

Тазутдинов И. Р.

заместитель генерального директора по эксплуатации,
ОАО «ОЭЗ ППТ «Алабуга»
e-mail: Ildar.Tazutdinov@tatar.ru

Исторический анализ особого экономического зонирования в России

В статье приведена последовательная история и периодизация особого экономического зонирования в российском государстве начиная с древних времен до современности. Рассмотрены отдельные прототипы современных отечественных ОЭЗ, между которыми выявлена определенная преемственность. Проанализированы основные факторы, обуславливающие развитие ОЭЗ на разных этапах применения данной практики, а также изменения экономико-политических подходов государства в отношении подобных проектов.

Ключевые слова: особая экономическая зона (ОЭЗ), свободная экономическая зона (СЭЗ), оффшор, технопарк, закрытое административно-территориальное образование (ЗАТО), наукоград, промышленная политика, региональная политика.

Tazutdinov I. R.

Deputy CEO on exploitation «Special economic zone «Alabuga», JSC

Historical analysis of special economic zones in Russia

The article casts light upon the history of special economic zones in Russia, providing its periodization from the ancient times to the present time. The author focuses on some prototypes of modern Russian SEZs finding certain successive links between them. He analyses the main factors which have been determining the development of SEZs at different stages as well as the changes in the government's economic policy approach towards such projects.

Keywords: special economic zone (SEZ), free economic zone (FEZ), offshore, technopark, closed city, science city, industrial policy, regional policy.

При изучении истоков становления и перспектив развития практики особого экономического зонирования на территории Российской Федерации представляется целесообразным использовать наряду с иными методами исследования также и исторический анализ.

Прежде всего, говоря об историческом аспекте рассматриваемого явления, следует исходить из того, что прообразы современных российских особых экономических зон (ОЭЗ) имеют достаточно глубо-

кие корни. Такие прототипы существовали задолго до появления концепции ОЭЗ как атрибута нынешних социально-экономических реалий, и соотносились с характерными для соответствующего периода времени моделями национального хозяйства. Притом, что они, безусловно, несли на себе формальный отпечаток последних, вопрос об их органичном вплетении в канву имевшихся социально-экономических моделей является открытым и небесспорным.

Подробное, комплексное и исчерпывающее исследование «предков» современных особых экономических зон России представляет интерес скорее с исторической точки зрения. В рамках настоящей статьи остановимся лишь на обзоре и краткой характеристике некоторых отдельных феноменов, рассмотрение которых может иметь практическое значение для дальнейшего анализа ОЭЗ.

В первую очередь, обращаясь к наиболее отдаленной ретроспективе, следует упомянуть весьма распространенный в прошлом и сохранившийся до настоящего времени институт монастырей. Дистанцируясь от культурного и религиозного значения данных объектов, следует отметить некоторые особенности их экономического положения и хозяйственной деятельности.

Самая очевидная общая черта православных монастырей с момента их зарождения на Руси и объектов рассматриваемой проблематики ОЭЗ — их территориальная обособленность. Четкая демаркация и разделение территории на «внутри» и «вне» стен монастыря определяло статус его эксклюзивности (*exclusive territory*) и с правовой точки зрения экстерриториальности *mutatis mutandis*. Закрепленное в уставных документах и согласованное с сувереном, данное положение всецело отражалось на ключевых аспектах функционирования объекта¹.

В административном плане важной чертой представляется высокая степень автономности монастырей в совокупности с широкими полномочиями настоятелей. В организационном же ключе заслуживает внимание тот факт, что монастыри (по крайней мере, формально) подчинялись исключительно церковным, но не светским властям, т.е. отдельному институту².

¹ Не вдаваясь в подробности, под «сувереном» понимаем властителей княжеств и областей, на территории которых располагались монастыри, позднее — самодержца (царя). Стоит заметить, что даже в период татаро-монгольского ига особое положение монастырей принималось и уважалось действовавшими институтами власти.

² Данная практика концептуально соответствует идее о создании специальных структур (органов, ведомств), к сфере компетенции которых относится институциональное устройство и обеспечение основ функционирования ОЭЗ (в современной российской действительности — ОАО «Особые экономические зоны»).

Ввиду того, что в допетровский период (т.е. до секуляризации) Церковь как общественный институт не являлась *de jure* и *de facto* некоммерческой организацией, на территориях монастырей активно велась хозяйственная деятельность, направленность которой не ограничивалась удовлетворением собственных нужд. Земельные владения, возделыванием которых часто занимались не только монахи (послушники), но также специально привлекаемые крестьяне и иные работники, могли обеспечивать стабильный доход. Кроме того, большое развитие получали отдельные светские ремесла, некоторые из которых вполне можно охарактеризовать как инновационные для данной эпохи.

Не в последнюю очередь данное обстоятельство обуславливалось наиболее важной чертой экономической деятельности монастырей в рамках изучаемой тематики – особым (льготным) налоговым режимом. В частности, речь идет о том, что монастырские земли, будучи «беломестным», не облагались государственным налогом. Полный же перечень льгот, как правило, зависел от статуса, значимости конкретного монастыря, а также других специфических факторов, и с течением времени изменялся. Тем не менее в большинстве случаев он напрямую способствовал динамичному поступательному развитию соответствующего хозяйства и укреплению позиций монастыря как локального центра (hub) не только культурной, но и экономической жизни.

