

# Программно-целевой подход к формированию и развитию специальных экономических зон

Карачев Игорь Андреевич 

Кандидат экономических наук, доцент,

ФГБОУ ВО «Ярославский государственный университет им. П. Г. Демидова», г. Ярославль, Российская Федерация

E-mail: karachev2011@yandex.ru

## КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

внешнеэкономическая политика, внешнеориентированная зональная политика, полная/адаптивная/фрагментарная зонально-стратегическая интеграция, документы стратегического планирования, комплексная зональная программа, геоэкономическое картирование, геоэкономический атлас

## АННОТАЦИЯ

Специальные зоны как комплексный пространственный инструмент инфраструктурной, финансовой, таможенной поддержки компаний и создания благоприятной регуляторной среды выполняют значимую роль в процессе реализации эффективной общей и внешней национальной экономической политики. С учетом концептуальных, функциональных и институциональных различий в проведении преференциальной политики в развитых и развивающихся экономиках актуальным является вопрос осмысления зависимости между уровнем положительного влияния зональной политики и уровнем соответствия ее положений целям национальных стратегий развития. Цель статьи состоит в разработке на примере России концепции комплексной программы развития специальных зон, позволяющей российским территориям перейти от конкуренции за инвестиции на основе набора льгот и субсидий к конкуренции на основе качества своего ценностного предложения. В результате исследования выделены особенности трех подходов стран к встраиванию положений зональной политики в документы стратегического планирования: полной, адаптивной и фрагментарной интеграции. Автором обоснована необходимость рассмотрения общей и внешнеориентированной зональной политики в контексте ключевых направлений общей и внешней экономической политики: торгового, инвестиционного, промышленного (производственного), технологического (инновационного) и пространственного. В статье на примере России выполнена систематизация положений документов стратегического планирования, которые должны учитываться в рамках политики создания специальных зон. Указанные положения сгруппированы по ключевым процессам: общего целеполагания (цели и приоритеты зонального развития); отраслевого / территориального целеполагания (функциональные и пространственные особенности зонального развития); прогнозирования (сценарии зонального развития); планирования и программирования (инструменты зонального развития); а также мониторинга и контроля (эффективность и результативность зонального развития). Автором спроектированы параметры комплексной программы России в сфере создания и функционирования специальных зон, реализация которой позволит увязать развитие общих и зональных преференциальных режимов страны с конкурентными преимуществами ее территорий.

JEL codes: F63; O25; H70

DOI: <https://doi.org/10.52957/2221-3260-2025-12-107-125>

Для цитирования: Карачев, И.А. Программно-целевой подход к формированию и развитию специальных экономических зон / И.А. Карачев. – Текст : электронный // Теоретическая экономика. – 2025. – №12. – С.107-125. – URL: <http://www.theoreticaleconomy.ru> (Дата публикации: 30.12.2025)

## Введение

В условиях ограниченности внутренних ресурсов устойчивое развитие национальных экономик в значительной степени детерминировано структурными параметрами прямых иностранных инвестиций (далее также – ПИИ), нежели динамикой их объема [5]. Приоритизация ПИИ на отраслях вторичного и третичного секторов экономики, их инфраструктурном обеспечении способствует

повышению национального производственного потенциала, благодаря расширению трансфера ноу-хау, технологий, доступа к ресурсам глобальных цепочек создания стоимости (далее также – ГЦС) [3].

Несмотря на ключевую роль, которую играют ПИИ в процессе структурных преобразований национальной экономики, их положительное воздействие не является гарантированным. В этой связи необходима разработка и реализация комплексной национальной внутренней и внешней экономической политики, сочетающей стратегические и тактические инициативы с практическими механизмами преференциального регулирования и инструментами поддержки [1; 2]. К числу наиболее значимых пространственных инструментов привлечения ПИИ, стимулирования промышленного и технологического развития относятся специальные экономические зоны (далее также – СЭЗ), предоставляющие комплексную инфраструктурную, финансовую, таможенную поддержку и создающие в своих границах благоприятную регуляторную среду для компаний [16].

Таким образом, актуальным является вопрос обеспечения соответствия, согласованности и синхронизации между национальной общей (в том числе внешнеориентированной) зональной политикой, с одной стороны, и документами стратегического планирования – с другой.

### **Теоретические аспекты**

Изучение с применением метода компаративного анализа глобального ландшафта СЭЗ позволяет сформулировать концептуальные, функциональные и институциональные различия в реализации зональной политики в развитых и развивающихся странах [16] и выделить три подхода к согласованию целей политики создания СЭЗ с целями национальных стратегий развития:

- полная зонально-стратегическая интеграция – высокая степень встраивания положений зональной политики в документы стратегического планирования (характерен для развивающихся стран со средним и высоким уровнем доходов) [7; 10; 13; 26]: концентрация мер экономической политики на развитии производственного потенциала в отраслях СЭЗ в целях генерации и распространения за пределы СЭЗ положительных внешних эффектов, увеличения доли присутствия национальных компаний в средне- и высокостоимостных сегментах ГЦС; создание сети связанных с СЭЗ институтов развития в целях расширения финансирования отраслевых исследований и повышения технологического уровня производственных процессов; синхронизация в рамках общей экономической политики реализации кластерной, парковой и зональной политик;

- адаптивная зонально-стратегическая интеграция – средняя степень встраивания положений зональной политики в документы стратегического планирования (характерен для большинства развитых стран) [9; 16; 17]: фокус мер зональной политики на привлечении ПИИ в приоритетные с точки зрения стратегических документов отрасли; обоснование создания СЭЗ – снижение искажающего воздействия тарифов и нормативных «издержек», связанных с импортом; государства оказывают помощь в создании различных форм парков науки и техники, не являющихся СЭЗ; участие государства принимает форму капитальных расходов, а не фискальных или других нормативных стимулов, обусловленных размещением в СЭЗ;

- фрагментарная зонально-стратегическая интеграция – низкая степень встраивания положений зональной политики в документы стратегического планирования (характерен для стран с формирующейся рыночной экономикой) [9; 11; 12; 18–22]: возникновение коллизий при наложении общих преференциальных режимов (действуют в отношении определенных категорий компаний в национальном / субнациональном пространстве) и зональных преференциальных режимов (действуют в отношении резидентов конкретных СЭЗ), а также при совмещении последних в рамках одной территории; преобладание в рамках СЭЗ финансовых стимулов над инфраструктурными; раздельное осуществление кластерной, парковой и зональной политик; отсутствие четкой увязки количественных показателей функционирования СЭЗ с показателями, отражающими качественные изменения в национальной экономике.

### **Результаты исследования**

Место зональной политики в рамках общей и внешней экономической политики

Анализ определений общей и частных, в том числе ориентированных на внешний рынок, типов экономической политики показал отсутствие единства позиций в их трактовке в различных официальных документах (таблица 1).

