

Краткие сообщения Brief reports

Краткое сообщение
УДК 332.1
DOI: 10.14529/em240216

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН: РЕПЛИКАЦИЯ ОПЫТА РАЗВИВАЮЩИХСЯ СТРАН

Т.М. Каретникова, *karetnikovatm@susu.ru*

Т.С. Сурова, *dubyninats@susu.ru*

Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, Россия

Аннотация. Предметом исследования является процесс управления экономическими зонами в целях развития территорий. Цель работы состоит в анализе действующей модели управления экономическими зонами разных типов на примере двух развивающихся стран – КНР и Мьянмы. В качестве гипотезы в статье выдвигается положение, что формирование органов управления экономических зон и распределение регулирующих функций между ними выступает одной из предпосылок обеспечения конкурентоспособной модели управления экономических зон. В ходе исследования выявлено, что привлекательность китайской институциональной модели экономических зон развития территорий основывается на четком разделении стратегических и операционных задач между действующими институтами, предоставлении широких полномочий местным органам власти в управлении экономическими зонами. Значимость регуляторного механизма проявляется в качестве спроектированной системы планирования, стимулирования, мониторинга привлечения инвестиций, организации предоставления услуг резидентам зоны, реализации вариативного подхода к формированию режимов экономических зон в соответствии с интересами территориальных реципиентов экономических выгод от функционирования зоны. Успех в достижении целей реализации программ развития экономических зон разного типа требует создания адекватных механизмов координации контрагентов, формирования адаптированных к уровню развития и экономическим преимуществам регуляторных норм и инструментов реализации. В статье использована системная и институционально-эволюционная методология, методы анализа, синтеза, сравнительной аналитики.

Предложенные выводы могут быть использованы при построении институциональных моделей в рамках реализации программ развития экономических зон в РФ.

Ключевые слова: особые экономические зоны, институциональный механизм, модель управления экономическими зонами, территориальная экономическая политика

Для цитирования: Каретникова Т.М., Сурова Т.С. Институциональный механизм функционирования экономических зон: репликация опыта развивающихся стран // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2024. Т. 18, № 2. С. 186–190. DOI: 10.14529/em240216

Brief report
DOI: 10.14529/em240216

THE INSTITUTIONAL MECHANISM OF ECONOMIC ZONES: REPLICATION OF THE EXPERIENCE OF DEVELOPING COUNTRIES

T.M. Karetnikova, *karetnikovatm@susu.ru*

T.S. Surova, *dubyninats@susu.ru*

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

Abstract. The study focuses on the process of managing economic zones for the development of territories. The purpose of the work is to analyze the current management model of economic zones of different types

© Каретникова Т.М., Сурова Т.С., 2024

using the example of two developing countries – China and Myanmar. As a hypothesis, the article puts forward the position that the formation of management bodies of economic zones and the distribution of regulatory functions between them is one of the prerequisites for ensuring a competitive management model. The study revealed that the attractiveness of the Chinese institutional model of economic zones for the development of territories is based on a clear division of strategic and operational tasks between existing institutions, granting broad powers to local authorities in the management of economic zones. The importance of the regulatory mechanism is manifested as a designed system for planning, stimulating, monitoring investment attraction, organizing the provision of services to residents of the zone, implementing a variable approach to the formation of economic zone regimes in accordance with the interests of territorial recipients of economic benefits from the operation of the zone. Success in achieving the goals of implementing programs for the development of economic zones of various types requires the creation of adequate mechanisms for the coordination of counterparties, the formation of regulatory norms and implementation tools adapted to the level of development and economic advantages. The article uses systemic and institutional-evolutionary methodology, methods of analysis, synthesis, and comparative analysis.

The proposed conclusions can be used in the construction of institutional models within the framework of the implementation of programs for the development of economic zones in the Russian Federation.

