

# ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ И УПРАВЛЕНИЕ

DOI: 10.15838/ptd.2022.1.117.5

УДК 332.15 | ББК 65.054

© Кириллова С.А., Атаева А.Г.

## ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН ТУРИСТСКО-РЕКРЕАЦИОННОГО ТИПА В РЕГИОНАХ РОССИИ



**СВЕТЛАНА АЛЕКСАНДРОВНА КИРИЛЛОВА**

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН

Уфа, Российская Федерация

e-mail: isei@anrb.ru

ORCID: 0000-0002-0622-5185; ResearcherID: O-4905-2015



**АЙСЫЛУ ГАРИФУЛЛОВНА АТАЕВА**

Институт социально-экономических исследований УФИЦ РАН

Уфа, Российская Федерация

e-mail: ice\_lu@mail.ru

ORCID: 0000-0002-2835-0147; ResearcherID: O-4507-2015

*Одним из эффектов пандемии явилось приоритетное развитие внутреннего туризма не только в России, но и за рубежом на ближайшую и долгосрочную перспективу. В качестве одного из инструментов развития туристской сферы, привлечения прямых инвестиций рассматриваются особые экономические зоны туристско-рекреационного типа, создающиеся для развития туризма, санаторно-курортной сферы на части территории региона, на которой действует льготный режим предпринимательской деятельности. Вместе с многочисленными плюсами создание и функционирование таких зон сопряжено с рядом проблем нормативно-правового, методологического и практического характера, ограничивающих их развитие. Несмотря на то, что создание и функционирование особых экономических зон регулируются нормативными правовыми актами Российской Федерации, ряд вопросов остается недостаточно раскрытым. Речь идет об отсутствии критериев отнесения части территории региона, формирующей свободную экономическую зону, а также «территории, прилегающей к особой экономической зоне». Достаточно высокая степень субъективизма присутствует при определении приоритетных инвестици-*

**Для цитирования:** Кириллова С.А., Атаева А.Г. (2022). Проблемы организации особых экономических зон туристско-рекреационного типа в регионах России // Проблемы развития территории. Т. 26. № 1. С. 62–79. DOI: 10.15838/ptd.2022.1.117.5

**For citation:** Kirillova S.A., Ataeva A.G. (2022). Problems of organization of special economic zones of the tourist and recreational type in Russia's regions. *Problems of Territory's Development*, 26 (1), 62–79. DOI: 10.15838/ptd.2022.1.117.5

онных проектов по созданию туристской инфраструктуры в зоне, оценке экономической эффективности ее создания и др. Цель исследования состоит в формировании рекомендаций по решению проблем методологического, нормативно-правового и практического характера на примере разработки концепции создания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Урал», размещающейся на территории Республики Башкортостан. Представлена степень изученности проблематики, выполнен анализ вклада туризма в социально-экономическое развитие регионов России, а также эффективности функционирования данного типа особых экономических зон. Сделан вывод о том, что учет практического опыта создания особой экономической зоны «Урал» при проектировании зон подобного типа будет способствовать их эффективному функционированию, привлечению потенциальных инвесторов и, в конечном итоге, повышению конкурентоспособности не только территорий размещения, но и региона в целом. Исследование носит прикладной характер, предложенные авторами рекомендации могут быть использованы государственными и муниципальными органами власти в качестве информационной и методологической базы при разработке конкурсных заявок на создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

Особая экономическая зона, туристический кластер, туризм, рекреация, туристическая отрасль, земельный участок, резидент, инвестор, инвестиционный проект, туристская инфраструктура, обеспечивающая инфраструктура.

## Благодарность

Исследование выполнено в рамках государственного задания УФИЦ РАН № 075-00504-21-00 на 2022 год.

## Введение

На протяжении десяти лет после глобального экономического кризиса 2009 года туризм эффективно развивался. В результате число международных туристских прибытий в 2019 году составило 1,5 млрд чел. (в 1959 году 25 млн чел.). Однако в 2020 году устойчивое развитие туризма, как и многих других отраслей экономики, было прервано под влиянием пандемии COVID-19. Если в России за период 2011–2019 гг. доля отрасли в ВВП выросла с 3,0 до 3,9%<sup>1</sup>, доля занятости в туризме от общей занятости составила 5,6%, то в 2020 году выручка 95,0% компаний туристической отрасли (большинство из которых являются субъектами малого и среднего предпринимательства) упала до нуля, загрузка коллективных средств

размещения (далее – КСР) снизилась до уровня 0–3%<sup>2</sup>.

Заккрытие внешних границ, многочисленные ограничения, введенные правительствами большинства стран, обусловили приоритетное развитие внутреннего туризма, что в совокупности с повсеместной его цифровизацией становится основным трендом этой отрасли на ближайшую и долгосрочную перспективу. По оценкам экспертов, сроки восстановления сферы туризма в России составляют от 2 до 3 лет<sup>3</sup>.

Одним из наиболее значимых факторов развития внутреннего туризма, привлечения прямых инвестиций является создание особых экономических зон туристско-рекреационного типа (далее – ОЭЗ ТРТ), которые формируются для развития и оказания

<sup>1</sup> Статистические показатели, характеризующие развитие туристской отрасли в Российской Федерации // Федеральное агентство по туризму. URL: <https://tourism.gov.ru/contents/analytics/statistics> (дата обращения 11.09.2021).

<sup>2</sup> АСИ собрало лучшие мировые практики по поддержке туризма в условиях пандемии // Агентство стратегических инициатив. URL: <https://asi.ru/news/121744> (дата обращения 02.10.2021).

<sup>3</sup> Влияние пандемии COVID-19 на сферу туризма в РФ. Текущая ситуация и перспективы восстановления // КПМГ. URL: <https://home.kpmg/ru/ru/home/insights/2020/12/tourism-in-russia-current-situation-and-recovery-prospects.html> (дата обращения 11.09.2021).

услуг в сфере туризма на одном или нескольких участках территорий регионов России<sup>4</sup>.

Исходя из этого, цель исследования – формирование рекомендаций по решению проблем методологического, нормативно-правового и практического характера на примере разработки концепции создания особой экономической зоны туристско-рекреационного типа «Урал», размещающейся на территории Республики Башкортостан (далее – ОЭЗ «Урал»). Достижение указанной цели определяет решение следующих задач: анализ эффективности функционирования ОЭЗ ТРТ; выявление основных проблем методологического, нормативно-правового и практического характера, ограничивающих создание и развитие ОЭЗ на примере разработки концепции создания и развития ОЭЗ «Урал»; оценка экономической эффективности создания ОЭЗ на примере ОЭЗ «Урал».

В настоящее время создано десять ОЭЗ ТРТ в десяти субъектах Федерации (Республике Бурятия, Алтайском крае, Иркутской и Тверской областях, в том числе в туристическом кластере, состоящем из шести ОЭЗ, в Карачаево-Черкесской, Чеченской и Кабардино-Балкарской республиках, а также республиках Ингушетии, Дагестан и Северной Осетии – Алании), при этом месторасположение ОЭЗ не всегда связано с вкладом туристической отрасли в экономику региона. Например, ОЭЗ ТРТ отсутствуют в таких туристических регионах, как Республика Крым и г. Севастополь (что связано с созданием в 2014 году свободной экономической зоны на всей территории региона), Краснодарский край и Калининградская область, тогда как в Карачаево-Черкесской, Чеченской республиках, Республике Ингушетии, Иркутской области, где вклад туризма в формирование

занятости и ВРП не столь очевиден, такие зоны созданы (табл. 1).

Сложившаяся ситуация объясняется тем, что создание ОЭЗ реализуется в рамках кластерного подхода к развитию туризма в регионах, где имеется значительный потенциал для привлечения туристов, но слабо развиты туристская и обеспечивающая инфраструктура, неудовлетворительное состояние или несформированность объектов туристской аттракции, отсутствуют в достаточном количестве квалифицированные кадры, что обуславливает недостаточно высокий уровень качества туристских услуг, несоответствие цены и качества их предоставления. Возможность реализации туристского потенциала таких территорий ограничивают также отсутствие доступных долгосрочных кредитных инструментов с низкими кредитными ставками, низкий уровень информационного обеспечения и маркетингового продвижения региона как привлекательного направления для туризма на внутреннем и мировом туристских рынках, отсутствие имиджа, бренда территории.

