

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ



DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-6-83-91
УДК 346.7(045)
JEL K20, L51, O25

Регулирование территориального развития через совершенствование преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности

А.Л. Белоусов

Финансовый университет, Москва, Россия
<http://orcid.org/0000-0002-9069-8830>

АННОТАЦИЯ

Актуальность работы обусловлена необходимостью равномерного территориального развития Российской Федерации как составного элемента пространственного развития государства, а также отсутствием единой концепции поддержки и стимулирования инвестиционной активности через преференциальные правовые режимы осуществления предпринимательской деятельности. Применение подобных правовых режимов может в перспективе стать ключевым драйвером развития на отстающих в экономическом плане территориях и послужит реализации задач сбалансированного пространственного развития Российской Федерации.

Предмет исследования – преференциальные режимы осуществления предпринимательской деятельности как инструмент территориального развития. *Цель работы* – определение ключевых направлений совершенствования правового регулирования преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности в части формирования единого механизма территориального развития как основного элемента пространственного развития Российской Федерации. В статье исследуется сущность и приводятся промежуточные итоги работы действующих специальных льготных режимов ведения бизнеса, формулируются основные проблемы в области правоприменительной практики по заявленной тематике, а также рассматриваются перспективы изменения правового поля в целях обеспечения равномерного территориального развития Российской Федерации. При проведении исследования использовались методы анализа, синтеза и сравнения, а также буквального и системного толкования норм действующего правового регулирования. В результате исследования *сделан вывод* о необходимости принятия единого нормативного акта, объединяющего действующие преференциальные режимы ведения предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: правовой режим; преференциальный режим; предпринимательская деятельность; территориальное развитие; пространственное развитие; особые экономические зоны; специальный инвестиционный контракт; территория опережающего развития; инвестиции

Для цитирования: Белоусов А.Л. Регулирование территориального развития через совершенствование преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности. *Экономика. Налоги. Право.* 2021;14(6):83-91. DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-6-83-91

ORIGINAL PAPER

Regulation of Territorial Development through the Improvement of Preferential Business Regimes

A.L. Belousov

Financial University, Moscow, Russia
<http://orcid.org/0000-0002-9069-8830>

ABSTRACT

The relevance of the work is due to the need for uniform territorial development of the Russian Federation as an integral element of the spatial development of the state, as well as the lack of a unified concept of support and stimulation of investment activity through preferential legal regimes of entrepreneurial activity. The application of such legal regimes may in the future become a key driver of development in economically lagging territories and will serve to implement the tasks of balanced spatial development of the Russian Federation.

© Белоусов А.Л., 2021

The subject of the study is preferential regimes of entrepreneurial activity as an instrument of territorial development. *The purpose of the work* is to identify key areas for improving the legal regulation of preferential business regimes in terms of forming a single mechanism of territorial development as the main element of spatial development of the Russian Federation. The article examines the essence and interim results of the work of the existing special preferential business regimes, formulates the main problems in the field of law enforcement practice on the stated topic, and also considers the prospects for changing the legal field in order to ensure uniform territorial development of the Russian Federation. During the research, methods of analysis, synthesis and comparison, as well as literal and systematic interpretation of the norms of the current legal regulation were used. As a result of the study, it was concluded that it is necessary to adopt a single regulatory act combining the existing preferential business regimes.

Keywords: legal regime; preferential treatment; entrepreneurial activity; territorial development; spatial development; special economic zones; special investment contract; territory of advanced development; investments

For citation: Belousov A.L. Regulation of territorial development through the improvement of preferential business regimes. *Ekonomika. Nalogi. Pravo = Economics, taxes & law*. 2021;14(6):83-91. (In Russ.). DOI: 10.26794/1999-849X-2021-14-6-83-91

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день в нашей стране одной из ключевых задач, стоящих перед государством, является повышения уровня жизни населения. Решение этой задачи возможно только при условии обеспечения планомерного роста российской экономики. При этом экономическое развитие должно охватывать собой все регионы страны. Наблюдаемая в настоящее время диспропорция в качестве жизни населения в различных регионах обусловлена в том числе разным экономическим потенциалом тех или иных территорий. В этой связи в 2019 г. для преодоления подобного неравенства и ликвидации диспропорций в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации принимается концептуальный документ под названием Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., где формулируется тезис о том, что «одной из проблем пространственного развития государства на современном этапе является значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части регионов страны»¹.