Как известно, со временем произошла последовательная смена друг другом процессов секуляризации, гонений на Церковь в годы советской власти, и ее возрождения после 1991 г. как религиозной организации, рассматриваемой в целях налогообложения в качестве НКО³. Как следствие роль монастырей в качестве субъектов, которым были присущи отдельные черты современных ОЭЗ, постепенно сошла на нет. Разумеется, в условиях современной социально-экономической формации говорить о монастырях и в равной степени об иных структурных единицах религиозных организаций (вне зависимости от конфессии, численности верующих и т.д.), как о некоторых квази-ОЭЗ абсолютно

Более того, некоторым монастырям и, в частности, лаврам со временем стал присваиваться статус т.н. ставропигии, в результате чего они обретали независимость от местной епархиальной власти и подчинялись непосредственно Патриарху или Синоду.

³ Детальное изложение истории секуляризации в России определенно выходит за рамки работы. В то же время следует отметить, что ее основные вехи (полемика иосифлян и нестяжателей, Манифест о секуляризации монастырских земель 1764 г., декреты большевиков и др.) оказывали непосредственное влияние на положение монастырей как своеобразных предтеч ОЭЗ. При этом аналогичные явления наблюдались и в других европейских государствах.

некорректно не только по этическим, но также по экономическим соображениям. Однако с учетом изложенных выше особенностей и в пределах исследуемой проблематики представляется вполне уместным соотнесение данных двух категорий вплоть до рассмотрения российских монастырей на ранних стадиях их существования (с определенным допущением — до XVIII в.) в качестве ОЭЗ *ante litteram* ⁴.

Еще одним объектом, представляющим интерес для анализа механизмов, содержательно напоминающих ОЭЗ, однако формально не называемых таковыми, видится Немецкая слобода в Москве (также известная как «слобода Кукуй») ⁵. К характерным особенностям данного образования следует также отнести: территориальную обособленность, специальный административно-правовой режим и орган управления, особый статус резидентов, налоговые льготы, а также иные экономические стимулы и преференции, инновационный характер хозяйственной деятельности. В совокупности данные признаки дают объективные основания соотнести Немецкую слободу с ОЭЗ в общепринятой, а также в авторской трактовке ⁶.

На протяжении всей истории своего существования (XVI—XVIII вв.) Немецкая слобода представляла собой место компактного проживания иностранцев — главным образом, из стран Западной Европы (не только германских земель) ⁷. С точки зрения экономической истории, данных людей вполне можно определить как одних из первых иностранных резидентов и отчасти инвесторов. Будучи своего рода

⁴ Латинское выражение *ante litteram*, встречающееся главным образом в англо- и италийской научной литературе применяется для обозначения явления, которое имело место на определенном историческом отрезке до того, как то же явление получило широкое распространение, и, в конечном счете, научное описание.

⁵ Наряду с ней отдельными чертами современных ОЭЗ, возможно, обладали т.н. белые слободы, чье население проживало на территории белых (обеленных, обельных) земель (мест), сравнимых по статусу с вышеупомянутыми монастырскими землями. Данные люди освобождались от налогов в пользу государства (тягла). Впрочем, полноформатное сопоставление данных административных единиц с особыми экономическими зонами в современном понимании вряд ли может рассматриваться как состоятельное.

⁶ Особая экономическая зона (ОЭЗ) — обособленная часть территории государства, обладающая институциональной инфраструктурой, на которой действует специальный правовой и административный режим, регулирующий экономические отношения в пределах ее границ, а также с внешним миром. См.: Тазутдинов И.Р., Юлдашев Р.Т. Особые экономические зоны: на пути к универсальной терминологии // Финансовый бизнес. — 2013. — № 5. — С. 30—34.

⁷ К концу указанного промежутка времени похожие и одноименные внутригородские образования появляются и в других крупнейших экономических центрах России (Санкт-Петербург, Воронеж).

пионерами-первопроходцами в исторической перспективе, они же первыми столкнулись с реализацией политических и социальных рисков — поджогов (крымский поход на Москву 1571 г., Смутное время) и неоднократных погромов со стороны автохтонного населения. С другой стороны, политическая конъюнктура нередко оказывала и благотворное, стимулирующее влияние на развитие данного образования — например, в годы правления Бориса Годунова. Так или иначе, происходившие на этом фоне дислокации и изменение географии Немецкой слободы практически не оказали структурного влияния на самобытность уклада ее жизни и социально-экономических реалий.

Вместе с тем следует отдельно подчеркнуть особый характер подчиненности рассматриваемого объекта и режим его администрирования. Так, до реформы системы государственного управления при Петре I (преобразование приказов в коллегии) Немецкая слобода управлялась сначала Панским, затем после его организации — Иноземским приказом. К сфере компетенций данного ведомства относился сложный комплекс задач, решение которых было необходимо для административного обеспечения жизнедеятельности в пределах слободы: от консульских процедур, до разрешения споров (*dispute settlement* — в т.ч. с местным населением), обеспечения правопорядка, выплаты жалования иностранцам, находящимся на службе у царя, выделения земель (!) и т.п.⁸

Итак, перечень вопросов, решаемых Иноземским приказом в исследуемом контексте, явно не ограничивался областью полномочий современных органов управления особыми экономическими зонами. Иными словами, в рамках такой модели речь может идти о централизации административной власти, ее концентрации и сосредоточении в руках одного ведомства. Разумеется, в условиях современного принципа разделения властей, межведомственного сотрудничества и взаимодействия (*interministeriality*) такая система управления видится устаревшей и в исконном виде нежизнеспособной, однако отдельные ее черты (в частности, определенное расширение полномочий администраций

⁸ Проводя условное сравнение с современной системой органов государственного управления России, можно утверждать, что Иноземский приказ объединял в себе отдельные значимые функции органа местного самоуправления (префектуры), миграционной службы, арбитражного суда и т.д. Важно, что помимо сугубо административных задач данным органом решались и непосредственно экономические вопросы (жалование, льготы, сбор статистических данных, отчетность и проч.). Таким образом, круг задач представляется (до известного предела) гораздо шире по сравнению с областью компетенций современных администраций ОЭЗ, например, ОАО «Особые экономические зоны», и даже министерства экономического развития.