**Таблица 1** – Система терминов, связанных с общей и частными типами экономической политики, в официальных документах

Термин (его прямое / косвенное обозначение в документе)	Наименование официального источника	Ключевые слова
Экономическая политика	Решение Совета глав государств СНГ от 10.02.1995 «Об Основах таможенных законодательств государств-участников СНГ»	меры регулирования; внутреннее взаимодействие; внешнее взаимодействие; национальная экономика
Торговая политика	ФЗ от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в РФ» ФЗ от 08.12.2003 № 164-ФЗ «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»	экономическая политика; благоприятные условия; организационно-правовые меры; органы власти; экспортеры и импортеры; производители и потребители
Торговая деятельность	ГОСТ Р 51303-2023. Национальный стандарт РФ. Торговля. Термины и определения (утв. приказом Росстандарта от 30.06.2023 № 469-ст)	осуществление сделок; товары; услуги; информация; интеллектуальная собственность
Инвестиционная политика	Решение Совета глав правительств СНГ от 18.10.2011 «О Межгосударственной программе инновационного сотрудничества государств-участников СНГ на период до 2020 года»	экономическая политика; благоприятный инвестиционный климат; инвестиционная эффективность; конкурентоспособность производства
Инвестиционная деятельность	Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ (МАГУ СНГ) от 16.04.2021 № 52-8 «О модельном законе «О региональных инвестиционных проектах»	инвестиционный проект; вложение инвестиций; получение прибыли; полезный эффект
Промышленная политика	Постановление МАГУ СНГ от 27.03.2017 № 46-10 «О модельном законе «О государственной промышленной политике»	комплекс мер воздействия; распределение ресурсов; производственный потенциал; конкурентоспособность на мировых рынках
Деятельность в сфере промышленности	ФЗ от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в РФ»	обрабатывающее производство; инфраструктурное обеспечение; научно-техническое сопровождение производства

Термин (его прямое / косвенное обозначение в документе)	Наименование официального источника	Ключевые слова
Технологическая политика	ФЗ от 28.12.2024 № 523-ФЗ «О технологической политике в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»	комплекс мер; технологическое лидерство; экономическое развитие
Научно-техническая политика	ФЗ от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»	экономическая политика; деятельность органов власти; достижения науки и техники
Инновационная политика	Постановление МАГУ СНГ от 16.11.2006 № 27-16 «О модельном законе «Об инновационной деятельности»	экономическая политика; меры регулирования; сокращение технологических разрывов
Научно-технологическая деятельность	Постановление МАГУ СНГ от 13.04.2018 № 47-6 «О модельном законе «О совместных исследованиях и кооперации в разработках и производстве инновационной продукции (услуг)»	исследования и разработки; научно-технические результаты; коммерциализация; приоритеты научно-технологического развития
Инновационная деятельность	ФЗ от 29.07.2017 № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»	научно-технологическая деятельность; инновационный проект; инновационная инфраструктура; обеспечение деятельности
Пространственная политика	Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года»	приоритеты и цели; меры и действия; органы власти; экономическое развитие территорий
Пространственное развитие	Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 года»	сокращение пространственных различий; экономический рост; технологическое развитие; устойчивость и сбалансированность
Транспортная политика	Распоряжение Правительства РФ от 27.11.2021 № 3363-р «О Транспортной стратегии РФ до 2030 года с прогнозом на период до 2035 года»	регуляторные действия и документы; развитие транспортной системы; потребности отраслей экономики
Транспортная деятельность	Постановление МАГУ СНГ от 31.10.2007 № 29-8 «О модельном законе «Об транспортной деятельности»	организационные операции; перевозка; транспортные услуги / работы; логистический подход

Термин (его прямое / косвенное обозначение в документе)	Наименование официального источника	Ключевые слова
Экологическая политика	Постановление МАГУ СНГ от 29.11.2018 № 48-14 «О Рекомендациях по формированию экологической политики»	система мер; сбалансированное развитие; государственное управление; экологическое развитие
Экологическая безопасность	Постановление МАГУ СНГ от 14.04.2023 № 55-4 «О модельном законе «Об экологической безопасности»	защищенность окружающей среды; жизненно важные интересы; экологические угрозы; устойчивое развитие
Пограничная политика	Постановление МАГУ СНГ от 13.04.2018 № 47-13 «О Глоссарии терминов и понятий, используемых государствами-участниками СНГ в пограничной сфере»	координация деятельности; институты власти; сопредельные государства; внешние и внутренние интересы; единое экономическое пространство
Пограничная деятельность		система мер; органы и организации; пограничная сфера

Источник: составлено автором на основе [14; 27].

Обобщив сходные ключевые слова, отраженные в таблице 1, можно заключить, что значимым аспектом в определении общей или частных политик является ее / их связь с направлениями работы органов управления по развитию соответствующей сферы деятельности.

В связи с этим, под внешнеэкономической политикой следует понимать часть экономической политики, представляющую собой систему приоритетов, целей, задач, мер (инструментов) и действий органов государственного управления в сфере внешнеэкономической деятельности. Учитывая положения действующего Федерального закона от 18.07.1999 № 183-ФЗ «Об экспортном контроле» [27], рассматривающего внешнеэкономическую деятельность в единстве связанных с внешним рынком торговой, инвестиционной, промышленной, технологической и пространственной частей общей экономической деятельности, можно выделить соответствующие одноименные направления внешнеэкономической политики.

СЭЗ, как наиболее значимый инструмент экономической политики, сочетают преференциальные меры по всему спектру экономико-политических направлений (таблица 2).

**Таблица 2** – Контекст СЭЗ в рамках основных направлений общей и внешней экономической политики

Направление общей / внешней экономической политики	Общая зональная политика	Внешнеориентированная зональная политика
Торговая политика  комплекс регулятивных и поддерживающих мер, направленных на создание благоприятных условий для осуществления сделок по обмену товарами, работами, услугами, информацией и интеллектуальной собственностью	Согласование документов о СЭЗ с документами регулирования и стратегического развития национальной торговой / внешнеторговой деятельности	
	Конкретные меры зональной политики: - информационная поддержка резидентов СЭЗ (например, подготовка веб-сайта, рекламные кампании, участие с продукцией в конкурсах и премиях);	Конкретные меры зональной политики: - упрощение для резидентов СЭЗ таможенных процедур; - введение льгот по уплате резидентами СЭЗ таможенных платежей;