Поэтому в рамках обеспечения пространственного развития государства основной задачей на ближайшую перспективу является регулирование сбалансированного территориального развития через повышение инвестиционной привлекательности отдельных регионов и территорий. Это обусловлено тем, что в рыночных условиях хозяйствования основным драйвером развития экономики является

привлечение капитала в виде инвестиций. Поэтому без создания благоприятных условий для притока инвестиций невозможно рассчитывать на сколько-нибудь устойчивый экономический рост. При этом подобные условия включают совокупность факторов, каждый из которых по-своему важен и должен быть учтен при выборе государством дальнейших векторов развития в экономической сфере [1].

Совокупность условий для привлечения капитала и уровень комфорта при ведении бизнеса называются инвестиционным климатом [2] и включают множество параметров, каждый из которых имеет важное значение для ведения предпринимательской деятельности на конкретной территории. К таким параметрам чаще всего относят стабильность и полноту законодательной базы; независимую судебную систему, способную обеспечивать правовыми методами защиту собственности; умеренный уровень фискальной нагрузки на бизнес; принятие адекватных мер поддержки предпринимателей со стороны государства. Для обеспечения достижения обозначенных параметров государством создаются специальные институты поддержки и развития.

При этом одним из важнейших инструментов, которые применяет государство для повышения качества инвестиционного климата и стимулирования развития отдельных отраслей или территорий, является создание специальных правовых режимов ведения предпринимательской деятельности. В рамках подобных режимов субъекты, наделенные специальным правовым статусом, осуществляют свою деятельность в условиях, отличных от тех, которые установлены для остальных представителей бизнеса. На практике подобные правовые режимы считаются преференциальными. Подобное наименование обусловлено тем,

¹ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

что само по себе понятие преференция происходит от латинского слова *praefereantia* и означает предпочтение, преимущество или льготу. Примечательно, что в английском языке существует глагол *to prefer*, который переводится как предпочитать [3].

Однако следует иметь в виду, что в настоящее время в Российской Федерации понятие преференциальный режим больше соотносится все-таки с предоставлением определенных налоговых льгот и освобождений [4]. Вместе с тем представляется оправданным расширение термина «преференциальный режим» на всю систему специального режима, предусматривающего принятие мер поддержки и установление порядка правового регулирования ведения предпринимательской деятельности. В связи с этим начиная с 2017 г. Минэкономразвития России разрабатывает законопроект о преференциальных режимах, основной задачей которого является формирование единого механизма развития подобных территорий². Более того, на данном этапе развития как экономических отношений, так и системы правового регулирования мер поддержки отдельных сфер бизнеса, целесообразно построение нового правового института преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности. Этот институт объединит такие существующие специальные правовые режимы ведения предпринимательской деятельности, как особые экономические зоны, индустриальные и промышленные парки, территории опережающего развития и т.д., что позволит более четко выстраивать систему мер поддержки отдельных отраслей и видов экономической деятельности, унифицировать подходы к мерам финансовой и нефинансовой помощи, а также закрепить четкие критерии оценки эффективности предоставляемых преференций. Для обоснования выдвинутого тезиса разберем сущность и промежуточные итоги работы действующих специальных льготных режимов ведения бизнеса.