ОЭЗ) вполне могут приниматься на вооружение в целях проектирования (SEZ shaping) или реформирования (reshaping) соответствующих управляющих структур.

Что же касается правового и фактического положения резидентов Немецкой слободы, его в целом вполне можно охарактеризовать как режим если не наибольшего, то, по крайней мере, значительного благоприятствования. Налицо комплекс явных привилегий по сравнению с «обычными москвичами»: конкретно — в отношении налогообложения (как личные налоги, так и налоги на производимую продукцию), уплаты торговых пошлин (вплоть до нулевой ставки) и преференциальных прав на занятие отдельными видами экономической деятельности (винокурение и пивоварение — фактически выдача исключительных лицензий)⁹.

Создание такого рода тепличных условий определенно способствовало динамичному развитию слободского хозяйства, стимулировало местных производителей и давало им импульс к инновационной деятельности, приносящей осязаемый результат. Так на территории слободы во второй половине XVII века была открыта одна из первых в Москве мануфактур (А.Паульсен), в самом начале XVIII века — первая частная аптека (Я.Грегори). Помимо этого многие иностранцы, приезжающие в Немецкую слободу, привозили с собой новейшие достижения, ценные знания и, говоря современным языком, ноу-хау (особенно в области техники). Другими словами, наблюдался импорт технологий, положительно отражающийся на увеличении экономического потенциала «слободской ОЭЗ»¹⁰.

В связи с вышеперечисленными обстоятельствами и обозначенными причинами, Немецкая слобода достаточно сильно выделялась на фоне московского пейзажа (в т.ч. экономического) рассматриваемой эпохи, будучи некоторым «оазисом», единственным в своем роде очагом инновационного развития. Примечательно, что исторически

⁹ Как известно, в настоящее время во многих странах (например, в Белоруссии) производство алкогольной (и, как правило, табачной) продукции на территории особых экономических зон (в белорусских терминах — специальных экономических зон) напрямую и/или косвенно запрещено соответствующими регулирующими актами.

¹⁰ Наряду с ввозом инновационных технологий необходимо отдельно упомянуть о притоке ценного человеческого капитала (human capital): среди выдающихся резидентов Немецкой слободы помимо вышеназванных деятелей были сподвижники Петра I Ф.Я. Лефорт, П.Гордон и др., сыгравшие значительную роль в российской истории. Вообще, Немецкая слобода по сути была не только особой экономической, но также особой культурной зоной.

последовавшее в XVIII веке «прорубание окна в Европу» и общегосударственная модернизация (вне зависимости от оценок ее проявлений и результатов) в известной степени начались именно оттуда.

Тем не менее, сильный контраст с социально-экономическими (а также не в последнюю очередь, культурными) реалиями окружающего слободу региона не мог не создавать почву для конфликта интересов. Напряженность в отношениях с коренным населением нарастала по мере увеличения разрыва в условиях жизни (*gap in living standards*), доходах и, что также очень важно, ценах на землю и недвижимость¹¹. В целом экономическая и культурная изоляция объекта достигла своего пика к началу XVIII столетия. До этого, как уже отмечалось, вспышки народного гнева и постоянно растущее недовольство несколько раз ставили его на грань полной ликвидации, однако «Кукуй держался», подобно фениксу возрождаясь после пожаров (нередко на новом месте) и оправляясь от погромов.

В новых же условиях петровского и постпетровского времени Немецкая слобода в Москве начала постепенно утрачивать свои позиции, в т.ч. после переноса столицы в Санкт-Петербург. Не вдаваясь в глубокий анализ множественных предпосылок и факторов, приведших к упадку московского «Кукуя» и отчасти его ускоривших, заметим, что в глазах монарха, не понаслышке знакомого с обстановкой, дальнейшее мощное развитие данной квази-ОЭЗ могло серьезно нарушить социальное равновесие в городе и регионе. Последнее, со стратегической точки зрения, создавало прямую угрозу безопасности страны (в т.ч. экономической)¹².

С другой стороны, государственное руководство, возможно, перестало видеть необходимость в существовании Немецкой слободы в связи с проектами (пусть даже не явно выраженными, имплицитными) экстраполяции практики ее функционирования и жизнеустройства на территорию *in extremis* всей страны или значительной (допустим, европейской) ее части. Как бы то ни было, именно с периодом царствования Петра I, известного своим благосклонным отношением к иностранцам из стран Европы, связана утрата Немецкой слободой

¹¹ Различия были видны невооруженным глазом даже в инфраструктуре: чистые прямые улицы, уютные и опрятные домики немецкого городка довольно сильно выделялись на фоне других московских построек и архитектурных сооружений.

¹² См.: Тазутдинов И.Р. Количественная оценка влияния особых экономических зон на экономическую безопасность // Сборник трудов научно-практической конференции «Эконометрические методы в исследовании глобальных экономических процессов» / Фонд развития МГИМО. — М.: Анкил, 2013. — С. 211–222.

автономии (в результате реформы – переход в подчинение Бурмистерской палате) с ее вскоре последовавшим полным исчезновением.

Завершая анализ существования слободы «Кукуй» в целях проводимого исследования, необходимо еще раз сделать акцент на том, что, во-первых, она во многом послужила плацдармом для дальнейшей все-российской модернизации, и, во-вторых, что ключевые решения в отношении ее судьбы принимались на высшем государственном уровне. Данное обстоятельство «говорит само за себя», подтверждая тезис о высокой значимости и исключительной важности рассмотренной квази-ОЭЗ для национальной экономики того времени¹³.