Созданные ОЭЗ ТРТ, согласно результатам анализа Минэкономразвития РФ, имеют разную эффективность функционирования (рис. 1), обусловленную влиянием различных факторов<sup>5</sup>. Так, низкие позиции в рейтинге ОЭЗ ТРТ, расположенных в Кабардино-Балкарии, Дагестане и Северной Осетии – Алании, определяются отсутствием резидентов и, соответственно, отсутствием созданных рабочих мест, инвестиций, выручки и др.

Несмотря на то, что по состоянию на 31 декабря 2020 года на территориях российских ОЭЗ ТРТ зарегистрировано 40 резидентов, создано 286 рабочих мест, объем инвестиций, в том числе капитальных вложений,

<sup>4</sup> Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_54599](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54599) (дата обращения 01.10.2021).

<sup>5</sup> Эффективность функционирования ОЭЗ ТРТ определена в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 года № 643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон» (с изменениями на 24 июня 2020 года). Оценка произведена по двадцати пяти абсолютным и относительным количественным показателям. Ограничением подхода являются достоверность и полнота оценки, так как данные предоставляются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Таблица 1. Типология регионов Российской Федерации по вкладу туризма в формирование занятости и ВРП

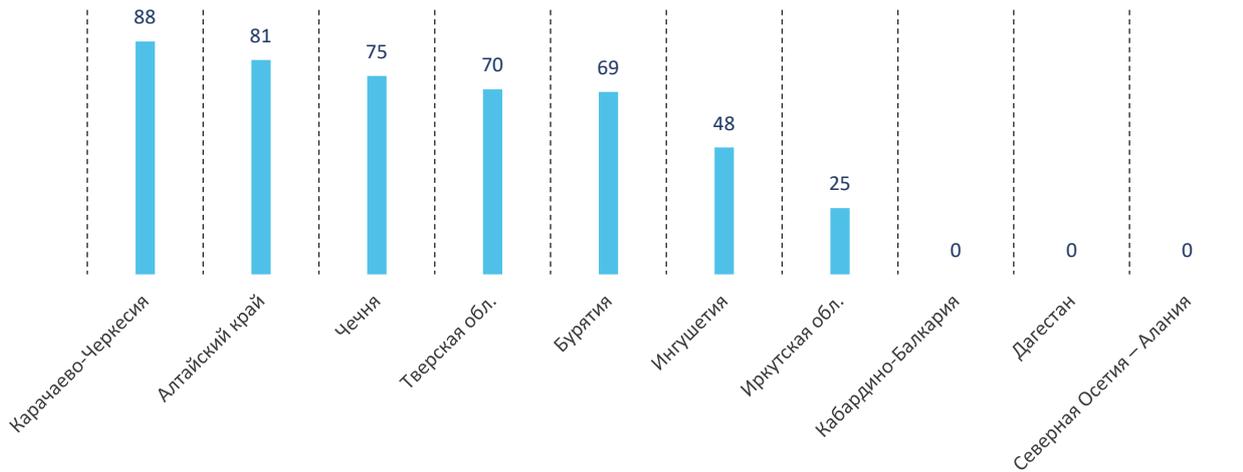
		Доля объема платных туристских услуг в ВРП региона в 2018 году, %				
		менее 0,1	0,11–0,2	0,21–0,3	0,31–0,4	более 0,41
Доля занятых в деятельности гостиниц и предприятий общественного питания в 2018 году от общего количества занятых в регионе, %	Более 4,0			г. Севастополь	Краснодарский край	Республика Крым
	От 3,0 до 3,9	Республика Калмыкия	Астраханская область, г. Санкт-Петербург, <b>Республика Северная Осетия – Алания</b>		Калининградская, Томская области	
	От 2,0 до 2,9	Республики Адыгея, <b>Ингушетия, Карачаево-Черкесия,</b> Ленинградская, Магаданская, Новгородская, Сахалинская, Смоленская области, Республика Тыва, Тюменская область, Республика Хакасия	г. Москва, Белгородская, Воронежская области, Еврейский АО, <b>Иркутская область,</b> Республика Марий Эл, Московская, Самарская, Саратовская, Тульская области, республики Татарстан, Удмуртская, Ярославская область	Республика Башкортостан, Архангельская, Волгоградская, Костромская, Курская, Мурманская, Омская, Пензенская Новосибирская области, Пермский, Ставропольский, Хабаровский края	Владимирская, Кемеровская, Псковская, Орловская области, Камчатский, Приморский края, республики Алтай, Карелия, Чувашия	Амурская, Свердловская, Челябинская области, <b>республики Бурятия, Дагестан, Кабардино-Балкария,</b> Пермский край
	Менее 1,9	Республика Саха (Якутия)	Калужская область, Красноярский край, Липецкая, Оренбургская, Рязанская, Тамбовская области, <b>Чеченская Республика,</b> Чукотский АО	<b>Алтайский,</b> Забайкальский края, Брянская, Кировская, Ростовская, Ульяновская области, Республики Коми, Мордовия	<b>Тверская,</b> Вологодская области	Нижегородская, Ивановская, Курганская области

Составлено по: данные Росстата.

осуществленных резидентами за 2020 год, составил 578,69 млн руб.<sup>6</sup>, объем федеральных инвестиций на создание объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иной инфраструктуры – 134,03 млн руб., ОЭЗ ТРТ демонстрируют достаточно низкие экономические показатели функционирования, уровень которых в среднем ниже, чем у ОЭЗ других типов.

Так, по оценке Счетной палаты РФ, с 2014 года на создание и функционирование ОЭЗ израсходовано 157 млрд руб. из бюджетов различных уровней. Высокую эффективность за это время показали лишь пять ОЭЗ, являющихся зонами промышленно-производственного и высокотехнологичного типа. Объем инвестиций в ОЭЗ ТРТ достаточно небольшой и по состоянию на январь 2019

<sup>6</sup> Данные представлены без учета туристского кластера.



**Рис. 1. Сводный показатель эффективности функционирования ОЭЗ ТРТ России с начала функционирования до 2020 года, %**

Источник: Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2020 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/file/d81684a2b470ab010eac0c0149dca363/Otchet\\_oez\\_2020.pdf](https://www.economy.gov.ru/material/file/d81684a2b470ab010eac0c0149dca363/Otchet_oez_2020.pdf)

года равнялся лишь 0,6% от общего объема инвестиций<sup>7</sup>.

Существуют и экспертные оценки эффективности функционирования российских ОЭЗ. По итогам IV Национального рейтинга особых экономических зон России, сформированного Ассоциацией кластеров, технопарков и ОЭЗ России в 2020 году, в рейтинг вошло 16 ОЭЗ из 13 регионов России, но ни одной ОЭЗ ТРТ в нем не представлено.

Таким образом, создание ОЭЗ ТРТ является перспективным видом государственной поддержки развития внутреннего туризма, который может способствовать решению многих экономических и социальных проблем территорий размещения, способствуя как привлечению значительных инвестиций в бюджет ОЭЗ и финансовых поступлений в виде налогов в различные уровни бюджетной системы, так и созданию новых рабочих мест. При этом формирование и функционирование ОЭЗ данного типа сопряжено с рядом проблем нормативно-правового, методологического и практического характера. Во многом они связаны с определением территориального состава и границ ОЭЗ ТРТ, просчетами в оценке экономико-географических факторов и уче-

та их влияния, отсутствием эффективных стратегий развития и соответствующей законодательной базы на региональном и местном уровнях, несовершенством организации межмуниципального сотрудничества и отсутствием эффективного взаимодействия между органами власти различных уровней.