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ

Одними из первых преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности в Российской Федерации стали особые экономические зоны (далее — ОЭЗ). Первым нормативным актом, закрепившим подобный правовой режим стал Закон РСФСР от 04.07.1991 № 1545–1 «Об иностранных

инвестициях в РСФСР» (далее — Закон об иностранных инвестициях в РСФСР). В то время российский законодатель в отсутствие серьезного опыта регулирования рыночных отношений использовал термин «свободные экономические зоны», который уже имел легальное закрепление в международной практике с 1973 г. в рамках проходившей тогда Международной конвенции по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киотская конвенция). Предусмотренные Законом об иностранных инвестициях в РСФСР свободные экономические зоны стали прообразом современных ОЭЗ. В июле 1991 г. были созданы первые свободные экономические зоны «Кузбасс», «Садко» и «Выборг» [5].

Позднее на протяжении длительного периода времени ощущался серьезный недостаток в четком и полном регулировании подобных отношений. В частности, не были в полной мере урегулированы вопросы касательно механизмов создания ОЭЗ. При этом в 1999 г. на основании Федерального закона от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области» в рамках эксперимента создается ОЭЗ в Магаданской области. В данном нормативном акте законодатель впервые использует формулировку ОЭЗ.

Серьезный импульс к развитию института ОЭЗ был получен только в 2005 г. с принятием Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — Закон об ОЭЗ).

Создавая ОЭЗ, законодатель рассчитывал на активизацию с помощью данного инструмента привлечения прямых инвестиций в наиболее значимые для государства сферы экономики. По своей сути ОЭЗ представляет собой часть территории субъекта Российской Федерации, на которой действует льготный режим ведения предпринимательской деятельности, а также может применяться процедура свободной таможенной зоны. Идея создания ОЭЗ состояла в развитии обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктуры, разработки и коммерциализации технологий, а также для производства новых видов продукции [6].

Решение о создании ОЭЗ принимается Правительством РФ на основании заявок высших исполнительных органов государственной власти регионов, основываясь на критериях, утвержденных постановлением Правительства РФ от 26.04.2012 № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны».

² Проект федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 03.06.2019).

Для резидентов ОЭЗ законодательством предусматриваются льготы по налогам и таможенным платежам, более низкие цены на аренду и выкуп земельных участков, а также минимизируются административные барьеры. Помимо этого, резидентам ОЭЗ гарантируется доступ к инженерной, транспортной и деловой инфраструктурам.

На сегодняшний день механизмы поддержки как региональных властей в аспекте стимулирования создания новых ОЭЗ, так и резидентов ОЭЗ, продолжают совершенствоваться. Так, в 2020 г. были внесены значимые изменения в постановление Правительства РФ от 30.09.2014 № 1119, которым регулируется предоставление государственной поддержки создания инфраструктуры на территории ОЭЗ. Теперь регионы и управляющие компании ОЭЗ получили возможность возмещать понесенные расходы. К ним относятся затраты на создание, реконструкцию, модернизацию зданий и помещений, коммунальной и транспортной инфраструктуры. Помимо этого, учитываются расходы на приобретение оборудования для объектов технологической инфраструктуры, а также уплату основного долга и процентов по кредитам в объеме налогов, акцизов и таможенных пошлин, уплаченных резидентами ОЭЗ в федеральный бюджет.

По состоянию на 23 июля 2021 г. в Российской Федерации осуществляют работу 38 ОЭЗ. Из них 19 относятся к промышленно-производственным ОЭЗ, семь к технико-внедренческим, десять к туристско-рекреационным и еще две ОЭЗ имеют статус портовых. Географически ОЭЗ расположены на территориях 31 субъекта Российской Федерации.

