С. 96–104.

Горбачева О. Ю. Обоснование подхода к оценке эффективности налоговых льгот в Российской Федерации // Финансовое право. 2014. № 5. С. 14–18.

Данданян Д. А. Налоговые льготы как форма государственной поддержки // Вестник Ленинградского государственного университета им. А. С. Пушкина. 2014. № 2. Том 6. С. 18–28.

Жиркова С. В. Развитие особых экономических зон в России как инструмент повышения инновационного потенциала: недостатки, преимущества и перспективы // Социально-экономические явления и процессы. 2012. № 7–8. С. 22–28.

Ершова Н. Е. Земельно-кадастровое обеспечение установления границ зон с особыми условиями использования территорий // Науки о Земле. 2018. № 11.

Зуев С. В. Зарубежный опыт социально – экономического развития территорий // Вестник НГИЭИ. 2012. № 1(8). С. 51–59.

Игонина Л. Л., Мамонова И. В. Стимулирующие налоговые льготы как инструмент бюджетно-налогового регулирования: особенности применения и оценка эффективности на региональном уровне // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2017. № 4. С. 38–50.

Илющенко Н. А. Проблемы и перспективы особых экономических зон как формы государственно-частного партнерства // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2011. № 2. С. 88–94.

Коновалова О. Н. Проблемы развития информационно-сетевой организации экономики и переход к инновационному типу развития // Омский научный вестник. 2006. № 8(42). С. 60–63.

Коновалова Т. А., Савельева М. А. Анализ эффективности деятельности особых экономических зон на территории Российской Федерации // Вопросы экономики и управления. 2018. № 3. С. 28–33.

Костина Н. Б., Ханипова И. Т. Транспарентность как фактор эффективности управления социальной сферой // Вопросы управления. 2017. № 1. С. 216–221.

Купряшкин Г. Л., Сарычева Н. Н. Концепция «умного регулирования»: зарубежный опыт и возможности применения в государственном управлении России // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2013. № 2. С. 3–20.

Латкин А. П. Отечественный и зарубежный опыт правовых режимов ведения экономической деятельности в особых экономических зонах // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2017. Т. 2. № 3. С. 157–160.

Лебедев В. И. Минерально-сырьевой потенциал Республики Тыва и перспективы его освоения // Экономическое возрождение России. 2009. № 3(21). С. 66–72.

Максимова И. И. Территории с особым статусом: типологические и институциональные аспекты Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва: ИСА РАН, 2010. 55 с.

Малис Н. И. Налоговые поступления в региональные бюджеты: резервы роста // Финансовый журнал. 2015. № 2. С. 25–32.

Налоговые системы. Методология развития: монография / Под ред. И. А. Майбурова, Ю. Б. Иванова. М.: ЮНИТИ ДАНА. 2012. 463 с.

Неучева М. Ю. Зарубежный опыт функционирования особых экономических зон // Проблемы современной экономики. 2010. № 3. С. 102–105.

Неучева М. Ю., Сидорова О. В. Инновационная составляющая особых экономических зон // Проблемы современной экономики. 2011. № 2(38). С. 37–39.

Нилов К. Правовой режим свободных (особых) экономических зон в России и Европе // Вся Европа. 2007. № 10(15). С. 102–105.

Савина О. Н. Оценка эффективности налоговых льгот в условиях действующего российского налогового законодательства и направления ее совершенствования // Налоги и налогообложение. 2012. № 9–10. С. 15–29.

Сарычева Н. Н. Повышение качества государственного регулирования экономики в современном мире // Государственное управление. 2017. № 60.

Серкова А. Е. Зарубежный опыт классификации регионов как инструмента региональной политики // Вестник Челябинского государственного университета. 2013. № 8 (299). Экономика. Вып. 40. С. 57–61.

Строев И. Болезни роста // Управление бизнесом. 2016. № 9(30). С. 70–75.

Сысоева Е. Ф., Мельник Е. Н. Налоговая политика государства и оценка ее эффективности на региональном уровне / (монография) Воронеж: Воронежский государственный педагогический университет. 2015. 237 с.