Keywords: special economic zones, institutional mechanism, economic zone management model, territorial economic policy

For citation: Karetnikova T.M., Surova T.S. The institutional mechanism of economic zones: replication of the experience of developing countries. *Bulletin of the South Ural State University. Ser. Economics and Management*, 2024, vol. 18, no. 2, pp. 186–190. (In Russ.). DOI: 10.14529/em240216

Введение

Для стран с развивающейся рыночной экономикой проблема экономического развития представляется, прежде всего, как повышение конкурентоспособности национальной экономики и увеличение темпов роста. Мировой опыт свидетельствует о наличии результативных инструментов достижения быстрых позитивных эффектов, в частности использование потенциала экономических зон разного типа (особых, специальных, свободных и пр.).

Экономические зоны, стимулирующие предпринимательскую активность, являются одним из территориальных инструментов экономической политики создания точек роста индустрии и фактора развития регионов. Сложившаяся практика использования экономических зон в развитых и развивающихся странах позволяет использовать преимущества открытой экономики, глобальные экономические связи, иностранные инвестиции для стимулирования постиндустриальной динамики, внедрения инноваций, активизации логистических и туристско-рекреационных выгод.

В то же время очевидны разные итоги, скорость, факторная производительность в практике функционирования экономических зон в мировой экономике. Нередко среди ключевых факторов отмечают отличия в эффективности механизма управления и системы регуляторных институтов, структуры взаимодействий между органами власти. Успех развития экономических зон определяется стратегией и тактикой администрирования, системой экономических предпочтений.

РФ также находится на этапе совершенствования институционального механизма, закреплён-

ного в ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», принятого в 2005 году. Поиск адекватной модели управления проявляется в передаче функций на уровень субъектов РФ, детализации полномочий органов управления, совершенствовании методики оценки эффективности функционирования ОЭЗ. Факт сокращения числа результативных ОЭЗ объясняется как объективными обстоятельствами (например, уход иностранного капитала и пр.), так и ограничениями со стороны институтов управления. Перечисленное выше обуславливает необходимость углубления теоретических подходов, компаративистику опыта, анализ результативности применяемых в мире экономических зон как институтов развития.

Теория и методы

Вопросы жизнеспособности модели развития на базе экономических зон разного типа (Knoerich J., Mouan L.C., Goodbur C. 2021, [1]), умной репликации опыта для ускорения индустриализации с учетом стадии развития и ландшафта социально-экономической системы, проблемы негативных последствий и позитивных эффектов, институтов управления и мер правительственной поддержки требуют анализа кейсов стран с разным историческим опытом развития зон, накопления информационного поля для тиражирования и взвешенного импорта.

Как правило, бенчмарком в создании и применении экономических зон считают практику КНР. Внедрение экономических зон в Китае происходило на этапе перехода к планово-рыночной системе, но с сохранением жесткого государственного контроля национального правительства по

рамочным направлениям экономической безопасности. Для функционирования первых (специальных) экономических зон особым объектом внимания являлись ограничения «входа» иностранного капитала при свободе международной торговой деятельности фирм. Выигрышным обстоятельством являлось наличие относительно дешевой рабочей силы и тот факт, что Китай на момент активизации создания зон (1980 г.) не был членом ВТО, это давало преимущества при участии в международных интеграционных производственных цепочках.

При значительной, на тот период, плановой регламентации экономики в целом для экономических зон была применена децентрализованная модель управления, не характерная для других территорий КНР: местные органы власти имели право выбирать правовой режим и виды деятельности зоны, формировать административные институты. По мере генерации позитивных эффектов расширялась функциональность и появлялись новые типы экономических зон, которые способствовали реализации преимуществ разных территорий (Zhang S., 2019 [2]):

1) зоны технико-экономического развития (акцент на создание инфраструктуры, центров кластерного развития);

2) зоны высоких технологий (ориентированные на предоставление финансовых льгот и привлечение высокотехнологичных иностранных компаний, импорта опыта и научно-технических достижений);

3) зоны приграничного сотрудничества;

4) зоны свободной торговли (льготные режимы таможенного и валютного контроля по сравнению с остальной территорией Китая, более низкие налоги на экспортируемые товары, чем при реализации на внутреннем рынке);

5) зоны экспортной переработки;

6) зоны-открытые города (расширенные полномочия для столиц провинций и приграничных территорий в принятии законов для преференций иностранным инвесторам).