Кроме того, зачастую проблемы возникают вследствие отведения под ОЭЗ значительных по площади территорий, различных по уровню социально-экономического и инфраструктурного развития, что снижает эффективность управления, тем самым обуславливая низкую эффективность их функционирования. Важной проблемой является и привлечение якорных или ключевых инвесторов, что обусловлено низким уровнем доверия инвесторов региональным и федеральным органам власти, а также большим количеством бюрократических препятствий.

Наличие вышеуказанных и других проблем, в особенности тех, которые возникают на этапе подготовки конкурсной заявки, требует поиска объективных решений, способствующих повышению эффективности создания и функционирования таких зон.

<sup>7</sup> Счетная палата Российской Федерации не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России // Счетная палата РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/sp-ne-uidela-proryvnogo-vliyaniya-preferentsialnykh-rezhimov-na-ekonomiku-rossii> (дата обращения 11.11.2021).

Для решения поставленных в статье задач использовались общенаучные методы – системный подход, метод структурно-генетического анализа и синтеза, табличные и графические методы визуализации результатов исследования. Базовым методом исследования проблем, возникающих при создании ОЭЗ ТРТ, являлся метод структурно-генетического анализа и синтеза, посредством которого из множества частных проблем, возникших в процессе формирования концепции создания ОЭЗ, отобран ряд ключевых, имеющих определяющее влияние на все другие стороны объекта исследования. В результате выделено и связано со структурой конкурсной заявки на создание ОЭЗ согласно приказу Минэкономразвития РФ от 19 июля 2012 года № 439 «Об утверждении порядка оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны, в том числе перечня документов, прилагающихся к заявке» пять блоков ключевых проблем:

- *определение земельных участков в пределах ОЭЗ, а также прилегающей к ним территории*; сюда включаются вопросы, связанные с документами по перечню, определению местоположения границ земельных участков ОЭЗ, письменным согласием собственников (арендаторов, землепользователей, землевладельцев) на включение земельных участков в границы ОЭЗ, согласием собственников объектов недвижимости на включение их в границы ОЭЗ, выписками из ЕГРН);

- *низкая степень ответственности администраций муниципальных образований и уровня межмуниципального взаимодействия*, выражающаяся в отсутствии оперативного предоставления необходимой для разработки заявки информации, в том числе схем территориального планирования, определения перечня объектов инфраструктуры (инженерной, транспортной, инновационной, социальной и др.), имеющих либо планируемых к созданию на территории ОЭЗ, а также на прилегающих к ней территориях, отсутствии портфеля инвестиционных проектов по развитию туристской инфраструктуры, отсутствию заинтересованности

в разработке единой концепции создания и развития зоны, формирования межмуниципальных объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры;

- *привлечение ключевых резидентов и потенциальных инвесторов*, связанное с продолжительным сроком окупаемости инвестиционных проектов, реализуемых в сфере туризма, отсутствием доступных долгосрочных кредитов, а также низкой степенью доверия субъектов малого и среднего предпринимательства органам государственной власти;

- *определение приоритетных инвестиционных проектов по созданию туристской инфраструктуры ОЭЗ*, обусловленное отсутствием портфеля инвестиционных проектов необходимого профиля либо весьма ограниченным их количеством, низким качеством разработки;

- *оценка экономической эффективности создания ОЭЗ*, связанная с высокой степенью неопределенности формирующих и воздействующих факторов, наличием различного рода рисков.

Данный подход к выделению групп проблем, возникающих при создании ОЭЗ, не является универсальным и исчерпывающим, а логически следует из практического опыта авторов по разработке концепции создания и развития ОЭЗ ТРТ «Урал». Тем не менее, с нашей точки зрения, он может быть применен при разработке конкурсных заявок на создание ОЭЗ ТРТ в любом другом регионе России.

#### *Степень изученности тематики*

Вклад туристической отрасли в региональную экономику является объектом множества исследований как в России, так и за рубежом. Среди них можно выделить отдельную группу, связанную с разработкой эконометрических моделей влияния туризма на рост экономики (ВВП на душу населения, вклад в ВВП и др.) (Výrostová et al., 2021; Antonakakis et al., 2015; Balaguer, Cantavella-Jordá, 2002; Ветитнев, Торгашева, 2013; Караулова, 2015; Колесникова, Крутик, 2013; Савельев, Толстогузов, 2008; Скорописова, Скорописов, 2013; Гомилевская, Сергиенко, 2014).

Большой пласт исследований касается анализа влияния пандемии COVID-19 на туристическую отрасль (Li et al., 2021; Fotiadis et al., 2021; Gössling et al., 2020; Zamora, 2021). Значительное количество работ посвящено кластерной модели развития туризма. В отечественных исследованиях представлена характеристика отдельных ОЭЗ ТРТ с позиции анализа опыта их функционирования либо вклада в социально-экономическое развитие конкретного региона. Например, рассмотрена подготовительная деятельность Правительства Ставропольского края по развитию ОЭЗ ТРТ «Гранд Спа Юца», заключающаяся в проработке вопросов внешней инфраструктуры, постановки на кадастровый учет всех земельных участков (Трухачев, Селеванова, 2014), оценен мультипликативный эффект от создания инфраструктуры в ОЭЗ ТРТ «Ворота Байкала» и «Байкальская Гавань» по методике Марка Занди (Бубаева, 2011), определены проблемы проектирования ОЭЗ ТРТ, экономические и социальные эффекты для Ставропольского края от отдельных проектов развития ОЭЗ (Кольчугина, 2011).

В ряде исследований отмечена ключевая роль туризма в возрождении экономики региона (Kim, Kim, 2021; Ускова и др., 2016), в других рассматриваются вопросы умной специализации туристической отрасли (Biagi et al., 2020) с точки зрения максимизации ее вклада в региональное развитие. Ряд работ посвящен анализу опыта функционирования особых экономических зон (далее – ОЭЗ) в различных странах мира: развитых промышленных (США, Англия, Япония, Германия) и развивающихся (Шри-Ланка, Гватемала и др.) (Кравченко, Горячих, 2017).

Несмотря на наличие отечественных исследований отдельных ОЭЗ ТРТ (Трухачев, Селеванова, 2014; Бубаева, 2011; Кольчугина, 2011; Мальцев, Вязовская, 2012), практически отсутствуют работы по методологическим аспектам и проблемам формирования ОЭЗ ТРТ, труды, связанные с анализом административных и иных проблем формирования заявок на организацию ОЭЗ в регионах России, хотя уже на этом этапе возникает

множество вопросов, от верного решения которых зависит эффективное функционирование создаваемых зон. В представленных исследованиях, как правило, рассматриваются различные аспекты оценки эффективности функционирования ОЭЗ (Тихонович, Жемерикина, 2015). Среди работ, где сделана попытка методологически оформить развитие ОЭЗ, можно выделить статью М.А. Рыльской, П.В. Павлова. В ней в рамках концептуальной модели раскрываются вопросы определения «целей и принципов создания ОЭЗ в России, территориальной дислокации ОЭЗ, развития инфраструктуры ОЭЗ, контроля за доступом в ОЭЗ, организации хозяйственно-экономической деятельности в ОЭЗ» (Рыльская, Павлов, 2015).

*Основные проблемы проектирования особой экономической зоны туристско-рекреационного типа (на примере Республики Башкортостан)*

Решением Правительства Республики Башкортостан ОЭЗ ТРТ «Урал» запланирована к созданию на территориях Абзелиловского, Белорецкого, Бурзянского и Учалинского муниципальных районов. В них сконцентрировано значительное количество объектов туристской аттракции, они обладают достаточно развитой туристской инфраструктурой, высоким туристско-рекреационным потенциалом, поэтому формируют привлекательную для развития внутреннего и въездного туризма территорию. В числе конкурентных преимуществ для развития туризма – относительная близость к крупным городам России (в радиусе 300 км находятся города-миллионники Уфа и Челябинск, а также г. Стерлитамак, в радиусе 200 км – города Миасс и Сатка Челябинской области, г. Сибай Республики Башкортостан, в радиусе 100 км – г. Магнитогорск Челябинской области, непосредственно на территории районов расположены города Белорецк и Учалы).