Следующая не менее важная веха предыстории современных особых экономических зон относится уже к советскому периоду – более конкретно к времени правления И.В. Сталина, которое по значимости произошедших в стране преобразований (в т.ч. экономических) вполне сопоставимо с реформами петровской эпохи. Речь идет о существовавшей в рамках системы ГУЛаг сети НИИ и конструкторских бюро (КБ) тюремного типа, в которых отбывали наказание и работали многие выдающиеся ученые и конструкторы. Определенное сходство прослеживается уже даже в официальном названии данных объектов, на жаргоне именуемых «шарашками»: «особое техническое бюро» (ОТБ), «особое конструкторское бюро» (ОКБ) и т.п.¹⁴ Не останавливаясь подробно на анализе функционирования данных объектов, которое с уверенностью можно отнести к черным страницам российской/советской истории в целом и истории экономического зонирования в частности, перечислим по уже изложенной схеме их основные сходства с общей (стандартной) моделью ОЭЗ.

¹³ Практически полное отсутствие описания со стороны экономистов Немецкой слободы и ее рассмотрение преимущественно в культурно-историческом контексте, по нашему мнению, оправдывают данный относительно подробный (хоть и далеко не исчерпывающий) историко-экономический экскурс. Полагаем, что при должном научном интересе, он может быть использован в качестве отправной точки для дальнейшего изучения как теоретической, так и прикладной направленности. При таком подходе, возможно, также имеет смысл изучить хозяйственный уклад других упомянутых немецких слобод, равно как и аналогичных поселений: например, деревни (ныне – поселок) Фрязево, где проживали главным образом выходцы из романских и южноевропейских стран (называемые в противовес «немцам» *фряжями*), в т.ч. итальянские архитекторы, приглашенные для строительства Московского Кремля.

¹⁴ Слово «зона» в данном контексте может восприниматься двусмысленно: с одной стороны – в рассматриваемом экономическом контексте, с другой стороны – в жаргонно-бытовом. Быт, порядок содержания заключенных, внутреннее устройство и т.д. получили художественное и публицистическое описание в произведениях А.И. Солженицына («Архипелаг ГУЛАГ», «В круге первом»), имевшего личный опыт отбывания наказания на одном из таких объектов.

Во-первых, не вызывающая сомнений территориальная обособленность, к которой можно также добавить режимность объектов и безопасность, обеспечиваемую усиленной охраной. При таком жестком порядке взаимодействие резидентов с нерезидентами (при наличии такового) полностью контролировалось администрацией. Примечательно, что как минимум одна из достаточно известных «шарашек», в стенах которой велись разработки микробиологического оружия, располагалась на территории разоренного Суздальского Покровского монастыря¹⁵.

Во-вторых, особый режим администрирования — подчинение специализированным подразделениям НКВД/МВД СССР. В-третьих, льготы *mutatis mutandis* резидентам и их привилегированный статус по сравнению с другими заключенными. Не вдаваясь в подробности и основываясь на упомянутых работах А.И. Солженицына, следует отметить, что условия содержания (распорядок дня, пища, возможность условно-досрочного освобождения и т.д.) ОКБ/ОТБ, как правило, были существенно лучше по сравнению с другими объектами пенитенциарной системы тех времен. Тем не менее, сравнение данных «преференций» с классическими экономическими льготами или стимулами, возникающими в условиях добровольного, а не принудительного вступления в хозяйственные отношения, может быть, разумеется, лишь условным.

В-четвертых, инновационный характер деятельности, проявлявшийся в том, что предпочтение отдавалось наиболее передовым отраслям науки и техники (авиация, радиотехника, атомная энергетика и др.). Следует иметь в виду, что работа над многими впоследствии грандиозными проектами начиналась именно в «шарашках», причем уже в них были нередки случаи поистине «прорывных» открытий и достижений. Оставляя за кадром перечисление их длинного списка, заметим, что над ними в разные годы трудились резиденты — будущие всем известные «светила» советской и мировой науки, такие как С.П. Королев, А.Н. Туполев, Л.С. Термен, Н.В. Тимофеев-Ресовский и многие другие¹⁶.

После смерти И.В. Сталина (1953 г.) с ликвидацией ГУЛаг и реформой системы исполнения наказания на фоне т.н. хрущевской от-

¹⁵ Бюро особого назначения (БОН) Особого отдела ОГПУ, впоследствии — Биохимический институт (БИХИ), где трудились репрессированные ученые-микробиологи. Такое «совпадение» (имеющее, безусловно, причины прагматического характера) может быть расценено как некоторое подтверждение исторической преемственности с точки зрения особого экономического зонирования.

¹⁶ В соответствии со знаменитым лозунгом одной из пятилеток тех лет, «кадры решали все» даже гулаговских квази-ОЭЗ.

тепели ОКБ и ОТБ со временем перестали существовать. При безусловно положительном значении таких перемен для советского государства не следует недооценивать весомый вклад результатов функционирования «шарашек» в развитие и модернизацию отечественного хозяйственного комплекса военного и послевоенного времени. Представляется уместным утверждать, что выполнение пятилетних планов, передовые позиции СССР того периода в отдельных отраслях и т.д. обеспечивались в том числе за счет принудительного, унижающего человеческое достоинство, но тем не менее эффективного труда резидентов островов печально известного архипелага.

Итак, в ходе анализа пути становления российских особых экономических зон и поиска их следов в истории были обнаружены объекты, обладающие набором признаков, необходимым и достаточным для их отнесения к разряду ОЭЗ¹⁷. Подводя предварительный итог, допустимо сделать вывод о том, что данные квази-ОЭЗ сыграли весьма важную роль в российской экономической истории, стали фактором *sui generis*, предававшими импульс динамичному развитию национального хозяйства и выведению его на новый более высокий уровень.