Троцкий А. Я., Щетинин М. П. Концептуальные основы регулирования территориального развития на мезоуровне // Известия Алтайского государственного университета. 2010. № 2. С. 298–308.

Эльмурзаева Р.А. Современные черты регулирования: эволюция понятия и изменение роли в государственной экономической политике // Вестник Томского государственного университета. 2014. № 382. С. 162–168.

Яковлева С.И. Пространственные модели в стратегиях социально-экономического развития регионов России // Псковский регионологический журнал. 2014. № 17. С. 3–16.

Bird, Richard Miller and Martinez-Vazquez, Jorge and Torgler. Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries. CREMA Working Paper No. 2004–21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=662081> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.662081>

Helminen M. «Finnish International Taxation», WSOY2002. Tikka, Kari S., «Tax Competition and the Welfare State: Time to Surrender or to Reconsider», in Liber Amicorum Sven-Olof Lodin. Kluwer 2001. p. 269–282.

Jensen C., Winiarczyk M. Special Economic Zones – Twenty Years Later, CASE Network Studies and Analyses. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa. 2014. № 467.

Статья поступила 12.05.2019.

Для цитирования: Белоусова С.В. Проблемы реализации современных тенденций пространственного развития в регионах Восточной Сибири// ЭКО. 2019. № 7. С. 54-79. DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-7-54-79

Summary

Belousova, S. V., Department of Regional Economic and Social Problems of ISC, SB RAS, Irkutsk

Implementation Problems of Modern Trends of Spatial Development in East Siberia

Abstract. The article considers measures proposed by the recently adopted ‘Strategy of spatial development of the Russian Federation for the period of up to 2025’ aimed at fulfilling the country’s potential of economic growth – due to both new territorial zoning and preservation of special regime for business in selected zones. To assess prospects of implementing such measures, we carried out an analysis of existing territorial zones with a special type of administrative and economic regime. The paper reviews and describes seven variants of such zones, analyzes implementation standards that shape their functions, identifies problems of territories with a special administrative and economic regime in the regions of East Siberia (Irkutsk region, Republic of Buryatia and Zabaykalsky region). We determined features and implementation problems of special economic zones (SEZ), zones of territorial development (OTR), territories of priority socio-economic development (TOR), etc. To overcome identified problems of SEZ implementation, we established the need for 1) specification of the legal regime including a system of legal regulation for optimal achievement of goals; 2) introduction of a ‘smart’ regulation model.

Keywords: *spatial development; the strategy of spatial development; territorial zones with special type of administrative economic regime; the special economic zones (ZSE); zones of territorial development (ZTD); the territory of the advancing social and economic development (TAD); a particular legal regime; clever regulation*

References

Actual problems of development of the Russian tax system in the first decade of the XXI century. (2011). Call. authors; under scientific. the editorship of L.I. Goncharenko. Moscow. Financial University Publ. 314 p. (In Russ.).

Asaul, A. N., Balakina, G. F., Soyana, M. K. (2014). Specifics of the special economic zone for the underdeveloped region. *ADVANCES IN CURRENT NATURAL SCIENCES*. No. 1. Pp. 74–77. (In Russ.).

Avrutin, Yu.E. (2015). The Place of the Institute of administrative justice in the legal system of modern Russia in the context of ensuring good governance or reflection on the topic: «Does the amount change with the change of places of the terms?» *Vestnik VGU. Seriya: Pravo*. No. 9. Pp. 77–96. (In Russ.).

Belousova, S.V. (2011). Evaluation in the system of improvement of public sector management: monograph. Novosibirsk: Publishing house «SIBPRINT», 375 p. (In Russ.).

Bezikova, E.V. (2012). State financing and state support of special economic zones on the territory of the Russian Federation. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Pravo*. No. 3(5). Pp. 5–10. (In Russ.).