Через 16 лет после принятия Закона об ОЭЗ можно подводить определенные итоги функционирования данного института. Следует отметить, что за последние годы в отношении ОЭЗ высказано множество критических замечаний как со стороны бизнеса, так и со стороны властных структур. Это привело к тому, что в период 2016–2018 гг. действовал мораторий на открытие новых ОЭЗ. Здесь важно обратить внимание на отчет Счетной Палаты Российской Федерации (далее — СП), опубликованный в 2019 г. Основной вывод отчета сформулирован так: ОЭЗ не стали драйверами роста российской экономики, как предполагалось при их создании. Это обусловлено тем, что резиденты ОЭЗ производят типовую продукцию, которая и так выпускается на российском рынке. При этом они пользуются преференциями специальных режимов скорее для конкуренции с предприятиями,

работающими по общим правилам, чем для технологического рывка.

В частности, порядка 80% продукции, произведенной в ОЭЗ, реализовывались на внутреннем рынке, а не шли на экспорт. Причем ее аналоги выпускались также другими российскими предприятиями. Таким образом, резиденты ОЭЗ получали несомненное преимущество перед своими конкурентами, действующими в рамках общего режима налогообложения³. Получается, что предприниматели в большинстве своем использовали ОЭЗ для минимизации налогов, не давая при этом результат, который был заложен изначально при проектировании тех или иных ОЭЗ.

В отчете, выпущенном в 2020 г., СП также отмечает существенные недочеты в работе ОЭЗ. Так, в заключении к отчету говорилось о том, что успешными являлись только пять ОЭЗ, которые имели статус промышленно-производственного и высокотехнологического типа. В отношении остальных ОЭЗ результаты были слабыми⁴.

ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫЕ РЕЖИМЫ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Еще одними видами преференциального режима, направленными на стимулирование деловой активности, стали индустриальные (промышленные) парки, технопарки и промышленные кластеры. Они получили четкое законодательное закрепление в Федеральном законе от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — Закон о промышленной политике).

Так, в п. 12 ст. 3 Закона о промышленной политике под индустриальным (промышленным) парком понимается совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией — коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации⁵. Исходя из данного понятия можно прийти к выводу о том, что согласно точке зрения законодателя термины «инду-

³ Особые экономические зоны не справились с задачей развития экспорта. Счетная Палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/9695>.

⁴ СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России. Счетная Палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/10441>.

⁵ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

стриальный парк» и «промышленный парк» считаются тождественными.

Промышленный технопарк также включает объекты промышленной и технологической инфраструктуры, предназначенные для осуществления субъектами деятельности в сфере промышленности, промышленного производства и (или) научно-технической деятельности, и (или) инновационной деятельности в целях освоения производства промышленной продукции и коммерциализации полученных научно-технических результатов и управляемые управляющей компанией.

Промышленный кластер в свою очередь представляет собой совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере деятельности вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещения на территории одного или нескольких регионов.

Таким образом, основное отличие промышленных парков и технопарков от промышленных кластеров заключается в том, что первые являются совокупностью объектов инфраструктуры, которыми управляет специально созданный субъект, в то время как кластеры представляют собой объединение субъектов предпринимательской деятельности, связанных общими интересами по развитию промышленного производства.

В одном из ключевых документов под названием «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года», определяющих направления развития субъектов Российской Федерации на долгосрочную перспективу, закреплен тезис о том, что привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном уровне будет осуществляться посредством определения мест размещения не только особых (свободных) экономических зон, но и промышленных и технологических парков⁶.

В Российской Федерации применяется международный подход к классификации промышленных парков на виды. В соответствии с ним выделяют промышленные парки типов Гринфилд (*Greenfield*) и Броунфилд (*Brownfield*). Отличительная особенность промышленных парков типа Гринфилд заключается в том, что они, как правило, представляют собой новые незастроенные площадки, где бизнес и инфраструктура строятся, образно говоря, «с нуля». Промышленные парки типа Броунфилд предлагают площадки с уже

готовыми объектами инфраструктуры, которые сдаются в аренду либо продаются своим резидентам. Можно также выделить и третий тип промышленных парков — комплексный или смешанный. Подобные структуры по своей сути являются промежуточной стадией между двумя предыдущими типами парков.