Изучив в ретроспективе генезис особых экономических зон на территории современной России, целесообразно отталкиваться от того, что концепция и практика зонирования возникла отнюдь не на пустом месте, имеет глубокие корни и в известной степени традиции. При выработке должного и качественного, а не поверхностного подхода к работе с рассматриваемыми объектами (как в позитивном, так и в нормативном ключе) обращение к истории вопроса представляется крайне важным.

Опираясь на данный постулат, необходимо еще раз подчеркнуть, что ОЭЗ в России как таковые имели место практически при любых социально-экономических условиях, конъюнктуре и системе государственного устройства — даже в условиях плановой (командно-административной) экономики. Принимая зачастую достаточно необычные формы (вплоть до мрачных и извращенных — ОКБ/ОТБ, схематично описанных выше), они содержательно довольно отчетливо напоминали стандартную модель ОЭЗ.

¹⁷ С учетом сугубо прикладных целей и задач настоящего исследования были рассмотрены только основные (но далеко не все возможные) феномены подобного рода. Их список можно продолжить, изучив и проанализировав под предлагаемым ракурсом, например, военные поселения, ассоциируемые с А.А. Аракчеевым, образование Еврейской национальной области (отдельно о национально-этническом и миграционном аспектах ОЭЗ будет сказано далее) и т.д.

Прежде, чем обращаться к анализу особенностей, сильных и слабых сторон современного российского экономического зонирования, имеет смысл обозначить переход от рассмотренной предыстории к новейшим реалиям.

Ключевым связующим элементом, промежуточным звеном данной эволюции видятся технопарки и как один из подвидов последних уже упоминавшиеся объекты особого назначения — закрытые административно-территориальные образования (ЗАО)¹⁸.

Именно их экстенсивное и интенсивное развитие знаменует собой сдвиг от ОЭЗ «шарашечного» типа в сторону современных цивилизованных форм данной практики. Именно вследствие данных метаморфоз можно выдвинуть тезис о концептуальной преемственности номерных городов (таких, как Челябинск-40, Томск-7 и т.д.) и нынешних академгородков, наукоградов, инновационных центров, технополисов и т.п. — вплоть до знаменитого ИЦ Сколково¹⁹.

Унаследовав немногочисленные позитивные черты маргинальных с экономической точки зрения ОКБ/ОТБ²⁰, данные административно-территориальные (чаще всего муниципальные) образования с высоким и нередко градообразующим научно-производственным потенциалом стали органическим продолжением идеи концентрации

¹⁸ Термин «ЗАО» был официально введен Законом РФ от 14.07.1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Ввиду того, что в Советском Союзе данные объекты были засекречены и нередко отождествлялись с закрытыми военными городками (ЗВГ), более четкое понятие, чем «закрытый город» в официальных документах не фигурировало. В рамках настоящего исследования, определяя понятие «ЗАО», ориентируемся на смысл дефиниции ст.1 указанного Закона, однако не ограничиваемся им, имея в виду любые административно-территориальные единицы с градообразующими производственными предприятиями стратегического назначения, в пределах которых действует особый режим доступа к соответствующим объектам. Исторически применяем данную концепцию по отношению к подобным образованиям как СССР, так и современной России.

¹⁹ Здесь и далее для обозначения всего предметного поля данного смыслового ряда используем видовое обобщающее и собирательное понятие «технопарк» без его дополнительной спецификации в трактовке В.И. Барина и Г.М. Костюниной. (Баронов В.И., Костюнина Г.М. Свободные экономические и оффшорные зоны (экономико-правовые вопросы зарубежной и российской практики) — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2013. — С. 542—543). К нему же на основе функционального подхода относим, в отличие от авторов цитируемого источника, обозначенное выше понятие ЗАО.

²⁰ Возвращаясь к дискурсу о «гулаговских» ОЭЗ, при абсолютном стремлении к исключительной объективности и беспристрастности изложения, полностью отказать или, во всяком случае, дистанцироваться от субъективных оценочных суждений оказывается крайне непросто.

«инновационного капитала». В результате аккумуляции факторов производства, необходимых для инновационной деятельности (персонал, инфраструктура и т.д.) в передовых отраслях экономики, такие объекты приобрели форму узловых центров системы национального хозяйства. С учетом того, что речь шла именно о системе (а не просто о совокупности разрозненных производственных точек), в рамках которой существовали налаженные связи между соответствующими звеньями, их эффективное взаимодействие между собой, а также с остальными элементами народнохозяйственного комплекса являлось залогом научно-технического прогресса, ведущего к устойчивому экономическому росту (*sustainable economic growth*).

Таким образом, одним из неоспоримых преимуществ советской системы квази-ОЭЗ начиная с 1950-х гг. был ее комплексный и сетевой (*network*) характер. Во многом (по крайней мере, не в последнюю очередь) благодаря производственной кооперации ²¹ между ними стали возможны эпохальные прорывы (*breakthrough*) и достижения в ракетостроении, космической сфере (запуск искусственного спутника земли, полет первого человека в космос и т.д. ²²), и отдельных других областях.

Стоит отметить, что многие советские технопарки-ОЭЗ *sensu lato*, некоторые из которых впоследствии (1990-е и 2000-е гг.) получили название и статус наукоградов, отличались военной направленностью, т.е. ориентацией на ВПК. Их демилитаризацию и переход на мирные рельсы принято связывать лишь с окончанием Холодной войны, которая ранее косвенным образом также способствовала развитию данных объектов.

В административном плане большая часть данных образований приобрела форму моногородов, управляемых органами местного самоуправления, притом что резиденты (предприятия) в рамках советской экономической модели подчинялись профильным министерствам и ведомствам. Поскольку речь все еще идет о плановой экономике, прямое сравнение льгот и преференций, применяемых на таких объектах, с современными режимами ОЭЗ представляется затруднительным.