Bird, Richard Miller and Martinez-Vazquez, Jorge and Torgler Societal Institutions and Tax Effort in Developing Countries. CREMA Working Paper No. 2004–21. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=662081> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.662081>

Brummerhoff, D. (2002). The Theory of public Finance: St. 7th it. ed. under the General editorship of A. L. Kudrin, V.D. Dzgoeva. Vladikavkaz: pioneer press, (RIPP im. V.A. Gassieva). 458 p. (In Russ.).

Bukharova, E.M. (2016). The Role of technical and implementation special economic zones in the formation of innovative systems of Russian regions: abstract candidate of dissertation in the specialty: 08.00.05. Moscow. 26 p. (In Russ.).

Buzmakov, R.V. (2018). Efficiency of functioning of special economic zones in the Russian regions / Scientific forum: Economics and management: collection of articles on materials of the XIX Intern. science.-prakt. Conf. Moscow, Mcno Publ. Pp. 24–28. (In Russ.).

Dandan, D.A. (2014). Tax incentives as a form of state support. *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Ekonomika*. No. 2. Vol. 6. Pp. 18–28. (In Russ.).

Elmurzayeva, R.A. (2014). Modern features of regulation: evolution of the concept and change of the role in the state economic policy. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 382. Pp. 162–168. (In Russ.).

Gareev, T.R. (2009). Economic zoning: classical and institutional aspects of development (on the example of SEZ in Kaliningrad region). *TERRA ECONOMICUS (Ekonomicheskii vestnik Rostovskogo gosudarstvennogo universiteta)*. Vol. 7. No. 3. Pp. 70–90. (In Russ.).

Goncharenko, L.I., Malis, N.I. (2015). Tax policy of the state: is it necessary to change the model in the current economic crisis? *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. No. 3. Pp. 152–156. (In Russ.).

Goncharenko, L.I., Melnikova, N.P. (2017). On new approaches to the policy of application of tax benefits and preferences in order to stimulate the development. *Ekonomika. Nalogi. Pravo*. No. 2. Pp. 96–104. (In Russ.).

Gorbacheva, O.Yu. (2014). Justification of the approach to assessing the effectiveness of tax benefits in the Russian Federation. *Finansovoe pravo*. No. 5. Pp. 14–18. (In Russ.).

Helminen, M. (2001). «Finnish International Taxation», WSOY2002. Tikka, Kari S., «Tax Competition and the Welfare State: Time to Surrender or to Reconsider», in Liber Amicorum Sven-Olof Lodin. Kluwer P. 269–282.

Igonina, L.L., Mamonova, I.V. (2017). Stimulating tax benefits as a tool of budget and tax regulation: features of application and efficiency assessment at the regional level. *Bukhgalterskii uchet v byudzhethnykh i nekommercheskikh organizatsiyakh*. No. 4. Pp. 38–50. (In Russ.).

Ilushchenko, N.A. (2011). Problems and prospects of special economic zones as a form of public-private partnership. *Vestnik Adygeiskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5: Ekonomika*. No. 2. Pp. 88–94. (In Russ.).

Jensen, C., Winiarczyk, M. (2014). Special Economic Zones – Twenty Years Later, CASE Network Studies and Analyses. Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Warszawa. No. 467.

Konovalova, O.N. (2006). Problems of development of information and network organization of economy and transition to innovative type of development. *Omskii nauchnyi vestnik*. No. 8(42). Pp. 60–63. (In Russ.).

Konovalova, T.A., Savelyeva, M.A. (2018). Analysis of the effectiveness of special economic zones on the territory of the Russian Federation. *Voprosy ekonomiki i upravleniya*. No. 3. Pp. 28–33. (In Russ.).

Kostina, N.B., Khanipova, I.T. (2017). Transparency as a factor of effective management of the social sphere. *Voprosy upravleniya*. No. 1. Pp. 216–221. (In Russ.).

Kupryashkin, G.L., Sarycheva, N.N. (2013). The concept of «smart regulation»: foreign experience and applications in public administration of Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 21. Upravlenie (gosudarstvo i obshchestvo)*. No. 2. Pp. 3–20. (In Russ.).