*Проблема определения земельных участков в пределах ОЭЗ, а также прилегающей к ним территории*

Данная проблема, по нашему мнению, является ключевой в перечне вышеуказанных и состоит в наличии недостатков нор-

мативного регулирования вопросов, связанных с территорией ОЭЗ и прилегающих к ней территорий. Вопросы, касающиеся территории ОЭЗ, регулируются Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – ФЗ-116). Согласно ему особые экономические зоны туристско-рекреационного типа создаются на одном или нескольких участках территории. Однако определение категорий «участок территории», «прилегающая территория» в ФЗ-116 отсутствует, как и критериев отнесения земель к ней, а также способа определения ее границ. В ст. 4 ФЗ-116 есть лишь указание на то, что «особая экономическая зона может располагаться на территории одного или нескольких муниципальных образований в пределах территории одного или нескольких субъектов Российской Федерации» (при этом не допускается создание ОЭЗ в зоне территориального развития). В отличие от других видов ОЭЗ (промышленно-производственных, технико-внедренческих, портовых) требования к площади территории ОЭЗ ТРТ в ФЗ-116 не предъявляются. Что касается площади прилегающей к ОЭЗ территории, то в ФЗ-116 лишь указано, что ее размер не может превышать площадь территории ОЭЗ.

Небольшую ясность вносит ст. 5 ФЗ-116: особые экономические зоны могут создаваться на «земельных участках», что, по крайней мере, определяет территориальную единицу ОЭЗ. Согласно ст. 6 Земельного кодекса РФ<sup>8</sup> «земельный участок является недвижимой вещью, которая представляет собой часть земной поверхности и имеет характеристики, позволяющие определить ее в качестве индивидуально определенной вещи», эти характеристики отражаются в документах государственной регистрации. В совокупности можно установить, что границы ОЭЗ должны определяться по границам земельных участков на территории одного или нескольких муниципальных образова-

ний или регионов, при этом площадь может быть любой.

На основании вышесказанного можно сделать вывод о том, что действующее законодательство об ОЭЗ ТРТ, в том числе Земельный кодекс РФ, не содержит указания на метод определения границ ни территории самой зоны, ни прилегающей к ОЭЗ территории, как и на необходимость наличия общей границы зоны и прилегающей к ней территории.

Отсутствие единого подхода в определении участков, формирующих ОЭЗ ТРТ и прилегающие к ней территории, указания на максимальную площадь ОЭЗ, количества земельных участков, входящих в нее, и непонимание разницы между «территорией ОЭЗ ТРТ» и «прилегающей территорией» порождают ряд значимых проблем, связанных с субъективным восприятием того, какую территорию целесообразно включать в ОЭЗ. Так, одни муниципалитеты планируют под ОЭЗ значительные площади своей территории, другие предпочитают включать перспективные для развития туризма территории в иные проекты (например, туристско-рекреационные кластеры либо развивать туристские объекты под эгидой администрации муниципального района). Некоторые муниципалитеты определяют несколько компактных земельных участков ОЭЗ на одной территории с общими границами, другие выбирают несколько (либо значительное количество) земельных участков, разбросанных по всей территории муниципального образования.

Например, в ОЭЗ ТРТ «Урал» вошли 30 земельных участков площадью от 0,4 до 33,2 га (рис. 2, табл. 2). Участки, формирующие прилегающие территории, были определены с позиций необходимости размещения на них объектов инженерной инфраструктуры, а также возможности перспективного включения в общую территорию зоны.

Зачастую при определении земельных участков органы местного самоуправления

<sup>8</sup> Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ (ред. от 02.07.2021) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773) (дата обращения 01.11.2021).

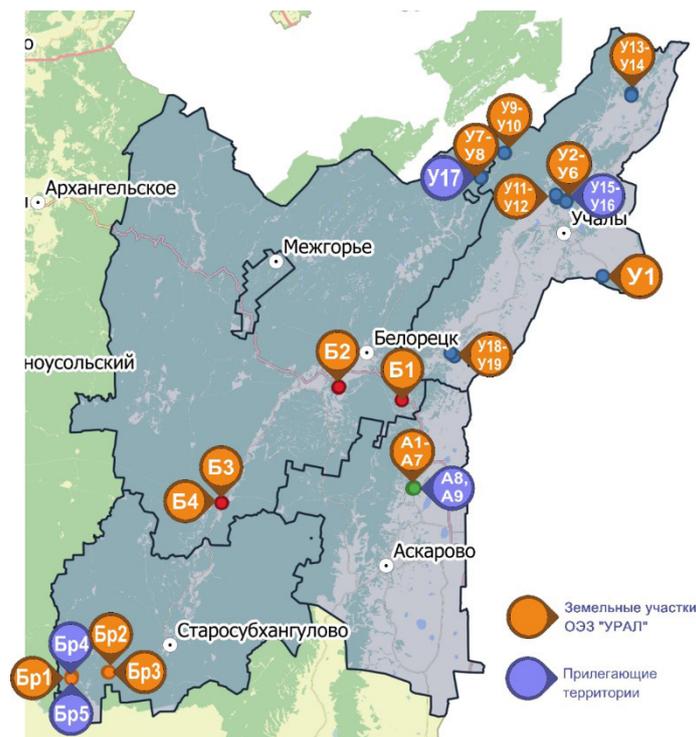


Рис. 2. Карта земельных участков и прилегающей территории ООО «Урал»

Источник: составлено авторами.

Таблица 2. Географическое положение земельных участков ООО «Урал» и туристская инфраструктура этих территорий

	Кол-во ЗУ ООО «Урал»	Ближайшие природные объекты	Имеющаяся на земельных участках туристская инфраструктура	Площадь, га
Абзелиловский район	A1-A7	Природный парк «Крыкты», оз. Якты-Куль, горы Южного Урала	Санаторий «Якты-Куль», ГЛЦ «Банное», базы отдыха, гостиницы	48,08
	A8-A9, ПТ		Гидротехнические сооружения	6,00
Белорецкий район	B1	Южноуральский хребет Крыкты-Тау	ГЛЦ «Абзаково», аквапарк, зоопарк	19,20
	B2	Урочище Арский камень, памятник природы	Белорецкая база отдыха «Арский камень», туристические стоянки	11,01
	B3-B4	Родник «Сажелка», Свято-Никольский храм	Турбаза «Тенгри», турбаза «Агидель»	3,34
Бурзянский район	Br1	Пещера, ИКП «Шульган-Таш», Колодная пасека	Туристические маршруты, пасеки, учебное пчеловодство	11,14
	Br2-Br3	Пещера «Сказка», ИКП «Шульган-Таш»	Стоянка катамаранов, туристические маршруты, пасеки	20,77
	Br4-Br5 ПТ	Пещера, ИКП «Шульган-Таш», Колодная пасека	Туристический комплекс: эко-деревня «АГАТ», пчеловодство	2,83
Учалынский район	Y1	Ахуновские менгиры	Музей-заповедник, туристические маршруты	8,00
	Y2-Y6	Озеро Унгур	Детский оздоровительный лагерь, гостевой дом	9,00
	Y7-Y8	Гора Иремель	База отдыха, Горный приют	2,43
	Y9-Y10	Природный парк «Иремель»	Строительство туристической базы	5,20
	Y11-Y12	Озеро Калкан, Чубтекуль	Рыбалка, палаточный отдых	2,74
	Y13-Y14	Озеро Аушкуль, гора Ауштау, святой источник «Аулия»	Места паломничества, палаточный отдых	39,27
	Y15-Y16	Озеро Узункуль	Рыбалка, палаточный отдых	35,34
	Y17-Y18, ПТ	Озеро Унгур	Детский оздоровительный лагерь, гостевой дом	0,75
	Y19, ПТ	Гора Иремель	База отдыха, Горный приют	5,68
ИТОГО земельные участки ООО «Урал»			2156051 кв. м, или 215,61 га	
ИТОГО земельные участки ООО «Урал» с прилегающей территорией			2308726 кв. м, или 230,87 га	
Обозначения: ЗУ – земельные участки; ПТ – прилегающие территории; ГЛЦ – горнолыжный центр.				
Источник: составлено авторами.				