На сегодняшний день отчетливо видно преобладание парков типа Гринфилд над остальными видами парков как в спектре присутствующих отраслей, так и в привлеченных инвестициях (95% от всего объема). По итогам 2020 г. в Российской Федерации было установлено 334 промышленных парков, имеющих статус действующих или находящихся в процессе создания.

Говоря о преференциальном режиме территориального развития промышленности посредством промышленных парков, технопарков и промышленных кластеров важно отметить еще относительно небольшой опыт работы подобных механизмов. Однако уже сейчас становится очевидной необходимость пересмотра критериев оценки подобных проектов. В настоящее время основная поддержка со стороны государства идет через механизм компенсации затрат инвесторов. Для стимулирования достижения конкретных результатов предполагается уйти от подобной системы в пользу поощрения за достижение резидентами заранее прописанных четких показателей. Это могут быть критерии прироста объемов производства, а также наращивания налоговых отчислений в федеральный бюджет по отношению к размеру субсидии.

СПЕЦИАЛЬНЫЙ ИНВЕСТИЦИОННЫЙ КОНТРАКТ

Специальный инвестиционный контракт (далее — СПИК) является еще одним инструментом стимулирования инвестиционной активности через предоставление преференций отдельным категориям бизнеса [7]. Понятие СПИК дается в ст. 16 Закона о промышленной политике. Его суть заключается в том, что в рамках СПИК инвестор в предусмотренный этим контрактом срок своими силами или с привлечением иных лиц обязуется создать либо модернизировать и (или) освоить производство промышленной продукции, а другая сторона — Российская Федерация или субъект Российской Федерации в течение такого срока обязуется осуществлять меры стимулирования деятельности в сфере промышленности, предусмотренные нормами законодательства⁷.

⁶ Указ Президента РФ от 16.01.2017 № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

⁷ Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации».

СПИК начали заключаться с 2015 г. Однако с момента запуска этот механизм поддержки подвергался серьезной критике. Основные претензии состояли в непрозрачности процедур отбора желающих заключить подобное соглашение, а также в отсутствии реальных стимулов для инвесторов реализовывать именно инновационную деятельность в рамках данного инвестиционного контракта. Поэтому в 2018 г. вводится мораторий на заключение новых контрактов. К этому времени было заключено только 45 СПИК [9]. Поэтому законодатель начал активную работу по модернизации механизма инвестиционных контрактов и сформулировал новую модель, которая получила название СПИК 2.0. Изменения, направленные на решение обозначенных выше претензий касательно отбора инвесторов и отсутствия стимулов к осуществлению инновационной деятельности, затронули предмет соглашения, субъектный состав, особенности процедуры заключения и ряд других ключевых положений.

Так, *во-первых*, правки коснулись главы 2.1 Закона о промышленной политике в части обязательств инвестора по внедрению современных технологий. Важнейшим документом в этом аспекте стало постановление Правительства РФ от 21.03.2020 № 319, которое конкретизировало виды технологий, признаваемых современными в целях заключения СПИК⁸.

Во-вторых, в рамках СПИК 2.0 была пересмотрена процедура заключения контрактов. В первоначальной модели рассмотрение заявок на заключение СПИК имело закрытый порядок. Это обуславливалось тем, что принятие решений осуществлялось специальной межведомственной комиссией или итоговое содержание контрактов не раскрывалось.

Новая модель отбора получила большую транспарентность. Сейчас по общему правилу контракт заключается по результатам конкурсного отбора инвесторов. В качестве критериев отбора законодателем обозначены срок внедрения современной технологии, объем промышленной продукции, произведенной в течение срока действия контракта, а также уровень локализации.

В-третьих, реформированию подвергся субъектный состав СПИК. В частности, был отменен минимальный порог инвестиций. Помимо этого, увеличи-

⁸ Постановление Правительства РФ от 21.03.2020 № 319 «Об утверждении Правил формирования и актуализации перечня видов технологий, признаваемых современными технологиями в целях заключения специальных инвестиционных контрактов».