Направление общей / внешней экономической политики	Общая зональная политика	Внешнеориентированная зональная политика
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- консультационная поддержка резидентов СЭЗ (например, в части расширения деловых связей);</li> <li>- адаптация спроса под возможности резидентов СЭЗ (например, разукрупнение контрактов на более мелкие лоты);</li> <li>- субсидирование расходов на предоставление торгово-посреднических услуг резидентам СЭЗ;</li> <li>- развитие логистических центров и парков</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- оказание финансовой и нефинансовой поддержки резидентам СЭЗ в целях освоения внешних рынков;</li> <li>- расширение через торговые соглашения доступа резидентам СЭЗ к рынкам партнеров стран по международной интеграции;</li> <li>- приоритетное развитие СЭЗ, расположенных вдоль международных экономических коридоров</li> </ul>
<p>Инвестиционная политика</p> <p>комплекс регулятивных и поддерживающих мер, направленных на формирование благоприятного инвестиционного климата и повышение эффективности использования инвестиционных ресурсов</p>	<p>Согласование документов о СЭЗ с документами регулирования и стратегического развития внутреннего и внешнего инвестиционного сотрудничества</p> <p>Конкретные меры зональной политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- упрощение административных процедур для резидентов СЭЗ (оказание услуг по принципу «одного окна»);</li> <li>- субсидирование расходов резидентов СЭЗ на использование инфраструктуры;</li> <li>- налоговые стимулы для резидентов СЭЗ;</li> <li>- предоставление исключений для резидентов СЭЗ из общего режима стандартов и нормативных требований</li> </ul>	<p>Конкретные меры зональной политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- снятие / минимизация барьеров участия иностранного капитала в финансировании проектов резидентов СЭЗ;</li> <li>- расширение мер инвестиционной поддержки резидентов СЭЗ, связанных с внедрением экологических, социальных и управленческих стандартов;</li> <li>- развитие механизмов поддержки инвестиционных проектов, связанных интеграцией в глобальные цепочки создания стоимости</li> </ul>
<p>Промышленная (производственная) политика</p> <p>комплекс регулятивных и поддерживающих мер, направленных на развитие национального промышленного потенциала и обеспечение производства конкурентоспособной промышленной продукции</p>	<p>Согласование документов о СЭЗ с документами регулирования и стратегического развития в сфере внутренней / внешней производственной кооперации</p> <p>Конкретные меры зональной политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- межотраслевые и отраслевые образовательные программы для повышения производительности труда резидентов СЭЗ;</li> <li>- биржи субконтрактации для резидентов СЭЗ;</li> <li>- субсидирование операционных расходов резидентов СЭЗ;</li> <li>- развитие промышленных кластеров и индустриальных парков</li> </ul>	<p>Конкретные меры зональной политики:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- стимулирование внедрения гибких бизнес-моделей ведения бизнеса в СЭЗ;</li> <li>- реализация политики местного компонента в отношении филиалов ТНК-резидентов СЭЗ;</li> <li>- организация совмещения реализации политики в области создания обладающих внешнеэкономическим потенциалом СЭЗ, промышленных кластеров и индустриальных парков</li> </ul>

Направление общей / внешней экономической политики	Общая зональная политика	Внешнеориентированная зональная политика
Технологическая (инновационная) политика  комплекс регулятивных и поддерживающих мер по сокращению технологических разрывов, обеспечению национального технологического лидерства и производства конкурентоспособной инновационной продукции	Согласование документов о СЭЗ с документами регулирования и стратегического развития в сфере реализации внутреннего / внешнего инновационного потенциала  Конкретные меры зональной политики: - схемы грантовой (венчурной) поддержки стартапов-резидентов СЭЗ; - инкубационные и акселерационные программы для резидентов СЭЗ; - развитие инновационных кластеров и технопарков	Конкретные меры зональной политики:  - развитие СЭЗ на основе использования преимуществ технологий Индустрии 4.0; - выстраивание в рамках СЭЗ научно-производственной кооперации; - организация совмещения реализации политики в области создания обладающих внешнеэкономическим потенциалом СЭЗ, инновационных кластеров и технопарков
Пространственная политика  комплекс регулятивных и поддерживающих мер по обеспечению рациональной и эффективной территориальной организации экономики	Согласование документов о СЭЗ с документами в сфере национального пространственного регулирования и стратегического развития  Конкретные меры зональной политики: - рациональное размещение объектов торговой, промышленной, технологической и др. инфраструктуры с точки зрения максимизации агломерационных и кластерных эффектов; - синхронизация процессов планирования инфраструктурных решений с размещением СЭЗ и парков разных типов	Конкретные меры зональной политики:  - стимулирование реализации на приграничных территориях инфраструктурных проектов с участием иностранного капитала сопредельных государств; - согласование подходов в области инфраструктурной и зональной политик на уровне макрорегиональных соглашений

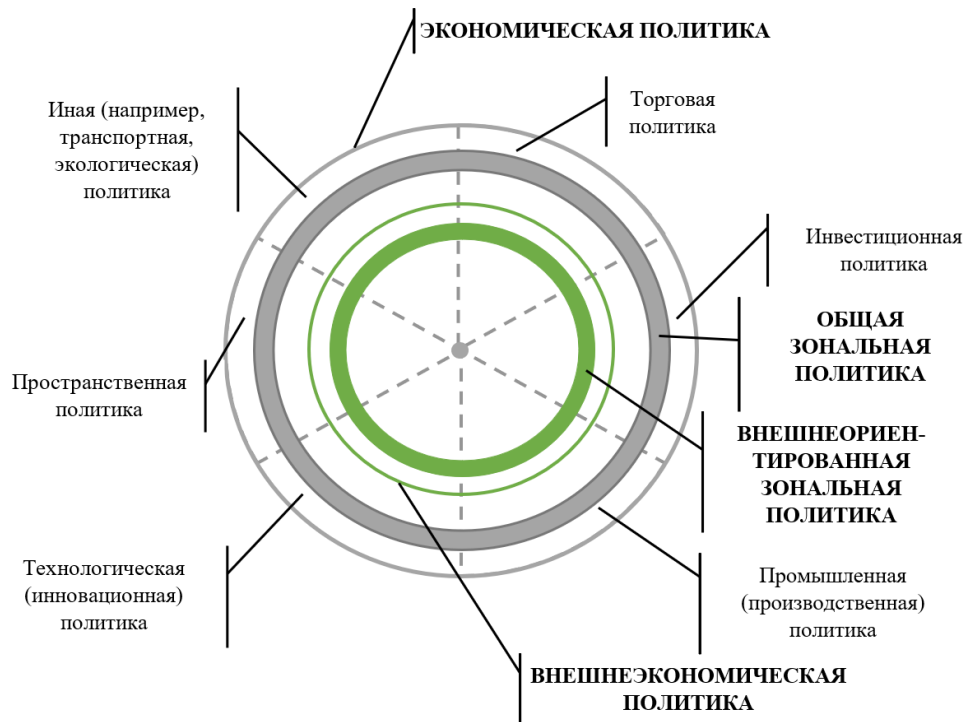
Источник: разработано автором.

Данные таблицы 2 показывают, что СЭЗ могут быть сконцентрированы как на внутреннем (СЭЗ, не обладающие внешнеэкономическим потенциалом), так и на внешнем (СЭЗ, обладающие внешнеэкономическим потенциалом) национальном развитии, что предопределяет двойственность проводимой государством зональной политики, выступающей частью как общей, так и внешней экономической политики (рисунок 1).

Место зональной политики в рамках общей и внешней экономической политики России

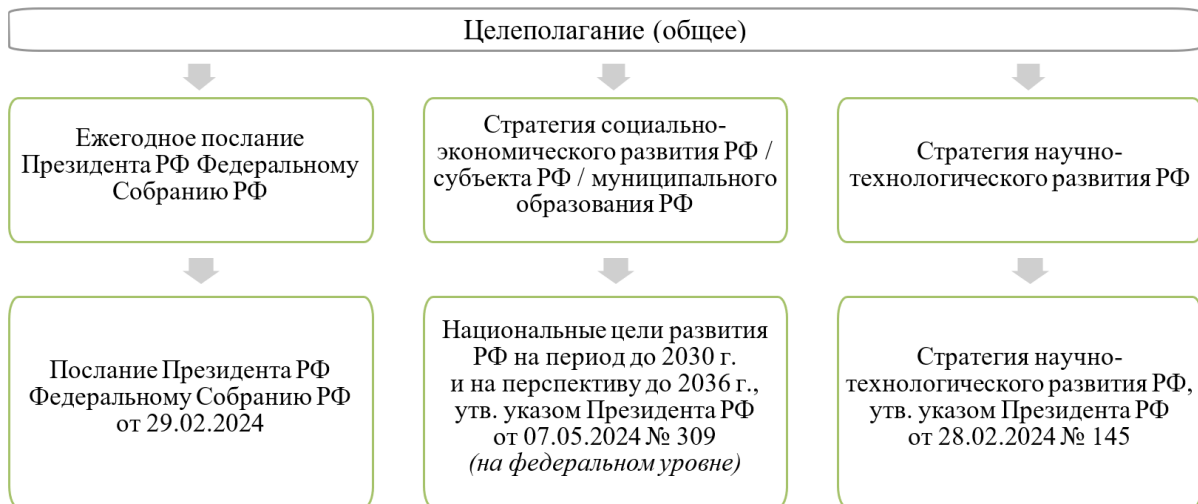
Выполним систематизацию положений отдельных документов стратегического планирования (далее также – ДСП) России, которые, по нашему мнению, должны учитываться в рамках проводимой государством общей и внешнеориентированной политики создания СЭЗ и находить отражение в специальных нормативных документах, устанавливающих особенности регулирования режима конкретных типов СЭЗ (в федеральных законах и подзаконных актах).