не учитывают их форму собственности. Так, например, 24 земельных участка (77,5% площади территории) ОЗ «Урал» относятся к муниципальной собственности. Однако на территории зоны присутствуют два участка общей площадью 14,67 га, на которые оформлены права собственности (частная), не отраженные в государственном кадастре недвижимости. Также зона включает два участка площадью 3,34 га, находящихся в неразграниченной государственной собственности. В дальнейшем при регистрации земельных участков в ОЭЗ и предоставлении резидентам необходимо будет оформить их соответствующим образом.

Географически земельные участки ОЭЗ «Урал» распределены по территории четырех муниципальных районов и по большей части располагаются на вытянутом поясе длиной 265 км от юго-запада Бурзянского района до северо-запада Учалинского района. Фактически – это огромная территория, включающая практически четверть территории Республики Башкортостан. В Абзелиловском и Бурзянском районах земельные участки располагаются относительно компактно, в Белорецком и Учалинском – на значительном удалении друг от друга. Большое количество земельных участков и их отдаленность друг от друга в дальнейшем усложнят как инфраструктурное оформление ОЭЗ «Урал», так и управление ею.

*Проблемы межмуниципального взаимодействия при определении границ и выборе инвестиционных проектов на территории ОЭЗ*

Проблема межмуниципального взаимодействия – одна из ключевых проблем, которая возникает при разработке проектов на территории нескольких муниципалитетов. Отчасти она связана с тем, что Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не содержит термин «вопросы местного значения межмуниципального характера» и не регулирует порядок их решения. «Это создает проблемы в разграничении полномочий и как следствие –

затрудняет решение вопросов финансирования в рамках межмуниципального сотрудничества», что обуславливает отсутствие опыта совместного решения общих проблем и невидение перспектив межмуниципального взаимодействия при создании ОЭЗ<sup>9</sup>. Органы местного самоуправления посредством реализации проекта по созданию ОЭЗ пытаются решить проблемы исключительно собственного муниципального образования, а не развития туризма на всей территории особой зоны.

При разработке концепции создания и развития ОЭЗ «Урал» данная проблема особенно остро проявилась при определении перечня объектов обеспечивающей инфраструктуры. С одной стороны, поскольку ОЭЗ должна разместиться на территории четырех муниципальных образований, общая площадь которых составляет практически 25% территории Республики Башкортостан, и для включения в состав зоны выбирается большое количество земельных участков, разбросанных на значительном удалении друг от друга, это обуславливает необходимость финансирования дополнительной инженерной и транспортной инфраструктуры. Ее создание выступает прерогативой всех уровней бюджетной системы и составляет основную статью расходов местного и регионального бюджетов при создании ОЭЗ.

С другой стороны, именно наличие обеспечивающей инфраструктуры является важным фактором не только туристской привлекательности, обеспечивающим создание высококачественного и конкурентоспособного комплексного туристского продукта с предоставлением туристских услуг на уровне мировых стандартов, но и привлекательности территории для резидентов ОЭЗ, в особенности для ОЭЗ туристско-рекреационного типа. Так, по мнению экспертов, «строительство инфраструктуры за счет средств бюджетов всех уровней позволит снизить издержки резидентов на 8–12%, а концентрация производства позволит избежать дополнительных расходов в размере

<sup>9</sup> Материалы к заседанию Совета Федерации Российской Федерации на тему «Межмуниципальное сотрудничество: эффективные практики, проблемы и перспективы развития». М., 2020. С. 24.

3–7% от стоимости инвестиционных проектов» (Чернова, 2007).

С учетом того, что проблема инфраструктурного обеспечения связана с проблемой межмуниципального взаимодействия, формирование стратегических решений по инфраструктурному обеспечению ОЭЗ ТРТ вступает в противоречие с текущими выгодами и интересами органов местного самоуправления. Например, в ОЭЗ «Урал» все четыре района различаются по площади, природно-климатическим и рельефным особенностям. Различия проявляются в размерах земельных участков, находящихся в муниципальных образованиях и планируемых для включения в ОЭЗ (например, 31,9 га в Бурзянском районе и 102,0 га в Учалинском районе), количестве и качестве рекреационных ресурсов (более 90% туристических маршрутов проходят по территории Белорецкого района), уровне развития туристской и обеспечивающей инфраструктуры, сложившейся системе управления, социально-экономических условиях развития территорий и др.

Так, в Белорецком районе с учетом выбранных для вхождения в ОЭЗ земельных участков предполагается строительство участка автомобильной дороги местного значения и подъездного пути к детскому комплексу с организацией их освещения, а также бурение резервной скважины. Соответственно, расходы на создание обеспечивающей инфраструктуры в Белорецком районе составляют лишь 0,7% от общих расходов на ОЭЗ и полностью финансируются из местного бюджета. Тогда как в Абзелиловском районе запланированы строительство и реконструкция дорог протяженностью более 50 км, строительство газопровода, прокладка 4,3 км линий электро-снабжения, строительство системы водоотведения и четвертой очереди биологических очистных сооружений. Общий объем инвестиций может составить почти 1,5 млрд руб., преимущественно за счет средств федерального бюджета, то есть более 50% всех расходов на инфраструктуру ОЭЗ. Безусловно, это связано с уровнем развития инфраструктуры на конкретных земельных участках, пла-

нируемых к включению в ОЭЗ, тем не менее, такая ситуация демотивирует органы местного самоуправления Белорецкого района к участию в ОЭЗ «Урал».

#### *Проблемы определения ключевых резидентов и потенциальных инвесторов*

На этапе проектирования ОЭЗ принципиальным является наличие достоверной информации о ключевых резидентах и потенциальных инвесторах, планирующих развитие туризма с созданием объектов туристской инфраструктуры на определенных участках территории зоны. В ином случае после создания ОЭЗ ТРТ возникают проблемы поиска инвесторов для части земельных участков, в отношении которых на этапе проектирования отсутствует закрепление за конкретным инвестором. Кроме того, могут возникнуть риски отказа инвесторов, ранее высказавших готовность принять участие в проекте, от инвестиций в создание объектов туристской инфраструктуры или риски досрочного прекращения существования зоны, если в течение трех лет подряд ее резиденты не осуществляют туристско-рекреационную деятельность (116-ФЗ, ст. 6, п. 7).

Так, при проектировании ОЭЗ «Урал» потенциальные инвесторы были определены для 14 из 30 земельных участков: ПАО «Магнитогорский металлургический комбинат», ООО «Нотера», ООО «Ямар», МБУ «Отдых» г. Магнитогорска, ООО «Анир», ИП Курко Е.А., ООО Белорецкая база отдыха «Арский камень», ООО «Урал-Тенгри», ИП Рахматуллин Н.З. Якорные резиденты на этапе проектирования отсутствовали. В целях нивелирования рисков отказа потенциальных инвесторов от участия в создании и развитии ОЭЗ «Урал» с ними могут быть заключены «соглашения о намерениях», которые отражают их задокументированную инвестиционную заинтересованность в создании зоны.

Следует добавить, что в рамках контроля выполнения соглашения о создании особой экономической зоны органами управления ОЭЗ не реже чем один раз в квартал в печатных и электронных средствах массовой информации, определяемых уполномоченным

Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти, публикуются сведения о наличии земельных участков, государственного и (или) муниципального имущества, расположенных в границах особой экономической зоны и не сданных в аренду (116-ФЗ, ст. 8, п. 5.1). Это также должно способствовать активной работе управляющей компании по привлечению инвесторов и, тем самым, повышению эффективности функционирования зоны.