вался максимальный срок действия контракта с дифференциацией в зависимости от объема вложений.

В-четвертых, используется так называемая «дедушкина оговорка». Ее суть заключается в том, что инвестор на период действия соглашения защищается от неблагоприятных изменений правового поля в будущем. Но в этом случае новые правила скорее ухудшают положение инвесторов в связи с тем, что первоначальная модель гарантировала неприменение к инвестору правовых актов, которые вступили в силу после заключения соглашения и вводят ограничения на реализацию прав, связанных с его выполнением. Новая модель вносит в данный принцип важное уточнение: к инвестору не применяются акты, ухудшающие его положение и принятые после заключения соглашения только при условии, что специальный порядок сохранения действующих условий для инвесторов был закреплен в нормативно-правовом акте на дату подписания контракта [8].

Кроме того, стабилизационная оговорка не распространяется на законодательные акты и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты, принимаемые в целях защиты основ конституционного строя, конституционных прав граждан, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 5 ст. 18.4 Закона о промышленной политике). Подобная трактовка представляется весьма размытой и несет в себе риски слишком широкого толкования в рамках защиты инвестором своих прав.

Изменения, внесенные законодателем, дают надежду на то, что инструмент стимулирования инвестиционной активности по модели СПИК 2.0 будет успешно перезапущен и покажет достойные результаты в будущем.

ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Согласно Федеральному закону от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее — Закон о ТОР) под территорией опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР) законодатель понимает часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, и (или) акватории водных объектов, на которых в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый

правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения⁹.

Изначально подобные правовые режимы для привлечения инвестиций планировались создавать исключительно на Дальнем Востоке для развития соответствующих территорий и решения локальных задач. Выбор именно Дальнего Востока был неслучайным — субъекты Российской Федерации, расположенные на данной территории, являются дотационными, их инвестиционная активность находилась в то время на достаточно низком уровне, а из большинства регионов на протяжении длительного периода времени происходил отток населения. Однако в дальнейшем подобный правовой режим был распространен за пределы Дальнего Востока и стало возможным создание ТОР на территориях моногородов и ЗАТО по всей стране.

Как предполагалось, ключевое отличие подобного правового режима от действующих уже продолжительное время ОЭЗ заключается в том, что, помимо налоговых льгот, в рамках ТОР государство само развивает инфраструктуру на территориях моногородов и регионах Дальнего Востока для обеспечения благоприятных условий как для инвесторов, так и для местного населения. При этом работа с инвесторами в данном правовом режиме носит индивидуальный характер.

Одна из основных претензий к разработчикам этого режима была в отсутствии четких и прозрачных критериев установления эффективности работы ТОР. Для решения этого вопроса в 2019 г. в постановлении Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240 закрепляется единая методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности ТОР (за исключением ТОР, созданных на территориях моногородов). В рамках данной методики сформулированы конкретные показатели, которые будут использоваться для оценки и мониторинга, а также критерии, при выполнении которых ТОР будет признаваться эффективной. В частности, эффективность ТОР теперь оценивается с помощью ряда новых критериев.

Это, во-первых, соотношение частных и бюджетных инвестиций, привлеченных на ТОР. Данный показатель либо должен быть равным не менее 1, либо фактиче-

ские совокупные расходы бюджетов на конец года проведения оценки должны иметь отрицательное или нулевое значение.

Во-вторых, оценивается стоимость для федерального бюджета создания одного нового рабочего места. Здесь предельное значение установлено в размере не менее 0,2 рабочих места на один миллион рублей или фактические совокупные расходы бюджетов на конец года проведения оценки должны иметь отрицательное или нулевое значение.

В-третьих, отношение фактических частных инвестиций на конец года проведения оценки к планируемым частным инвестициям должно быть не менее 0,7.