Документы стратегического планирования в рамках процесса общего целеполагания представлены на рисунке 2. Указанные ДСП определяют стратегические цели и приоритеты социально-экономического и научно-технологического развития, общие направления их достижения, задачи национальной, региональной и муниципальной политики, мероприятия и механизмы их реализации; целевые показатели и связанные с их достижением условия, факторы, ограничения и риски.



**Рисунок 1** – Место общей и внешнеориентированной зональной политики в рамках общей экономической и внешнеэкономической политики

Источник: разработано автором.



**Рисунок 2** – Документы стратегического планирования России в рамках процесса общего целеполагания

Источник: составлено автором на основе [23 – 25; 27].

Общая и внешнеориентированная зональная политика должна исходить в том числе из следующих положений:

- создание и развитие с применением СЭЗ инфраструктуры существующих и формируемых совместно с заинтересованными государствами-членами ЕАЭС, АСЕАН, ШОС, БРИКС и других объединений с участием России логистических (транспортных) коридоров;
- внедрение в рамках СЭЗ риск-ориентированного подхода к проверочным, в том числе таможенным, процедурам, позволяющего ускорить и повысить эффективность их проведения;
- приоритетный запуск в пределах СЭЗ пилотных проектов в сфере цифровизации, роботизации и автоматизации производства в целях дальнейшего масштабирования апробированных



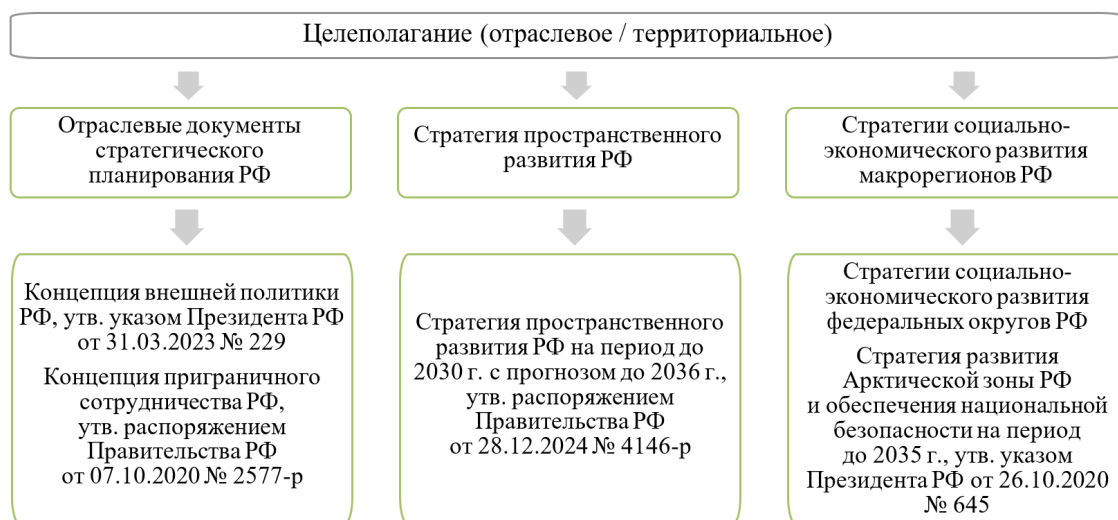
инновационных решений вне СЭЗ, роста национального технологического суверенитета и повышения эффективности и международной конкурентоспособности промышленности;

- разработка резидентами СЭЗ на базе отечественного и зарубежного опыта передовых экологических, социальных и управленческих практик в сфере устойчивого роста и их трансляция вне СЭЗ в целях повышения производительности труда в национальной экономике;

- выработка принципов согласованного развития СЭЗ, общих и специальных инструментов государственной поддержки инвестиций компаний (соглашения о защите и поощрении капиталовложений, специальные инвестиционные контракты, парки разных типов, кластерная инвестиционная платформа, фабрика проектного финансирования, инвестиционный налоговый вычет, инфраструктурные бюджетные кредиты и др.) в целях формирования точек роста по всей территории страны;

- возведение и развитие объектов инфраструктуры во взаимосвязи с обеспечением развития территорий, на которых размещаются соответствующие объекты, и установлением общих и зональных преференциальных режимов.

Документы стратегического планирования в рамках процесса отраслевого / территориального целеполагания представлены на рисунке 3. Данные ДСП определяют приоритеты, цели, задачи и показатели отраслевого / пространственного / макрорегионального развития экономики, способы их эффективного достижения и решения на разных уровнях управления; планы мероприятий, сроки, этапы и ожидаемые результаты их проведения.



**Рисунок 3** – Документы стратегического планирования России в рамках процесса отраслевого / территориального целеполагания

Источник: составлено автором на основе [23 – 25; 27].

К числу положений, необходимых для принятия к учету при проведении общей и внешнеориентированной зональной политики, можно отнести следующие:

- содействие через инструмент СЭЗ привлечению в Россию иностранных инвестиций, передовых знаний и технологий, высококвалифицированных специалистов;

- стимулирование реализации в рамках СЭЗ крупных инвестиционных, в том числе инфраструктурных, проектов с участием капитала стран-партнеров России по ЕАЭС, ШОС, БРИКС в целях ускорения интеграционных процессов;

- создание условий, способствующих прохождению экспортных, импортных и транзитных товаров через приграничную территорию России, включая содействие обустройству пунктов пропуска через государственную границу, транспортной инфраструктуры, таможенных складов, терминалов и т.д.;

- развитие с использованием инструмента СЭЗ направлений приграничного сотрудничества с