#### **Проблемы определения приоритетных инвестиционных проектов по созданию туристской инфраструктуры ОЭЗ**

Проблема поиска якорных резидентов и потенциальных инвесторов взаимосвязана с проблемой определения приоритетных инвестиционных проектов, их масштабы, креативности, качества разработки и нацеленности на конечный результат. Так, у двоих из девяти отобранных потенциальных инвесторов ОЭЗ «Урал» отсутствовали не только реальные инвестиционные проекты, но и формально оформленные идеи для инвестирования. Во многом это связано с различной эффективностью работы органов местного самоуправления на территориях размещения ОЭЗ, результатом которой является наличие или отсутствие портфеля инвестиционных проектов, в данном случае ориентированных на развитие туристской сферы. Например, в Абзелиловском районе на всех семи земельных участках ОЭЗ «Урал» запланировано строительство туристических объектов с конкретными инвесторами и инвестиционными проектами (строительство двух гостиничных комплексов и агротуристического парка), тогда как в Учалинском районе на 16 земельных участках планируется создать туристические объекты, но и потенциальные инвесторы, и инвестиционные проекты для них отсутствуют.

#### **Проблемы оценки экономической эффективности создания ОЭЗ**

Отсутствие качественно проработанных инвестиционных проектов, а также нестабильность и вероятностный характер трансформации макро- и микроэкономической среды, обуславливающие необходимость принятия решений в условиях неопреде-

ленности, влекут за собой низкую точность оценки экономической эффективности создания и развития ОЭЗ, искажение прогнозных значений ее функционирования. В целях повышения точности оценки, а также объективности выбора планируемых к созданию объектов туристской, инженерной и транспортной инфраструктуры, обеспечивающих достижение поставленных целевых установок развития зоны, представляется целесообразным вести расчеты методами математического моделирования путем решения многокритериальной задачи с использованием аппарата теории нечетких множеств, позволяющего формализовать и включить в состав модели различные допущения, принимаемые при разработке алгоритма решения поставленной задачи. Расчеты велись на основе сценарного планирования – инструмента стратегического планирования на среднюю и долгосрочную перспективу в неопределенных условиях, позволяющего в значительной степени сократить имеющуюся неопределенность и охватывающего временной горизонт 2020–2030 гг., в пространственных границах Абзелиловского, Белорецкого, Бурзянского и Учалинского районов Республики Башкортостан в мультипроектной среде, для набора монопроектов по планируемым к строительству объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры, ориентированных на достижение единых целей – создание и эффективное функционирование ОЭЗ «Урал».

Оценка экономической эффективности создания ОЭЗ «Урал», выполненная с учетом вышеуказанных позиций, позволила сформировать перечень объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры для получения следующих прогнозно-плановых показателей эффективности функционирования ОЭЗ на десятилетний период: чистая приведенная стоимость проекта – 237,983 млн руб., индекс доходности – 27%; срок окупаемости – 9 лет; внутренняя норма доходности – 11,37%.

Показатели эффективности реализации проекта, детализированные по годам, а также целевые индикаторы достижения его окупаемости представлены в табл. 3, 4.

Таблица 3. Показатели эффективности реализации проекта создания и развития ОЭЗ «Урал»

Показатель	Год									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Количество резидентов ОЭЗ, ед.	5	3	2	1	1	2	1	1	2	1
Количество новых и сохраненных рабочих мест, созданных резидентами ОЭЗ, ед.	145	112	65	124	76	135	126	115	91	104
Объем инвестиций, осуществленных резидентами на территории ОЭЗ, млн руб.	230,0	431,5	510,5	648,0	382,5	465,0	385,0	0,0	0,0	0,0
Объем выручки от продажи товаров, работ, услуг за вычетом НДС, млн руб.	133,7	138,2	150,4	157,1	581,4	948,9	948,9	948,9	948,9	948,9
Объем средств федерального бюджета, бюджета РБ и местных бюджетов, направленных на финансирование создания объектов инфраструктуры ОЭЗ, млн руб.	18,8	0,2	157,5	497,8	667,1	599,7	431,2	289,7	7,0	0,0
Объем налогов, уплаченных резидентами ОЭЗ в бюджеты всех уровней бюджетной системы РФ, млн руб.	28,1	29,3	32,1	38,0	124,2	204,9	204,9	211,3	211,3	251,1
Источник: составлено авторами.										

Таблица 4. Целевые ориентиры, необходимые для достижения окупаемости проекта создания и развития ОЭЗ «Урал»

Показатель	Год									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Бурзянский район										
Общая сумма расходов посетителей в поездке, млн руб.	0,0	0,0	0,0	0,0	284,2	284,2	284,2	284,2	284,2	284,2
Кол-во ночевков, тыс. ед. / год	0	0	0	0	104,7	104,7	104,7	104,7	104,7	104,7
Белорецкий район										
Общая сумма расходов посетителей в поездке, млн руб.	160,5	165,8	180,5	188,6	188,6	188,6	188,6	188,6	188,6	188,6
Кол-во ночевков, тыс. ед. / год	192,6	192,6	199,1	284,3	391,6	391,6	391,6	391,6	391,6	391,6
Абзелиловский район										
Общая сумма расходов посетителей в поездке, млн руб.	0,0	0,0	0,0	0,0	183,0	365,9	365,9	404,0	404,0	404,0
Кол-во ночевков, тыс. ед. / год	0	0	0	0	191,6	383,3	383,3	646,7	646,7	646,7
Учалинский район										
Общая сумма расходов посетителей в поездке, млн руб.	0,0	0,0	0,0	0,0	42,0	300,0	300,0	300,0	300,0	300,0
Кол-во ночевков, тыс. ед. / год	0	0	0	0	19,7	100,3	100,3	100,3	100,3	100,3
Всего по ОЭЗ «Урал»										
Общая сумма расходов посетителей в поездке, млн руб.	160,5	165,8	180,5	188,6	697,7	1138,7	1138,7	1176,8	1176,8	1176,8
Кол-во ночевков, тыс. ед. / год	192,6	192,6	199,1	284,3	707,6	979,8	979,8	1243,3	1243,3	1243,3
Источник: составлено авторами.										

### Заключение

На основании вышесказанного можно сделать следующие выводы.

Проектирование ОЭЗ ТРТ целесообразно осуществлять на компактной территории

одного-двух муниципальных образований, обладающих высоким туристско-рекреационным потенциалом с включением в состав ОЭЗ наиболее перспективных с точки зрения развития туризма земельных участ-

ков. Это позволит сконцентрировать на ней различного вида ресурсы, снизить издержки на инфраструктурное развитие, обеспечив адекватный уровень управления и высокую эффективность функционирования особой зоны в долгосрочной перспективе. Кроме того, на этапе проектирования зоны не стоит преследовать цель максимально полного включения значительного количества участков. Более рационально предусмотреть возможность ее перспективного расширения за счет прилегающих территорий.

С учетом того, что действующее законодательство не содержит инструкций относительно способа определения границ прилегающих к ОЭЗ ТРТ территорий, необходимости наличия общих с территорией ОЭЗ границ, а также их максимальной площади, требуется совершенствовать нормативно-правовое обеспечение, регулирующее вышеуказанные недостатки.

В целях достижения баланса интересов всех муниципалитетов, на территории которых создается ОЭЗ, необходима разработка единого подхода к формированию обеспечивающей инфраструктуры. Для оптимизации затрат на создание обеспечивающей инфраструктуры целесообразно задействовать площади с имеющимся инфраструктурным обеспечением, требующим лишь определенной донстройки недостающими элементами. Использование данного критерия при формировании ОЭЗ ТРТ облегчит задачу выбора подходящих земельных участков и позволит сэкономить бюджетные инвестиции, повышая бюджетную и финансовую эффективность ее создания и развития.

Привлечение якорных резидентов и потенциальных инвесторов требует разработки органами управления ОЭЗ целого комплекса мер, включающих применение механизмов государственной поддержки, анализ лучших практик, своевременную подготов-

ку на территориях, планируемых под создание ОЭЗ, концептуально и инфраструктурно оформленных инвестиционных площадок, организацию широких рекламных кампаний в России и за рубежом, направленных на популяризацию ОЭЗ как перспективного места развития туризма.

Необходимо мотивировать органы местного самоуправления для ведения постоянной целенаправленной работы по формированию портфеля инвестиционных проектов соответствующего профиля.