²¹ В данном контексте использование терминологического словосочетания «производственная кооперация» представляется корректным с точки зрения смысла, вкладываемого в данное понятие в настоящее время, т.к. взаимодействие между технопарками, находящимися на территории разных советских республик, могло фактически происходить в трансграничном режиме.

²² Как известно, ключевым и важнейшим центром разработки данных проектов был г. Калининград Московской области с КБ, возглавляемым упомянутым выше С.П. Королевым. Позже (с 1996 г.) «космическая столица России» (с 2001 г. — наукоград) стала носить имя бывшего резидента «шарашки».

Тем не менее, с точки зрения финансирования, субсидирования, инвестиций в инфраструктуру и создания иных условий для продуктивной хозяйственной деятельности, советские технопарки обладали существенным преимуществом по отношению к иным экономическим операторам. Данная «избранность» проявлялась практически во всех сферах функционирования предприятий-резидентов технопарков, в т.ч. в условиях труда: занятость на данных предприятиях гарантировала не только стабильный заработок (превосходящий соответствующий среднеотраслевой показатель), но и широкий социальный пакет ²³.

С другой стороны, вследствие наличия довольно жестких административных барьеров, обеспечивающих территориальную обособленность (анклавную природу) технопарков, мобильность трудовых ресурсов во многом была ограничена. Трудовые отношения часто напоминали систему пожизненного найма (по японской модели того времени с поправкой на советские реалии), при котором многие молодые специалисты, направленные по распределению после окончания вуза на предприятие технопарка, продолжали работать там вплоть до выхода на пенсию. Присущий в той или иной степени всей советской системе занятости (в современных терминах — рынку труда), такой порядок и карьерный путь с точки зрения управления персоналом (HR management) имел, разумеется, как положительные, так и отрицательные стороны.

В целом, допустимо утверждать, что до середины 1980-х гг. сеть технопарков, существовавшая в СССР, являлась уникальным типом комплекса промышленно-производственных и технико-внедренческих свободных экономических зон, эффективно функционировавшим и в чистом виде не имевшим аналога в других странах.

Произошедшие далее метаморфозы коренным образом изменили ход развития особого экономического зонирования в России и во многом послужили причиной до сих пор нерешенных проблем в данной области. Отметим два основополагающих тренда, обусловивших нынешнее состояние российских свободных экономических и офф-

²³ О привлекательности, включая «почетность» (т.е. репутационные бонусы) работы в технопарках до экономической либерализации на фоне Перестройки можно судить эмпирически хотя бы по тому, что даже многие жители Москвы, будучи своего рода «полурезидентами», ежедневно приезжали трудиться в соответствующие города-спутники ближайшего Подмосковья (Калининград, Жуковский, Дубна и др.). После спада экономической активности в данных образованиях московской агломерации (1990-е гг.) направление маятниковой миграции (commuting) поменялось на противоположное.

порных зон, а также положение Российской Федерации на мировом рынке ОЭЗ.

Во-первых, это спад экономической активности в технопарках, связанный, по-видимому, с потерей интереса со стороны государства к данным объектам. Находившиеся ранее под чуткой опекой профильных министерств, ведомств и иных органов власти, советские СЭЗ были фактически лишены прежней государственной и административной поддержки. С учетом радикальных перемен в хозяйственной жизни как таковой, предприятия-резиденты были, как следствие, вынуждены сами адаптироваться к новым социально-экономическим реалиям.

Вполне естественно, что в связи с резким сокращением финансирования и бюджетных ассигнований и *de facto* лишением прежних административных ресурсов, многие технопарки, оставленные несмотря на свое стратегическое значение «на произвол судьбы», не смогли успешно справиться с данной задачей. К усугубляющим ситуацию факторам можно также причислить слишком стремительную экономическую либерализацию, а именно форсированный переход к свободному рынку посредством «шоковой терапии», отказ от государственной монополии на ВЭД, а также тот факт, что в результате подписания Беловежских соглашений отдельные звенья единой производственной цепочки оказались на территории разных государств. Большинство хозяйствующих субъектов были определено не готовы к таким преобразованиям и изменениям экономического ландшафта, что привело к нарушениям, сбоям производственного процесса и ощутимой деградации почти всех (за редким исключением) прежних флагманов — в т.ч. резидентов технопарков. С позиций экономической безопасности допустимо говорить о катастрофе, связанной с одновременной реализацией всех видов рисков (общеекономический, отраслевой, политический, социальный и др.), что не могло не отразиться на существовавших в то время СЭЗ.

Инициативы, направленные на улучшение ситуации и восстановление прежнего весомого (в некоторых сферах — лидирующего) положения таких предприятий, а также самих зон, начали в том или ином виде предприниматься уже на заре 1990-х гг. Не нося однако системный характер и далеко не всегда находя поддержку со стороны структур власти (по разным, зачастую субъективным и необъяснимым с научной точки зрения причинам), данные устремления на протяжении полутора десятилетий не давали желаемых результатов. Лишь после принятия Федерального закона от 07.04.1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации», увенчавшего многолетние усилия и лоббистскую деятельность Союза развития наукоградов (Рос-

сии), наместились определенные сдвиги в лучшую сторону²⁴. Реальное же возрождение (*renaissance*) российских технопарков-наucoградов принято относить к первой половине 2000-х гг., впрочем, вернуться к прежней мощи, эффективности и достичь былых результатов функционирования системы не удалось и до настоящего времени.