Такое разнообразие позволило генерировать системные позитивные эффекты для экономики Китая (UNCTAD, 2019 [3], Zeng D.Z., 2015 [4], Wang J. 2013 [5]), к которым относятся: структурные отраслевые сдвиги и модернизация промышленности, импорт технологий и ноу-хау, увеличение экспорта и общего объема прямых иностранных инвестиций; рост человеческого капитала, повышение занятости и доходов.

Анализ издержек и выгод (Knoerich J., 2021 [1], Zeng D.Z. 2015 [6]) функционирования экономических зон позволил выделить и негативные эффекты, прежде всего усиление неравномерности территориального развития, дифференциация доходов населения, экологические проблемы, сохранение неблагоприятных условий труда.

Успехи и высокий экономический рост КНР логично индуцировал научную дискуссию о заимствовании институционального механизма зон в части: взаимодействия и полномочий институциональных субъектов (правительства, регулирующего органа, бизнеса), регуляторных мер, инструментов поддержки. Прежде всего, интерес представляет проблема делегирования управления со стороны центрального правительства территориальному публичному органу власти (Kennedy L., 2014 [7], Tang K. 2019 [8]), функции и компетенции регулирующего органа экономических зон (система планирования, регистрации бизнеса, формирование экологических, строительных, трудовых норм, содействие лицензированию, привлечению инвестиций, организации предоставления государственных инфраструктурных услуг, условие землепользования (Cheng T., 2019 [9], Zeng D.Z., 2021 [6])).

Значительный интерес представляет системная оценка функционирования экономических зон: финансовые преференции и методы анализа эффективности инфраструктурных вложений; определение «эффектов перелива» территориальных выгод для страны в целом.

По нашему мнению, теоретические выводы для стран, внедряющих мировой опыт создания экономических зон разного типа, исходно предполагают аналитику следующих обстоятельств:

1) учет стадии экономического развития, структурных приоритетов (секторов, отраслей, ключевых сфер инноваций), роль зон в стратегических и оперативных планах правительства;

2) рамки допуска иностранного капитала (жесткая/мягкая регламентация), активность участия в международных цепочках добавленной стоимости, широта применения соглашений ВТО;

3) идентификация выгод экономики: стоимости ресурсов (рабочей силы, энергетических, транспортных затрат), наличие преимуществ транзитного расположения, включенность в мировые товарные потоки;

4) выбор адекватной модели управления со стороны органов власти (централизованная/децентрализованная);

5) мониторинг позитивных и негативных эффектов для совершенствования институционального механизма.

В статье использована институционально-эволюционная методология, методы анализа, синтеза, сравнительной аналитики.

Результаты

Обзор институциональной модели управления экономическими зонами осуществляется на примере двух развивающихся азиатских стран – КНР и Мьянмы. Выбор стран определялся с учетом их общих и отличительных характеристик. Общими чертами для стран являются: единые цели применения ОЭЗ (обеспечение экономического роста);

включенность в международные цепочки создания стоимости, участие в интегративных стратегиях компаний. В то же время страны различаются достигнутым уровнем экономического развития: КНР превосходит Мьянму в 11 раз по ВВП на душу населения¹; на момент создания зон Китай не был членом ВТО, а Мьянма – участник этой организации с 1995 года; длительность периода функционирования экономических зон: в КНР – с 1980, Мьянма – с 2015 года.