Latkin, A.P. (2017). Domestic and foreign experience of legal regimes of economic activity in special economic zones. *Mezhdunarodnyi zhurnal gumanitarnykh i estestvennykh nauk*. Vol. 2. No. 3. Pp. 157–160. (In Russ.).

Lebedev, V.I. (2009). Mineral potential of the Republic of Tyva and prospects of its development. *Ekonomicheskoe vrozozhdenie Rossii*. No.3 (21). Pp. 66–72. (In Russ.).

Malis, N. (2015). Tax revenues to regional budgets: growth reserves. *Finansovyi zhurnal*. No. 2. Pp. 25–32. (In Russ.).

Maximova, I.I. (2010). Territories with special status: typological and institutional aspects of the thesis abstract for the degree of doctor of economic Sciences. Moscow: ISA RAS, 55 p. (In Russ.).

Neucheva, M.Yu. (2010). Foreign experience of functioning of special economic zones. *Problemy sovremennoi ekonomiki*. No. 3. Pp. 102–105. (In Russ.).

Neucheva, M.Yu., Sidorova, O.V. (2011). Innovation component of special economic zones. *Problemy sovremennoi ekonomiki*. No. 2(38). Pp. 37–39. (In Russ.).

Nilov, K. (2007). Legal regime of free (special) economic zones in Russia and Europe. *Vsya Evropa*. No. 10(15). Pp. 102–105. (In Russ.).

Sarycheva, N.N. (2017). Improving the quality of state regulation of the economy in the modern world. *Zhurnal Gosudarstvennoe upravlenie*. No. 60. (In Russ.).

Savina, O. N. (2012) Assessment of efficiency of tax benefits in the conditions of the current Russian tax legislation and directions of its improvement. *Nalogi i nalogooblozhenie*. No. 9–10. Pp. 15–29. (In Russ.).

Serkova, A.E. (2013). Foreign experience of classification of regions as a tool of regional policy. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo*. No. 8 (299). Economy. Issue. 40. Pp. 57–61. (In Russ.).

Stroev, I. (2016). Diseases of growth. *Upravlenie biznesom*. No. 9(30). Pp. 70–75. (In Russ.).

Sysoeva, E.F., Melnik, E.N. (2015). Tax policy of the state and evaluation of its effectiveness at the regional level / (monograph) Voronezh: Publishing house: Voronezh state pedagogical University. 237 p. (In Russ.).

Tax system. Methodology of development: monograph / under the editorship of I.A. Maiburov, Yu. B. Ivanov. Moscow. YUNITI is GIVEN. 2012. 463 p. (In Russ.).

Trockovski, A.Ya., Shchetinin, M.P. (2010). Conceptual bases of regulation of territorial development at the meso-level. *Izvestiya Altaiskogo gosudarstvennogo universiteta*. No. 2. Pp. 298–308. (In Russ.).

Yakovleva, S.I. (2014). Spatial models in the strategies of socio-economic development of Russian regions. *Pskovskii regionologicheskii zhurnal*. No. 17. Pp. 3–16. (In Russ.).

Ershova, N.E. (2018). Land-cadastral support for the establishment of boundaries of zones with special conditions for the use of territories. *Nauki o Zemle*. No. 11. (In Russ.).

Zhirkova, S.V. (2012). Development of special economic zones in Russia as a tool to increase innovation potential: disadvantages, advantages and prospects. *Sotsial'no-ekonomicheskie yavleniya i protsessy*. No. 7–8. Pp. 22–28. (In Russ.).

Zuev, S.V. (2012). Foreign experience of socio-economic development of territories. *Vestnik NGIEI*. No. 1(8). Pp. 51–59. (In Russ.).

For citation: Belousova, S.V. (2019). Implementation Problems of Modern Trends of Spatial Development in Eastern Siberia's Regions. *ECO*. No. 7. Pp. 54-79. (In Russ.). DOI: 10.30680/ECO0131-7652-2019-7-54-79