Во многом сохраняющийся разрыв обусловлен отдельными положениями вышеупомянутого нормативного акта (далее — ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»), а также Бюджетного кодекса РФ, которые некоторые представители самих наукоградов (главным образом, ученые и исследователи) расценивают в качестве недоработок правовой базы²⁵. В частности, в соответствии с установленным действующей системой порядком, эффективное финансирование наукоградов посредством бюджетных ассигнований может осуществляться только в отношении городской инфраструктуры (в особенности, коммунальное хозяйство) и социальных нужд (медицина и проч.). На собственно научные программы, остающиеся за кадром, целевое финансирование не распространяется, что, по мнению резидентов, создает правовые барьеры для функционального развития объектов как таковых²⁶.

Помимо этого, вследствие противоречивой политики и утраты былой значимости в 1990-х гг. многие технопарки из числа ЗАТО *sensu stricto* «оффшоризировались», став своеобразной площадкой для сомнительных семилегальных и теневых финансовых схем — иными словами, перешли из разряда СЭЗ в оффшорные зоны. Не углубляясь в оффшорологические аспекты, заметим, что в совокупности вышеназванные явления существенно усугубили ситуацию, оказав негативное влияние на позиции ЗАТО/наукоградов, и нивелировав многие их достижения предыдущих лет.

Возвращаясь ко второму тренду, лежащему в основе текущего положения дел в российских ОЭЗ *ad litteram*, следует отметить, что они появились как один из продуктов Перестройки в конце 1980-х гг. — начале 1990-х гг.

²⁴ Союз развития наукоградов России — основанное в 1991 г. общественное объединение (с 1996 г. — некоммерческое партнерство), с деятельностью которого можно ознакомиться на официальном сайте организации URL: <http://www.naukograds.ru/>.

²⁵ Из речи Б.В. Ракитина по случаю празднования 10-летнего юбилея присвоения городу Фрязино статуса наукограда, 26.12.2013 г.: Ракитин Б.В. 10-летний юбилей присвоения статуса наукограда городу Фрязино URL: <http://www.gastroscan.ru/literature/authors/7059>.

²⁶ Там же. В целом для среды ученых и исследователей (особенно старшего поколения, помнящих советские технопарки) характерна определенная степень разочарования в действующей системе.

Рассматривая данный вариант практики особого экономического зонирования, целесообразно исходить из того, что его началом послужила перестановка приоритетов на высшем государственном уровне. Органы, ответственные за осуществление экономической политики на микро- и макроуровне, по сути, решили запустить альтернативный технопаркам процесс, т.е. трек развития ОЭЗ. На практике это выражалось в том, что уполномоченные правительственные структуры фактически перестали уделять прежнее внимание технопаркам, сделав однозначный выбор в пользу СЭЗ нового западного типа. С момента разработки первой концепции создания в СССР СЭЗ как комплексной зоны (1988 г.) развитие «новых СЭЗ» и технопарков стало происходить по двум параллельным дорожкам (two tracks) на разных скоростях (multispeed development).

Стратегический недостаток данной системы заключается в том, что такое развитие было и во многом остается нескоординированным, лишенным действенных рычагов настройки и управления, и in fine пущенным на самотек.

Имела место банальная смена понятий и ярлыков, что в условиях неясности и запутанности терминологии (также до сих пор нерешенная проблема) привело к отвержению (осознанному или неосознанному) всей предыдущей истории ОЭЗ в России. В результате такой нигилизации или «забыва» богатого опыта технопарков, не говоря уже о более ранних «доисторических» формах, новая точка отчета существования особых экономических зон была перенесена на начало 1990-х гг.

Большинство авторитетных изданий, излагая эволюцию российских СЭЗ/ОЭЗ и ее периодизацию, относят начало данной практики именно к этому периоду²⁷. Генезис же технопарков по не вполне ясным и очевидным причинам принято либо вообще оставлять за рамками соответствующих научных трудов, либо рассматривать отдельно, вне общего контекста СЭЗ²⁸.

Наличия такого неоднозначного и в сущности противоречивого восприятия (ambiguity), наряду с отсутствием если не единства, то даже близости апперцепций наблюдается не только в академической среде. На уровне государственного регулирования (economic policy-makers) оно выражается в полной несогласованности законодательства в части собственно ОЭЗ и технопарков, отсутствии одних юридических фор-

²⁷ Например, Баронов В.И., Костюнина Г.М. Свободные экономические и оффшорные зоны (экономико-правовые вопросы зарубежной и российской практики) — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2013, — С. 506.

²⁸ Там же, с. 541–555.

мулировок и определений в тексте другого и наоборот. Объяснение же потенциальным резидентам, особенно из числа «новичков», создающих старт-апы, и особенно иностранным инвесторам тонкостей и нюансов обеих «особых» структур представляется еще более сложным.

Таким образом, гармонизация в части подходов (как позитивного, так и нормативного) и дефиниций ОЭЗ, СЭЗ и технопарков в совокупности с их детализацией видится в качестве абсолютно необходимого первого шага на пути реформ в данной области.

Вместе с тем, итоги функционирования первых «общепризнанных» российских ОЭЗ вряд ли можно расценивать как удовлетворительные — один из немногих пунктов, в отношении которого мнения экспертного сообщества сходятся. В большинстве работ, посвященных изучению данной тематики, в качестве основных проблем и причин имевших место неудач «в сухом остатке» называются²⁹:

- отсутствие четкой государственной концепции СЭЗ;
- отсутствие единой нормативной базы;
- политическая, экономическая и социальная нестабильность в стране *talis qualis*, резкие конъюнктурные флуктуации, всеобщая нехватка финансирования, связанная с бюджетными дефицитами;
- конфликт интересов между региональными (в т.ч. местного самоуправления) и федеральными органами власти по вопросам функционирования СЭЗ;
- низкий уровень развития инфраструктуры и дефицит средств для его финансирования;
- коррупция на разных уровнях и во всем многообразии ее проявлений;
- слишком большие территории, выделяемые под зоны.