Сегодня КНР, имея значительный опыт, активно стремится участвовать в создании экономических зон в зарубежных локациях (Мьянма, Индия, Африканский континент). Многие страны, в том числе Мьянма, стремятся уменьшить экспансию Китая, развивая экономическое сотрудничество с японскими компаниями в целях диверсификации инвестиционных потоков и получения новых конкурентных преимуществ. Учитывая, что Мьянма начала создавать зоны значительно позже, чем Китай, правительство Мьянмы располагает значительным потенциалом учета разных вариантов построения институциональной модели управления экономическими зонами.

Успешность внедрения китайской модели связывают с преимуществами регуляторных факторов. Правительство КНР, экспортируя опыт создания зон в другие страны, оказывает поддержку китайским компаниям при их локализации в зарубежных зонах в виде льгот, грантов, долгосрочных кредитов и субсидий (Farole T. Brautigam D. Tang X., 2010 [10]). В то же время трансферт ноу-хау и передача профессиональных навыков довольно ограничены (Giannecchini P., Taylor I., 2018 [11], Nicolas F., 2017 [12]).

Институциональный механизм управления экономическими зонами в КНР и Мьянме принципиально отличается по критерию координации правительственной регламентации и взаимодействий в процессе управления (централизованный или децентрализованный). Централизованная управленческая модель означает, что полномочия концентрируются в руках центрального правительства. Децентрализованная модель основана на расширенных правах местных органов власти.

Централизованная модель управления экономическими зонами в Мьянме осуществляется тремя специализированными государственными структурами: Центральным аппаратом, Центральным рабочим аппаратом и Комитетом по управлению экономической зоной. Деятельность двух первых органов управления можно сравнить с функциями наблюдательного совета и исполнительного комитета.

Центральный аппарат определяет [13] место размещения зоны, территориальные границы, ви-

ды бизнеса, инфраструктурные и производственные проекты входящих на территорию экономических зон фирм, налоговые преференции. Центральный рабочий аппарат разрабатывает базовые блоки модели управления экономической зоной: категорирование видов зон и возможных инвесторов, требования к минимальным объемам инвестирования со стороны резидентов, правила администрирования предпринимательской деятельности в зоне.

Комитет по управлению экономической зоной выполняет функции оператора, взаимодействующего со всеми субъектами, его основные функции: рассматривает инвестиционные проекты, документы по проектированию и строительству, контролирует использование земли, соблюдение экологических стандартов, систем утилизации отходов, трудовых прав занятого персонала, трансферт доходов иностранных компаний.

В отличие от Мьянмы, в китайской государственной модели управления экономическими зонами приоритет отдается местным органам власти [14], которые самостоятельно разрабатывают правила, регулирующие деятельность экономической зоны: условия входа и выхода фирм-резидентов, одобрение инвестиционных проектов, распределение земельных участков, перечень преференций инвесторам, условия операционной деятельности фирм в банковской, налоговой, страховой, таможенной сферах, нормы трудовых отношений, требования к инфраструктурному обеспечению.

Для выполнения данных функций в составе Правительства формируется отдельный орган управления – Административный комитет экономической зоны, деятельность которого контролируется центральным правительством КНР. Функции центрального правительства сосредоточены на разработке единой национальной программы развития экономических зон разного типа, мониторинге, рекомендациях по повышению эффективности функционирования.

Выводы

Экономические зоны в мировой практике имеют сложную институциональную структуру, включающую субъектов с различными функциями и обязанностями: 1) центральное правительство, устанавливающее общие цели экономического развития и инструменты их реализации, к которым относятся программы ОЭЗ; 2) локальное правительство, формирующее локальные модели управления ОЭЗ, с детализацией рамочных положений, установленных центральным правительством, и систем администрирования оперативной деятельности на территории зоны. Простое импортирование моделей управления экономическими зонами не гарантирует высоких результатов (например, китайского опыта при всей привлекательности децентрализованной модели), как и предпочтение исключительно налоговым преференциям. В большей мере

¹ Macrotrends. URL: <https://www.macrotrends.net/global-metrics/countries>

фирмы-резиденты учитывают емкие и доступные рынки сбыта и ресурсов, широкую транспортную сеть, что существенно влияет на достижение целевых индикаторов эффективности зоны. Децентрализация полномочий по управлению экономической зоной позволяет более точно учесть экономические преимущества и потенциал территорий. Достижение целей реализации государственной

программы развития и повышения результативности экономических зон в РФ позволяет акцентировать внимание на разнообразии видов экономических зон, расширенных полномочиях региональных органов власти, применении данного инструмента в целях развития приграничных городов, что имеет широкий потенциал для репликации в систему государственного управления территориями.