Целесообразно проводить оценку эффективности создания и развития ОЭЗ на основе сценарного планирования в мультипроектной среде как инструмента стратегического планирования, позволяющего в значительной степени нивелировать имеющиеся риски и неопределенность.

Научная новизна результатов исследования состоит в выявлении институциональных, организационных, проектно-инструментальных ограничений создания ОЭЗ на различных этапах формирования конкурсной заявки. Практическая значимость исследования определяется возможностью применения полученных результатов в практической деятельности государственными и муниципальными органами власти в качестве информационной и методологической базы при разработке конкурсных заявок на создание ОЭЗ ТРТ.

В целом эффективное взаимодействие органов местного самоуправления, региональных и федеральных органов исполнительной власти, наличие развитой туристской и обеспечивающей инфраструктуры, совершенствование нормативных правовых актов создания ОЭЗ ТРТ будут способствовать эффективному функционированию зон, привлечению потенциальных инвесторов и, в конечном итоге, повышению конкурентоспособности не только территорий размещения, но и всего региона.

**ЛИТЕРАТУРА**

- Бубаева Т.Ю. (2011). Особая экономическая зона туристско-рекреационного типа как фактор социально-экономического развития Республики Бурятия // Стратегия устойчивого развития регионов России. № 5. С. 241–244.
- Ветитнев А.М., Торгашева А.А. (2013). Определение влияния лечебно-оздоровительного туризма на экономику региона // Проблемы современной экономики. № 4 (48). С. 352–355.
- Гомилевская А.А., Сергиенко Ю.Ю. (2014). Анализ методических подходов оценки вклада туризма в экономику региона (на примере приморского края) // Современные проблемы науки и образования. № 6. С. 1–11.
- Караулова Н.М. (2015). Мультипликативное воздействие въездного туризма на экономику принимающей страны // Вестн. ассоциации вузов туризма и сервиса. Т. 9. № 4. С. 76–81.
- Колесникова Ю.Ю., Крутик А.Б. (2013). Оценка мультипликативного эффекта туризма и развитие венчурного предпринимательства // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. № 5 (180). С. 182–187.
- Кольчугина Т.А. (2011). Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа в Ставропольском крае: задачи и проблемы функционирования и развития // Современные проблемы сервиса и туризма. № 1. С. 45–51.
- Кравченко Л.А., Горячих М.В. (2017). Особые экономические зоны: зарубежный опыт и перспективы функционирования в России // Вестн. ТвГУ. Сер.: Экономика и управление. № 4. С. 7–13.
- Мальцев А.А., Вязовская В.В. (2012). Туристско-рекреационные особые экономические зоны как фактор развития экономики региона // Изв. Урал. гос. экон. ун-та. № 1 (39). С. 105–110.
- Рыльская М.А., Павлов П.В. (2015). Концептуальная модель развития особых экономических зон на территории Российской Федерации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. Т. 11. № 11 (296). С. 2–15.
- Скорописова Л.И., Скорописов М.Г. (2013). Усовершенствование расчета мультипликатора туризма // Современные фундаментальные и прикладные исследования. Т. 2. № 1 (8). С. 136–142.
- Тихонович Э.А., Жемерикина Е.Б. (2015). Методология анализа экономических эффектов функционирования особых экономических зон // Теория и практика современной науки. № 6 (6). С. 1474–1479.
- Трухачев А.В., Селеванова Е.В. (2014). Состояние и перспективы развития особой экономической зоны туристско-рекреационного типа в Ставропольском крае // Гуманитарные и социально-экономические науки. № 5 (78). С. 141–145.
- Ускова Т.В., Егоров В.К., Леонидова Е.Г. (2016). Туризм в Российской Федерации: возможности для импортозамещения // Проблемы развития территории. № 4 (84). С. 32–46.
- Савельев Ю.В., Толстогузов О.В. (ред.) (2008). Управление развитием туризма в регионе. Опыт реализации Стратегии Республики Карелии. Петрозаводск: Изд-во КарНЦ РАН. 141 с.
- Чернова С.А. (2007). Проблемы развития особых экономических зон Российской Федерации с позиций формирования общего экономического пространства (ОЭП) с участием России // Проблемы управления сферой науки и инноваций. № 2. С. 384–396.
- Antonakakis N., Dragouni M., Filis G. (2015). How strong is the linkage between tourism and economic growth in Europe? *Economic Modelling*, 44, 142–155. DOI: 10.1016/j.econmod.2014.10.018
- Balaguer J., Cantavella-Jordá M. (2002). Tourism as a long-run economic growth factor: The Spanish case. *Applied Economics*, 34 (7), 877–884. DOI: 10.1080/00036840110058923
- Biagi B., Brandano M.G., Ortega-Argiles R. (2021). Smart specialisation and tourism: Understanding the priority choices in EU regions. *Socio-Economic Planning Sciences*, 74, 100883. DOI: 10.1016/j.seps.2020.100883

- Fotiadis A., Polyzos S., Huan T.-C.T.C. (2021). The good, the bad and the ugly on COVID-19 tourism recovery. *Annals of Tourism Research*, 87, 1–15. DOI: 10.1016/j.annals.2020.103117
- Gössling S., Scott D., Hall C.M. (2020). Pandemics, tourism and global change: A rapid assessment of COVID-19. *Journal of Sustainable Tourism*, 29, 1–20. DOI: 10.1080/09669582.2020.1758708
- Kim H., Kim E.J. (2021). Tourism as a key for regional revitalization? A quantitative evaluation of tourism zone development in Japan. *Sustainability (Switzerland)*, 13 (13), 1–24. DOI: 10.3390/su13137478
- Li X., Gong J., Gao B., Yuan P. (2021). Impacts of COVID-19 on tourists' destination preferences: Evidence from China. *Annals of Tourism Research*, 90, 1–11. DOI: 10.1016/j.annals.2021.103258
- Výrostová E., Hrabovská Z., Dioba A. (2021). Tourism and regional growth in the Carpathian Euroregion – A panel data approach. *European Journal of Tourism*, 29, 2911, 1–22. DOI: <https://doi.org/10.54055/ejtr.v29i.2438>
- Zamora J.G. (2021). Sectorial and regional differences of the economic recession caused by the COVID-19 pandemic in Mexico and public policy measures to face it. *Investigaciones Geograficas*, 105, 1–16. DOI: <https://doi.org/10.14350/rig.60391>

### ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Светлана Александровна Кириллова – кандидат экономических наук, доцент, ведущий научный сотрудник, Институт социально-экономических исследований, УФИЦ РАН (Российская Федерация, 450054, г. Уфа, пр-т Октября, д. 71; e-mail: [isei@anrb.ru](mailto:isei@anrb.ru))

Айсылу Гарифулловна Атаева – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Институт социально-экономических исследований, УФИЦ РАН (Российская Федерация, 450054, г. Уфа, пр-т Октября, д. 71; e-mail: [ice\\_lu@mail.ru](mailto:ice_lu@mail.ru))

**Kirillova S.A., Ataeva A.G.**

### PROBLEMS OF ORGANIZATION OF SPECIAL ECONOMIC ZONES OF THE TOURIST AND RECREATIONAL TYPE IN RUSSIA'S REGIONS

*One of the effects of the pandemic was the priority development of domestic tourism not only in Russia, but also abroad in the near and long term. As one of the tools for the development of the tourism sector and attracting direct investment, special economic zones of the tourist and recreational type are considered, they are created for the development of tourism and the resort sector in part of the territory of the region with the preferential regime of entrepreneurial activity. Along with numerous advantages, the creation and functioning of such zones is associated with a number of regulatory, methodological and practical issues that impede their development. Despite the fact that the creation and functioning of special economic zones are regulated by legal acts of the Russian Federation, a number of issues remain insufficiently disclosed. We mean the absence of criteria for defining a part of the territory of the region forming a free economic zone, as well as “the territory adjacent to a special economic zone”. A fairly high degree of subjectivity is present when determining priority investment projects for the creation of tourist infrastructure in the zone, assessing the economic efficiency of its creation, etc. The purpose of the study is to form recommendations for solving methodological, regulatory and practical problems on the example of developing a concept for creating a special economic zone of the tourist and recreational type “Ural” located on the territory of the Republic of Bashkortostan. We review the extent of elaboration of the problem, analyze the contribution of tourism to the socio-economic development of the regions of Russia, as well as the effectiveness of the functioning of this type of*