Не отрицая и не оспаривая наличие данных трудностей и негативных факторов, заметим, что по своей природе они не являются исключительными и достаточными для того, чтобы повлечь за собой

²⁹ Платонова Н.Л. Свободные экономические зоны в Российской Федерации: Правовые проблемы создания и функционирования // Гражданин и право №5,6, 2001. Баронов В.И., Костюнина Г.М. Свободные экономические и оффшорные зоны (экономико-правовые вопросы зарубежной и российской практики) — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2013, с.513. Во многих подобных работах (наряду с указанными) такому анализу предшествует детальное описание истории функционирования одной архетипичной и репрезентативной, по мнению авторов, СЭЗ (в указанных работах «Кузбасс» и «Находка» соответственно). Далее на основе индуктивного метода делается обобщение, что в гносеологическом может оказаться далеко не всегда оправданным вследствие опасности ошибок малой выборки, действия не поддающихся формализации факторов и предпосылок и т.д.

неуспех проекта СЭЗ. В ином случае, с учетом того, что некоторые из них до сих пор окончательно не утратили своего влияния и присущи национальному хозяйству, данное обстоятельство свидетельствовало бы о некоторой «обреченности» российской практики особого экономического зонирования. Резюмируя и отвергая такой неоправданный фатализм и пессимизм, добавим в конструктивном ключе к вышеперечисленным факторам следующие важные положения:

Во-первых, как отмечалось выше, волюнтаристский отказ от имевшихся наработок в области особого экономического зонирования (конкретно — технопарков), стремление перевернуть страницу летописи ОЭЗ и начать ее запись с чистого листа.

Во-вторых, копирование «под кальку» практики ОЭЗ развитых стран без учета национальных идиосинкразических особенностей экономики, переходного характера социально-экономической модели (transition еsopotu), иных национальных и специальных факторов. Очевидная и с точки зрения любой экономической политики императивная необходимость адаптации западных моделей («примеров для подражания») и поправок на обозначенные факторы была фактически проигнорирована всеми участниками возникших в рамках проектов отношений, бывшими в большинстве своем заранее не готовыми к началу их реализации. Если принимать за аксиоматическую данность необходимость ориентации на опыт других стран, было бы более эффективно и разумно обратиться к практике стран схожей (хоть в чем-то) социально-экономической формации — например, КНР — также переходных экономик. Потребность в градуальных, постепенных, заранее просчитанных, продуманных и смоделированных изменениях экономического пейзажа по китайскому примеру отмечалась уже в ранних работах некоторыми из первых отечественных исследователей проблематики ОЭЗ³⁰. Тем не менее настоящего, широкого использования и применения опыт ОЭЗ Китая (где, по некоторым данным, около половины ВВП производится в «особом режиме»), несмотря на многочисленные положительные оценки и отзывы со стороны представителей российских академических, государственных и деловых кругов, не нашел³¹.

³⁰ Платонова Н.Л. Свободные экономические зоны в Российской Федерации: правовые проблемы создания и функционирования // «Гражданин и право». — 2001. — № 5, 6. Более подробно о некоторых особенностях китайской системы, могущих потенциально быть полезными и принятыми на вооружение российскими дизайнерами ОЭЗ (SEZ shapers/designers) речь идет в следующем параграфе настоящей работы.

³¹ Болдырев И. ОЭЗ не дают взрывного роста // Коммерсантъ Власть. — 11.03.2013. — № 9. — С. 20.

Наконец, в-третьих, имела место общая непоследовательность проводимой в России государственной политики особого экономического зонирования (state SEZ policy). Вместо ранее оказываемой поддержки передовым отраслям, осуществляемые в рамках нее меры стали напоминать инструменты региональной и отчасти отраслевой политики по поддержке наиболее отсталых регионов и видов хозяйственной деятельности соответственно. Отсутствие единого, четко выраженного курса и преемственности концепций развития при периодической и зачастую не мотивированной реальными причинами перестановке приоритетов до сих пор продолжает выступать в качестве главного камня преткновения устойчивого развития ОЭЗ в России.

Принятие и вступление в силу знакового Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» вопреки ожиданиям не привело к полному исчезновению данного краеугольного камня³². В то же время, внеся посредством новелл существенную и неоспоримую лепту в упорядочивание и систематизацию имеющейся практики, данный ФЗ открыл и ознаменовал собой новейший период в истории российских ОЭЗ.

Используемые источники

1. Баронов В.И., Костюнина Г.М. Свободные экономические и оффшорные зоны (экономико-правовые вопросы зарубежной и российской практики). — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2013. — С. 542–543.
2. Болдырев И. ОЭЗ не дают взрывного роста // Коммерсантъ Власть. — 11.03.2013. — № 9.
3. Панкратов А.А., Юлдашев Р.Т. Государственно-частное партнерство как инструмент экономической политики // Финансовый бизнес. — 2013. — № 1.
4. Платонова Н.Л. Свободные экономические зоны в Российской Федерации: правовые проблемы создания и функционирования // Гражданин и право. — 2001. — № 5, 6.

³² Баронов В.И., Костюнина Г.М. Свободные экономические и оффшорные зоны (экономико-правовые вопросы зарубежной и российской практики) — М.: Магистр: ИНФРА-М, 2013. — С. 506. В периодизации указанного сочинения выделяется еще и второй промежуточный этап между началом существования «новых СЭЗ» и принятием в 2005 г. вышеназванного Федерального закона. Речь идет о 1994–2004 гг., когда наблюдалось создание зон небольших по размеру территорий до 1–2 кв. км, анклавного характера и экспортоориентированных СЭЗ (sic). При наличествующем противоречии с изложенном там же и не вызывающем полемики положении о слишком больших территориях СЭЗ того периода, считаем отдельное выделение данного временного интервала едва ли оправданным для хрестоматии.