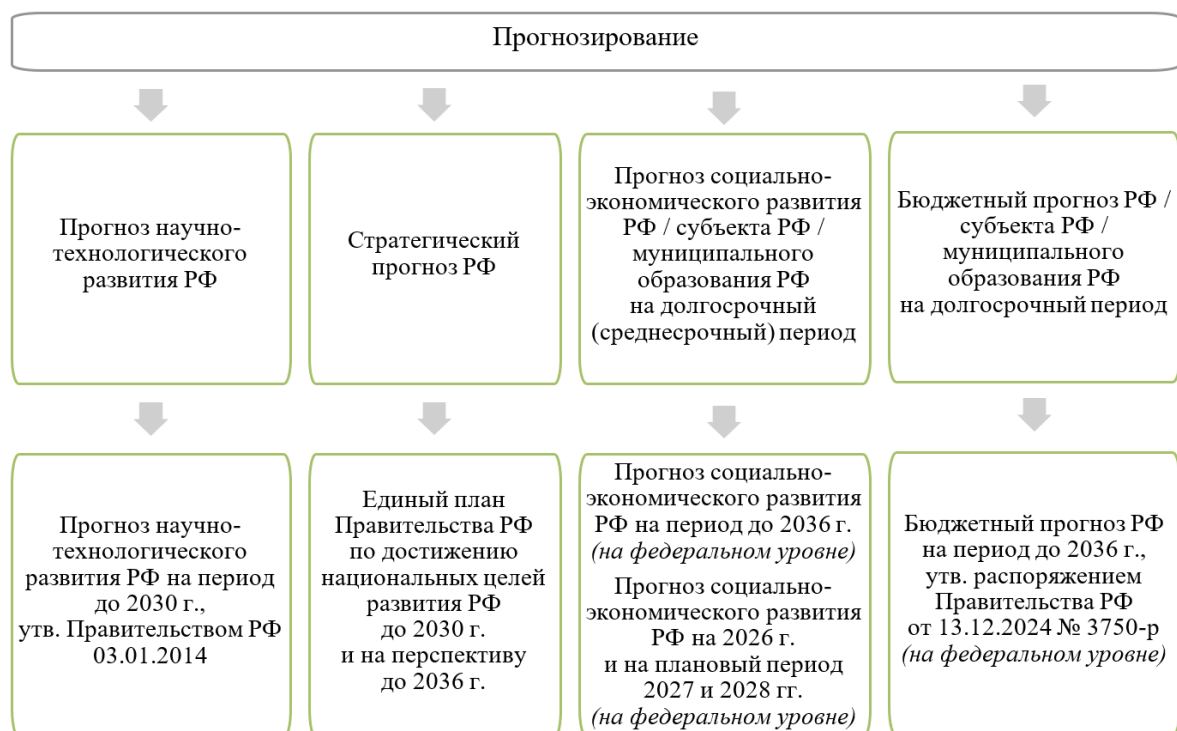
сопредельными государствами: внешнеторгового (тарифные и нетарифные меры), инвестиционного (совместные предприятия), производственно-технического (трансграничные производственные кластеры и другие формы кооперации), транспортного (инфраструктура логистических коридоров), научно-технологического (международные научные проекты);

- актуализации критериев создания СЭЗ с учетом основных задач развития макрорегионов и геостратегических территорий;

- повышение конкурентоспособности СЭЗ, в том числе в сравнении с аналогичными зональными преференциальными режимами иностранных государств;

- синхронизации планов инфраструктурного развития на субнациональном уровне.

Документы стратегического планирования в рамках процесса прогнозирования представлены на рисунке 4. Указанные ДСП оценивают вероятное состояние общего социально-экономического, промышленного, научно-технологического и бюджетного национального потенциала на определенный период с учетом различных вариантов изменения внешних и внутренних условий, эффектов от реализации общих и отраслевых ДСП и институциональных преобразований.



**Рисунок 4** – Документы стратегического планирования России в рамках процесса прогнозирования

Источник: составлено автором на основе [23 – 25; 27].

При проведении общей и внешнеориентированной зональной политики требуют учета следующие положения прогнозов:

- перспективные рынки, продукты и услуги, а также перспективные направления научных исследований в разрезе направлений научно-технологического развития;

- оценка перспектив введения зависимости объема государственной поддержки компаний от числа взятых ими экологических, социальных и корпоративных обязательств и уровня их выполнения;

- потенциальные эффекты масштабного строительства индустриальных (промышленных) парков, агропромышленных парков, бизнес-парков, технопарков, промышленных технопарков;

- оценка потенциала освоения компаниями технологий Индустрии 4.0, стимулирования профильных НИОКР (в том числе через создание сетей устойчивых научно-технологических партнерств с иностранными компаниями), льготного кредитования проектов предприятий по

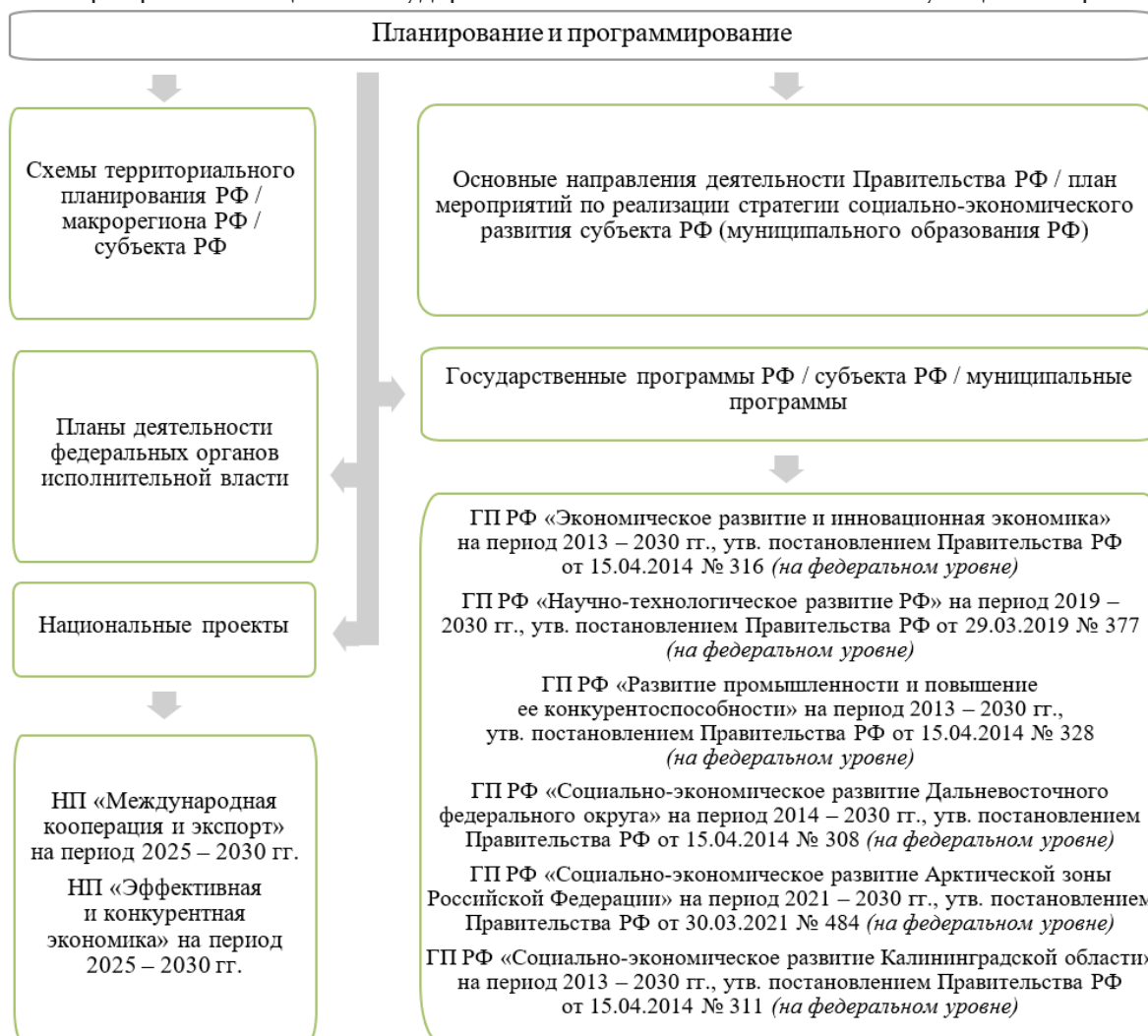
внедрению инновационных решений;

- анализ эффектов цифровизации системы государственной инвестиционной, промышленной, логистической поддержки компаний, в том числе в сфере внешнеэкономической деятельности;

- оценка в рамках базового и консервативного вариантов условий реализации инвестиционных проектов, в том числе индексов-дефляторов и инфляции, индексов промышленного производства и инвестиций в основной капитал, товарно-географических и структурных показателей внешней торговли;

- потенциальные показатели доходов и расходов бюджетов бюджетной системы России с учетом финансового обеспечения национальных проектов и государственных программ.