Список литературы / References

1. Knoerich J., Mouan L.C., Goodbur C. Is China's Model of SEZ-Led Development Viable? A Call for Smart Replication. *Journal of Current Chinese Affairs*, 2021, vol. 50, no. (2), pp. 248–262. DOI: 10.1177/1868102621993487
2. Zhang S. Special economic zones in the People's Republic of China: the initial stages. *Lex Portus*, 2019, vol. 3(3), pp. 21–36.
3. World Investment Report 2019: Special Economic Zones. *UNCTAD*, 2019.
4. Zeng D.Z. Global experiences with special economic zones: focus on China and Africa. *Policy Research Working Paper 7240. World Bank Group Trade and Competitiveness Global Practice Group*. Washington. 2015.
5. Wang J. The Economic Impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese Municipalities. *Journal of Development Economics*, 2013, vol. 101(1), pp. 133–147. DOI: 10.1016/j.jdeveco.2012.10.009
6. Zeng D.Z. The Past, Present, and Future of Special Economic Zones and Their Impact. *Journal of International Economic Law*, 2021, vol. 24, iss. 2, pp. 259–275. DOI: 10.1093/jiel/jgab014
7. Kennedy L. *The Politics of Economic Restructuring in India: Economic Governance and State Spatial Rescaling*. Abdingdon: Routledge, 2014.
8. Tang K. Lessons from East Asia: Comparing Ethiopia and Vietnam's early-stage special economic zone development. *Working Paper No. 26, China-Africa Research Initiative, School of Advanced International Studies, Johns Hopkins University*. Washington. 2019.
9. Cheng T. Special Economic Zones: A Catalyst for International Trade and Investment in Unsettling Times? *Journal of World Investment & Trade*, 2019, vol. 20, iss. 1, pp. 32–67.
10. Farole T. Brautigam D. Tang X. China's Investment in African Special Economic Zones: Prospects, Challenges, and Opportunities. *RePEc*, 2010, vol. 5(5), pp. 1–6.
11. Giannecchini P. Taylor I. The eastern industrial zone in Ethiopia: Catalyst for development? *Geoforum*, 2018, vol. 88 (1), pp. 28–35.
12. Nicolas F. Chinese Investors in Ethiopia: The Perfect Match? *Notes de l'Ifri*, 2017.
13. Myanmar Special Economic Zone Law. 2014. *The Pyidaungsu Hluttaw Law No. 1/2014 8 th Waning of Pyatho 1375 ME*.
14. Regulations on Special Economic Zones in Guangdong Province. *Approved for implementation at the 15th Meeting of the Standing Committee of the Fifth National People's Congress*. August 26, 1980.

Информация об авторах

Каретникова Татьяна Михайловна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление», Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, Россия, karetnikovatm@susu.ru

Сурова Татьяна Сергеевна, старший преподаватель кафедры «Экономическая теория, региональная экономика, государственное и муниципальное управление», Южно-Уральский государственный университет, Челябинск, Россия, dubyninats@susu.ru

Information about the authors

Tatyana M. Karetnikova, Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor of the Department of Economic Theory, Regional Economics, State and Municipal Management, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia, karetnikovatm@susu.ru

Tatyana S. Surova, senior lecturer, Department of the Department of Economic Theory, Regional Economics, State and Municipal Management, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia, dubyninats@susu.ru

Статья поступила в редакцию 10.05.2024

The article was submitted 10.05.2024