*special economic zones. We conclude that taking into account the practical experience of creating a special economic zone “Ural” when designing zones of this type will contribute to their effective functioning, attract potential investors and, ultimately, increase the competitiveness of not only the territories of their location, but also the region as a whole. The research is of an applied nature, the recommendations we propose can be used by state and municipal authorities as an information and methodological basis for the development of competitive applications for the creation of special economic zones of the tourist and recreational type.*

*Special economic zone, tourist cluster, tourism, recreation, tourism industry, land plot, resident, investor, investment project, tourist infrastructure, providing infrastructure.*

## REFERENCES

- Antonakakis N., Dragouni M., Filis G. (2015). How strong is the linkage between tourism and economic growth in Europe? *Economic Modelling*, 44, 142–155. DOI: 10.1016/j.econmod.2014.10.018
- Balaguer J., Cantavella-Jordá M. (2002). Tourism as a long-run economic growth factor: The Spanish case. *Applied Economics*, 34 (7), 877–884. DOI: 10.1080/00036840110058923
- Biagi B., Brandano M.G., Ortega-Argiles R. (2021). Smart specialisation and tourism: Understanding the priority choices in EU regions. *Socio-Economic Planning Sciences*, 74, 100883. DOI: 10.1016/j.seps.2020.100883
- Bubaeva T.Yu. (2011). Special economic zone of tourist and recreational type as a factor in the socio-economic development of the Republic of Buryatia. *Strategiya ustoichivogo razvitiya regionov Rossii=Strategy for Sustainable Development of Russia’s Regions*, 5, 241–244 (in Russian).
- Chernova S.A. (2007). Problems of the development of special economic zones of the Russian Federation from the standpoint of the formation of a common economic space with the participation of Russia. *Problemy upravleniya sferoi nauki i innovatsii=Problems of Management of the Sphere of Science and Innovation*, 2, 384–396 (in Russian).
- Fotiadis A., Polyzos S., Huan T.-C.T.C. (2021). The good, the bad and the ugly on COVID-19 tourism recovery. *Annals of Tourism Research*, 87, 1–15. DOI: 10.1016/j.annals.2020.103117
- Gomilevskaya A.A., Sergienko Yu.Yu. (2014). Analysis of methodological approaches to assessing the contribution of tourism to the economy of the region (on the example of Primorsky Krai). *Sovremennye problemy nauki i obrazovaniya=Modern Problems of Science and Education*, 6, 1–11 (in Russian).
- Gössling S., Scott D., Hall C.M. (2020). Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of COVID-19. *Journal of Sustainable Tourism*, 29, 1–20. DOI: 10.1080/09669582.2020.1758708
- Karaulova N.M. (2015). Multiplicative impact of inbound tourism on the economy of the host country. *Vestn. assotsiatsii vuzov turizma i servisa=Bulletin of the Association of Tourism and Service Universities*, 9 (4), 76–81 (in Russian).
- Kim H., Kim E.J. (2021). Tourism as a key for regional revitalization? A quantitative evaluation of tourism zone development in Japan. *Sustainability (Switzerland)*, 13 (13), 1–24. DOI: 10.3390/su13137478
- Kolesnikova Yu.Yu., Krutik A.B. (2013). Evaluation of the multiplicative effect of tourism and the development of venture entrepreneurship. *Nauchno-tekhnicheskie vedomosti SPbGPU. Ekonomicheskie nauki=St. Petersburg State Polytechnical University Journal. Economics*, 5 (180), 182–187 (in Russian).
- Kol’chugina T.A. (2011). Special economic zones of the tourist and recreational type in Stavropol Krai: Tasks and problems of functioning and development. *Sovremennye problemy servisa i turizma=Modern Problems of Service and Tourism*, 1, 45–51 (in Russian).
- Kravchenko L.A., Goryachikh M.V. (2017). Special economic zones: Foreign experience and prospects of functioning in Russia. *Vestn. TvGU. Ser.: Ekonomika i upravlenie=Bulletin of Tver State University. Series: Economics and Management*, 4, 7–13 (in Russian).

- Li X., Gong J., Gao B., Yuan P. (2021). Impacts of COVID-19 on tourists' destination preferences: Evidence from China. *Annals of Tourism Research*, 90, 1–11. DOI: 10.1016/j.annals.2021.103258
- Mal'tsev A.A., Vyazovskaya V.V. (2012). Tourist and recreational special economic zones as a factor in the development of the region's economy. *Izv. Ural. gos. ekon. un-ta=Bulletin of Urals State University of Economics*, 1 (39), 105–110 (in Russian).
- Ryl'skaya M.A., Pavlov P.V. (2015). Conceptual model of development of special economic zones on the territory of the Russian Federation *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'=National Interests: Priorities and Security*, 11, 11 (296), 2–15 (in Russian).
- Savel'ev Yu.V., Tolstoguzov O.V. (Eds.) (2008). *Upravlenie razvitiem turizma v regione. Opyt realizatsii Strategii Respubliki Karelii* [Managing Tourism Development in the Region. Experience in Implementing the Strategy by the Republic of Karelia]. Petrozavodsk: Izd-vo KarNTs RAN.
- Skoropisova L.I., Skoropisov M.G. (2013). Improving the calculation of the tourism multiplier. *Mezhdunarodnoe nauchnoe izdanie Sovremennye fundamental'nye i prikladnye issledovaniya=International Scientific Publication Modern Fundamental and Applied Research*, 2, 1 (8), 136–142 (in Russian).
- Tikhonovich E.A., Zhemerikina E.B. (2015). Methodology for analyzing the economic effects of the functioning of special economic zones. *Teoriya i praktika sovremennoi nauki=Theory and Practice of Modern Science*, 6 (6), 1474–1479 (in Russian).
- Trukhachev A.V., Selevanova E.V. (2014). The state and prospects of development of a special economic zone of tourist and recreational type in Stavropol Krai. *Gumanitarnye i sotsial'no-ekonomicheskie nauki=Humanities and Socio-Economic Sciences*, 5 (78), 141–145 (in Russian).
- Uskova T.V., Egorov V.K., Leonidova E.G. (2016). Tourism in the Russian Federation: Opportunities for import substitution. *Problemy razvitiya territorii=Problems of Territory's Development*, 4 (84), 32–46 (in Russian).
- Vetitnev A.M., Torgasheva A.A. (2013). Determination of the influence of medical and health tourism on the economy of the region. *Problemy sovremennoi ekonomiki=Problems of Modern Economics*, 4 (48), 352–355 (in Russian).
- Výrostová E., Hrabovská Z., Dioba A. (2021). Tourism and regional growth in the Carpathian Euroregion – A panel data approach. *European Journal of Tourism*, 29, 2911, 1–22. DOI: <https://doi.org/10.54055/ejtr.v29i.2438>
- Zamora J.G. (2021). Sectorial and regional differences of the economic recession caused by the COVID-19 pandemic in Mexico and public policy measures to face it. *Investigaciones Geograficas*, 105, 1–16. DOI: <https://doi.org/10.14350/rig.60391>

## INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Svetlana A. Kirillova – Candidate of Sciences (Economics), Associate Professor, Leading Researcher, Institute of Socio-Economic Research – a separate structural subdivision of Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (71, Oktyabrya Avenue, Ufa, 450054, Russian Federation; e-mail: [isei@anrb.ru](mailto:isei@anrb.ru))

Aisylu G. Atayeva – Candidate of Sciences (Economics), Senior Researcher, Institute of Socio-Economic Research – a separate structural subdivision of Ufa Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences (71, Oktyabrya Avenue, Ufa, 450054, Russian Federation; e-mail: [ice\\_lu@mail.ru](mailto:ice_lu@mail.ru))