Документы стратегического планирования в рамках процесса планирования и программирования представлены на рисунке 5. Подобные ДСП представляют собой комплекс проектных и / или процессных мероприятий, инструментов, планов-графиков обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям.



**Рисунок 5** – Документы стратегического планирования России в рамках процессов планирования и программирования

Источник: составлено автором на основе [23 – 25; 27].

С точки зрения осуществления общей и внешнеориентированной зональной политики значимыми являются следующие положения национальных проектов (далее также – НП) и государственных программ (далее также – ГП).

- НП «Международная кооперация и экспорт» (федеральные проекты «Промышленный экспорт»,

«Создание зарубежной инфраструктуры», «Системные меры развития международной кооперации и экспорта», «Экспорт продукции агропромышленного комплекса»): расширение программ поддержки внешнеэкономической деятельности (в т.ч. за счет преференциальных проектов компенсации части затрат на НИОКР, получение сертификатов соответствия, транспортировку; льготного кредитования АО «Росэксимбанк», ВЭБ.РФ; внедрения в субъектах России регионального экспортного стандарта 2.0; создания сервисов цифровой экосистемы «Одно окно» экспортера на базе АО «РЭЦ»); создание международных транспортно-логистических маршрутов с преференциальными условиями перемещения по ним; создание сети транспортно-логистических центров и промышленных зон.

- НП «Эффективная и конкурентная экономика» (федеральные проекты «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Производительность труда», «Повышение инвестиционной активности», «Низкоуглеродное развитие», «Развитие финансового рынка», «Технологии», «Развитие конкуренции»): расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к объектам парковой инфраструктуры и финансовым инструментам (поручительства и кредитование); повышение эффективности работы центров компетенций по повышению производительности труда и экологичности процессов предприятий.

- ГП РФ «Экономическое развитие и инновационная экономика» (федеральные проекты «Комплексная поддержка инвестиционных проектов», «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий», «Политика низкоуглеродного развития»): развитие особых экономических зон и инновационных центров, обеспечивающих структурную трансформацию экономики на основе использования низкоуглеродных технологий; обеспечение инвесторов (в т.ч. малых и средних компаний) капиталом и инфраструктурой, а также стабильными условиями регуляторной среды; развитие международных деловых контактов и расширение рынков сбыта российской продукции.

- ГП РФ «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» (в т.ч. федеральные проекты «Поддержка наукоградов», «Создание крупных объектов инфраструктуры науки и высшего образования», «Национальная технологическая инициатива»): развитие цифровых платформ, обеспечивающих многоканальное финансирование инновационных проектов, научных и научно-технических программ; формирование и реализация национальных и международных инфраструктурных проектов в технологической сфере.

- ГП РФ «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (в т.ч. федеральные проекты «Содействие в реализации инвестиционных проектов и поддержка производителей высокотехнологической продукции в гражданских отраслях промышленности», «Поддержка региональных программ развития промышленности», «Развитие промышленной инфраструктуры и производственной кооперации в субъектах Российской Федерации»): развитие промышленных кластеров, индустриальных (промышленных) парков и технопарков в целях роста производительности труда, повышения энергоэффективности и ресурсосбережения производства, создания условий для продвижения несырьевой высокотехнологичной промышленной продукции и технологий на мировые рынки; синхронизация мероприятий стимулирования технологической и структурной трансформации промышленности (в т.ч. механизма специальных инвестиционных контрактов, субсидиарных мер поддержки, проектного финансирования) с развитием технологических платформ, инновационных территориальных кластеров, а также стратегиями государственных институтов развития (в т.ч. фондов развития промышленности, центров экспорта), государственных компаний и корпораций.

- ГП РФ «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа»: развитие территорий опережающего развития и свободного порта Владивосток в Дальневосточном федеральном округе (далее также – ДФО) с благоприятными, в том числе инфраструктурными, условиями для привлечения инвестиций; увеличение объема экспортных сделок организаций ДФО со странами Азиатско-Тихоокеанского региона; реализация планов развития центров экономического

роста субъектов России, входящих в состав ДФО.

- ГП РФ «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации»: развитие правового режима государственной поддержки предпринимательской деятельности на территории Арктической зоны России (далее также – АЗ РФ); инфраструктурная поддержка реализации новых инвестиционных проектов; привлечение иностранных инвесторов в экономические проекты на территории АЗ РФ; развитие экономического сотрудничества территорий, входящих в состав АЗ РФ, с регионами арктических государств.

- ГП РФ «Социально-экономическое развитие Калининградской области»: развитие особой экономической зоны на территории области; реализация проектов в сфере высоких технологий; создание межрегионального кластера автомобильной промышленности, в том числе на базе площадок бывших автомобильных производств в Калининградской области; снятие инфраструктурных ограничений в части сбалансированного использования портовых мощностей, транспортной безопасности Калининградской области.

Значимым в системе стратегического планирования является процесс мониторинга и контроля, осуществляемый на основе анализа ежегодных отчетов Правительства РФ / высшего должностного лица субъекта РФ / главы муниципального образования о результатах деятельности, сводных годовых докладов о ходе реализации и об оценке эффективности государственных программ РФ / субъекта РФ / муниципальных программ и докладов о реализации планов деятельности федеральных органов исполнительной власти. В результате мониторинга и контроля проводится комплексная оценка степени достижения запланированных целей социально-экономического развития; оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования; контроль сроков достижения целевых показателей и целевого использования ресурсов; разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования.

Анализ российских документов стратегического планирования на предмет наличия положений, прямо касающихся реализации зональной политики, выявил признаки фрагментарной зонально-стратегической интеграции. Взаимоувязка положений федеральных законов, устанавливающих конкретный зональный преференциальный режим, с положениями проектных и программных документов в настоящее время обеспечена в малой степени.

### **Проектирование параметров комплексной программы России в сфере создания и функционирования СЭЗ**

Достижению полноценного учета положений документов стратегического планирования России при проведении общей и внешнеориентированной зональной политики, по нашему мнению, будет способствовать разработка программы развития СЭЗ в России (таблица 3).

**Таблица 3** – Концепция паспорта комплексной программы России в сфере общей и внешнеориентированной зональной политики

Раздел концепции паспорта	Краткая характеристика раздела
Оценка текущего состояния сферы реализации комплексной программы с обозначением передовых отечественных и зарубежных практик зонального развития Выявление рисков и возможностей, связанных с функционированием национальных СЭЗ в разрезе типов и территорий базирования	Оценка целесообразности создания СЭЗ (применение методики оценки геоэкономических преимуществ территорий – выделение «благоприятных», «условно благоприятных» и «неблагоприятных» территорий с точки зрения создания и устойчивого функционирования в их границах СЭЗ). Оценка уровня реализации внешнеэкономического потенциала СЭЗ (применение методики оценки геоэкономических факторов успешного

Раздел концепции паспорта	Краткая характеристика раздела
<p>Перспективные направления совершенствования регулирования в отношении СЭЗ (на уровне федеральных законов и подзаконных актов)</p>	<p>функционирования СЭЗ – выделение СЭЗ с отсутствующим/ низким, средним и высоким уровнем реализации внешнеэкономического потенциала).</p> <p>Геоэкономическое картирование (совмещение уровня развития геоэкономических преимуществ территории с уровнем реализации внешнеэкономического потенциала СЭЗ – выделение моделей «успешного и устойчивого», «успешного и неустойчивого», «неуспешного и устойчивого», а также «неуспешного и неустойчивого» функционирования СЭЗ).</p> <p>Выбор оптимальных типов СЭЗ с учетом зарубежного опыта и приоритетных направлений развития страны и ее территорий.</p> <p>Выбор оптимальных моделей управления и финансирования СЭЗ с учетом зарубежного опыта (обзор актуальной нормативной базы и стандартов в области управления; характеристика различных органов управления СЭЗ и их функций).</p> <p>Выбор модели регулятивного режима СЭЗ с учетом централизованного алгоритма выбора оптимального преференциального режима: а) описание требований к потенциальным резидентам СЭЗ и их инвестиционным проектам; б) описание компонентов инфраструктуры поддержки инвесторов; в) описание возможных компонентов преференциального режима СЭЗ (налоговые льготы, инвестиционные гарантии, стабилизационные оговорки, механизм «одного окна», возможности урегулирования споров и др.); г) нанесение на карту страны типов преференциального режима для каждой возможной локализации СЭЗ с учетом особенностей экономического положения (обеспечение стыковки преференциального режима СЭЗ с общими национальными и региональными льготными программами).</p> <p>Выбор оптимальной системы оценки эффективности СЭЗ с учетом зарубежного опыта: описание субъектов оценки, ее параметров (в том числе методов, периодичности) и показателей.</p> <p>Оценка должна включать показатели общей экономической, социальной, бюджетной эффективности. Также должны быть учтены различные виды рисков, в том числе экологических.</p>
<p>Цели комплексной программы</p>	<p>- Привлечение инвесторов (в т.ч. иностранных) в реализацию на территории СЭЗ проектов по созданию новых и модернизации действующих производств</p>

Раздел концепции паспорта	Краткая характеристика раздела
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Отраслевая диверсификация инвестиционных проектов резидентов СЭЗ.</li> <li>- Создание резидентами СЭЗ новых рабочих мест (с акцентом на высокой степени их производительности).</li> <li>- Рост несырьевого неэнергетического экспорта резидентов СЭЗ (с акцентом на продукции высокой степени передела).</li> </ul>
Влияние на достижение национальных целей развития	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Национальная цель «Экологическое благополучие» (целевой показатель, предусмотренный абзацем «а» п. 5 указа Президента РФ от 07.05.2024 № 309).</li> <li>- Национальная цель «Устойчивая и динамичная экономика» (целевые показатели, предусмотренные абзацами «в», «ж», «з», «и», «о», «у» п. 6 указа Президента РФ от 07.05.2024 № 309).</li> <li>- Национальная цель «Технологическое лидерство» (целевые показатели, предусмотренные абзацами «а», «г», «е» п. 7 указа Президента РФ от 07.05.2024 № 309).</li> </ul>
Показатели комплексной программы	<p>Приведение специфичных (связанных с общей и внешнеориентированной зональной политикой) и сквозных (связанных с общей и внешней экономической политикой, отраженной в других программах и национальных проектах) показателей комплексной программы, характеризующих вклад в достижение выделенных национальных целей.</p> <p>Показатели впоследствии должны быть указаны в разбивке по федеральным округам и субъектам РФ.</p>
Структура комплексной программы	Формирование проектной (федеральные, ведомственные проекты) и процессной (комплексы процессных мероприятий) частей комплексной программы развития СЭЗ с приведением задач, планируемых к решению в рамках выделенных целей, а также ожидаемых эффектов от реализации задач.
Финансовое обеспечение комплексной программы	<p>Расчет должен учитывать: а) расходы в целях реализации мероприятий по строительству и (или) реконструкции объектов инфраструктуры, необходимых для реализации инвестиционных проектов в СЭЗ; б) расходы на предоставление мер поддержки проектов резидентов СЭЗ.</p> <p>Целесообразно формировать итоговый бюджет комплексной программы после рассмотрения и утверждения бизнес-планов СЭЗ всех типов.</p>

Источник: составлено автором на основе [4; 6; 15 – 16; 27].

Разработка и принятие комплексной программы развития СЭЗ, на наш взгляд, позволит российским территориям перейти от конкуренции за инвестиции на основе набора льгот и субсидий к конкуренции на основе качества своего ценностного предложения [8]. Последнее предполагает

уникальные компетенции, инфраструктуру или сырьевую базу, в конечном счете сформированные в рамках территорий отрасли специализации. СЭЗ должны стимулировать привлечение в пространство своего базирования инвесторов в действующие или связанные с ними отрасли, тем самым развивая собственные конкурентные преимущества, избегая дублирования отраслей, развивающихся на смежных территориях с отсутствием СЭЗ. Последовательная реализация мероприятий комплексной программы будет способствовать созданию своеобразного национального геоэкономического атласа, отображающего в том числе карту конкурентных преимуществ территорий, и увязать с ним развитие многочисленных общих и зональных преференциальных режимов.



## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. A Practitioner's Guide to Investment Laws – Technical and Statistical Report [Электронный ресурс] / UNCTAD. – 2024. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2024d3\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcb2024d3_en.pdf) (дата обращения: 01.12.2025).
2. Aggarwal, A. SEZs and Economic Transformation: Towards a Developmental Approach // Transnational Corporations. – 2019. – Vol. 26, Issue 2. – P. 27–48. DOI: 10.18356/d5636c42-en
3. ASEAN Investment Report 2025 – Foreign Direct Investment and Supply Chain Development [Электронный ресурс] / UNCTAD. – 2025. – URL: [https://asean.org/wp-content/uploads/2025/10/AIR2025\\_rev17-Okt.pdf](https://asean.org/wp-content/uploads/2025/10/AIR2025_rev17-Okt.pdf) (дата обращения: 01.12.2025).
4. Fauzi, A. Designing Strategies to Improve the Competitiveness of Special Economic Zones / A. Fauzi, M. Huseini, A.Y.S. Rahayu // Technium Social Sciences Journal. – 2022. – Vol. 31, Issue 1. – P. 22–43. DOI: 10.47577/tssj.v31i1.6358
5. Foreign Direct Investment Trends in Emerging Markets: A Focus on Africa [Электронный ресурс] / UNCTAD. – 2025. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/diae2025d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diae2025d1_en.pdf) (дата обращения: 01.12.2025).
6. Galal, R. Special Economic Zones and Industrial Parks in South Asia: An Assessment of Their Regulatory Structures [Электронный ресурс]. – World Bank, 2021. – URL: <https://hdl.handle.net/10986/36585> (дата обращения: 01.12.2025).
7. Huang, D. Is the Special Economic Zone an Effective Policy Tool for Promoting Polycentricity? Evidence from China / D. Huang, Y. Wang, L. Zheng // Journal of Geographical Sciences. – 2024. – Vol. 34. – P. 2166–2192. – DOI: 10.1007/s11442-024-2288-x
8. Investment Laws: Key Trends and Developments – Investment Policy Monitor, Issue 29 [Электронный ресурс] / UNCTAD. – 2024. – URL: [https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2024d7\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/diaepcbinf2024d7_en.pdf) (дата обращения: 01.12.2025).
9. Karambakuwa, R.T. Special Economic Zones and Transnational Zones as Tools for Southern Africa's Growth: Lessons from International Best Practices [Электронный ресурс] / R.T. Karambakuwa, R.M. Ncwadi, W. Matekenya, L. Jeke, S. Mishi. – WIDER Working Paper 170/2020. Helsinki: UNU-WIDER. – URL: <https://doi.org/10.35188/UNU-WIDER/2020/927-3> (дата обращения: 01.12.2025).
10. Kostic, D. Synergy of the Special Economic Zones, Industrial Parks, Export Processing Zones and Logistic Centers [Электронный ресурс] // World FZO Bulletin. – September 2024. – P. 28–47. – URL: <https://www.worldfzo.org/Services/knowledge/Bulletins> (дата обращения: 01.12.2025).
11. Shvetsov, A.N. State Participation in Transformation of Russia's Socioeconomic Space // Regional Research of Russia. – 2023. – Vol. 13, Issue. 1. – P. 192–223. – DOI: 10.1134/S2079970522700551
12. Tracking Special Economic Zones in the Western Balkans: Objectives, Features and Key Challenges [Электронный ресурс] / OECD. – 2017. – URL: <https://doi.org/10.1787/92e81462-en> (дата обращения: 01.12.2025).
13. Zhang, L. Do Firms Pollute Less in Special Economic Zones? Firm-Level Evidence from China / L. Zhang, T. Gan, Z. Xu // Economics of Transition and Institutional Change. – 2025. – Vol. 33, Issue 3. – P. 741–761. – DOI: 10.1111/ecot.12445
14. Единый реестр правовых актов и других документов Содружества Независимых Государств. Сайт Исполкома СНГ. [Электронный ресурс]. – URL: <https://eccis.org/reestr2/> (дата обращения: 05.11.2025).
15. Искандаров, Д.З. Концептуальная модель процесса управления проектами развития промышленности в особых экономических зонах // Экономика, предпринимательство и право. – 2023. – Т. 13, № 10. – С. 3953–3976. DOI: 10.18334/ep.13.10.119319
16. Карачев, И.А. Методологические основы устойчивого развития специальных экономических зон в системе международных экономических отношений : монография. – Москва : КноРус, 2025. – 559 с.

17. Котов, А.В. Особенности регулирования преференциальных территориальных режимов в странах ЕС // Современная Европа. – 2023. – № 1. – С. 100–112. DOI: 10.31857/S0201708323010084
18. Кузнецова, О.В. Приграничная торговля как объект исследований и государственного регулирования // Региональные исследования. – 2023. – № 3. – С. 18–26. DOI: 10.5922/1994-5280-2023-3-2
19. Латкин, А.П. Трансформация теоретических подходов к управлению результативностью преференциальных режимов / А.П. Латкин, Л. Тао // Вестник евразийской науки. – 2024. – Т. 16, № 4. DOI: 10.15862/42ECVN424
20. Лексин, В.Н. Дороги, которые мы не выбираем (о правительственной «Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года») // Российский экономический журнал. – 2019. – № 3. – С. 3–24. DOI: 10.33983/0130-9757-2019-3-3-3-24
21. Леонов, С.Н. Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // Пространственная экономика. – 2017. – № 2. – С. 41–67. DOI: 10.14530/se.2017.2.041-067
22. Одинцова, А.В. Преференциальные территории в пространственном развитии Российской Федерации // Федерализм. – 2023. – Т. 28, № 2. – С. 27–46. DOI: 10.21686/2073-1051-2023-2-27-46
23. Официальный сайт Правительства Российской Федерации. Раздел «Работа Правительства» [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/rugovclassifier/> (дата обращения: 05.11.2025).
24. Портал «Государственные программы России» [Электронный ресурс]. – URL: <https://programs.esopomy.gov.ru/> (дата обращения: 05.11.2025).
25. Портал «Национальные проекты России» [Электронный ресурс]. – URL: <https://национальныепроекты.рф/> (дата обращения: 05.11.2025).
26. Сапир, Е.В. Кластерная политика как инструмент повышения международной конкурентоспособности региона / Е.В. Сапир, И.А. Карачев // Российский внешнеэкономический вестник. – 2014. – № 8. – С. 45–59.
27. Электронный фонд нормативно-технической и нормативно-правовой информации. Консорциум «Кодекс». [Электронный ресурс]. – URL: <https://docs.cntd.ru/> (дата обращения: 05.11.2025).

# Program-Targeted Approach to the Formation and Development of Special Economic Zones

**Karachev Igor Andreevich**

Cand. Sci. (Econ.), Associate Professor

P. G. Demidov Yaroslavl State University, Yaroslavl, Russian Federation

E-mail: karachev2011@yandex.ru

---

## KEYWORDS.

foreign economic policy, foreign-oriented zonal policy, full/ adaptive/fragmentary zonal strategic integration, strategic planning documents, comprehensive zonal program, geoeconomic mapping, geoeconomic atlas

## ABSTRACT.

Special zones, as a comprehensive spatial tool for providing infrastructure, financial, and customs support to companies and creating a favorable regulatory environment, play a significant role in the implementation of effective general and foreign national economic policy. Given the conceptual, functional, and institutional differences in the conducting of preferential policies in developed and developing economies, it is important to understand the relationship between the level of positive impact of zonal policies and the extent to which their provisions are consistent with national development strategy objectives. The purpose of this article is to develop, using Russia as an example, a concept for a comprehensive program for the development of special zones that will enable Russian territories to move from competing for investment based on a set of incentives and subsidies to competing based on the quality of their value proposition. The study identified three approaches countries take to incorporating zonal policy provisions into strategic planning documents: full, adaptive, and fragmentary integration. The author justifies the need to consider general and foreign-oriented zonal policy in the context of key areas of general and foreign economic policy: trade, investment, industrial (production), technological (innovation), and spatial. The article uses Russia as an example to systematize the provisions of strategic planning documents that should be taken into account in the policy of creating special zones. These provisions are grouped according to key processes: general goal setting (goals and priorities of zonal development); sectoral/territorial goal setting (functional and spatial characteristics of zonal development); forecasting (zonal development scenarios); planning and programming (zonal development tools); and monitoring and control (effectiveness and efficiency of zonal development). The author has designed the parameters of a comprehensive program for Russia in the field of creating and operating special zones, the implementation of which will make it possible to link the development of the country's general and zonal preferential regimes with the competitive advantages of its territories.

---