И, в-четвертых, разница между отношением добавленной стоимости и фактическими совокупными расходами бюджетов должна быть выше, чем в предыдущем периоде¹⁰.

Важно отметить, что ТОР будет признаваться эффективной при одновременном выполнении любых трех из установленных критериев. Каким образом будет работать подобная система оценки — покажет время. Однако формулировка четких критериев эффективности представляется в данном случае правильным направлением развития правового поля в системе регулирования ТОР как одного из видов преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности.

ОПРЕДЕЛЕНИЕ КЛЮЧЕВЫХ НАПРАВЛЕНИЙ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫХ РЕЖИМОВ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Помимо описанных выше специальных преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности, законодатель за последние годы ввел в правовое поле и иные подобные регуляторные механизмы. Здесь можно отметить и региональный инвестиционный проект, и «Свободный порт Владивосток», и специальный правовой режим для инновационного центра «Сколково», и ряд других проектов.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240 «Об утверждении методики оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности территорий опережающего социально-экономического развития, за исключением территорий опережающего социально-экономического развития, созданных на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)».

⁹ Федеральный закон от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

В этой связи целесообразно поддержать инициативу Минэкономразвития России, которое начиная с 2017 г. разрабатывает отдельный нормативный акт о преференциальных режимах. В рамках уже подготовленного на сегодняшний день законопроекта предлагается единый механизм развития регионов с помощью преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности. Как представляется, в данном законопроекте важно обозначить ключевые подходы к развитию территорий с синхронизацией с целевыми ориентирами развития субъектов Российской Федерации, на которых запускаются подобные механизмы поддержки.

Подтверждение данных тезисов можно найти в отчете Счетной Палаты Российской Федерации, опубликованном в 2020 г. Основной вывод отчета сформулирован так: «преференциальные режимы не оказывают прорывного влияния на экономику, при этом сложно дать полноценную оценку их эффективности. Это обусловлено наличием трех основных факторов: сравнительно коротким сроком существования территорий с преференциальным режимом, их разнообразием и недостатками методов оценки их эффективности»¹¹.

Идею создания единого закона о преференциальных режимах поддерживает Торгово-Промышленная палата Российской Федерации (далее — ТПП РФ). Представители бизнеса выступают в целом за принятие концепции будущего закона, разработанной Минэкономразвития России. Вместе с тем ТПП РФ формулирует ряд предложений по доработке законопроекта. Они касаются, в частности, вопросов о досрочном прекращении функционирования территорий с льготным режимом осуществления деятель-

ности при изменении правового поля. Помимо этого, опасение бизнес-сообщества вызывает предлагаемая в законопроекте норма о создании особых территорий развития на основании решений Правительства РФ, а не в рамках федеральных законов. Имеются также другие замечания¹².

ВЫВОДЫ

Одной из ключевых проблем регламентации преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности является обособленность нормативно-правового регулирования каждого вида деятельности в рамках отдельного акта. Это приводит к отсутствию идентичных понятий, размыванию критериев эффективности и решаемых задач, распылению инструментов регуляторного воздействия одного института на несколько не всегда связанных друг с другом нормативных актов, а также отсутствию учета особенностей экономического потенциала и планов территориального развития того или иного субъекта Российской Федерации. Поэтому целесообразным видится объединение действующих преференциальных режимов ведения предпринимательской деятельности под эгидой отдельного единого нормативно-правового акта. Он станет основой правового института преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности и будет являться хорошей базой для обеспечения равномерного экономического развития всей территории Российской Федерации как составного элемента пространственного развития государства.

¹² Предложения ТПП РФ по проекту федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Торгово-Промышленная палата Российской Федерации. URL: <https://tpprf.ru/ru/interaction/legislative/308284>.

¹¹ СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России. Счетная Палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/checks/10441>.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н., Сорокин Д.Е. [и др.] Как придать импульс развитию российской экономики: приоритеты действий (предложения к Основным направлениям деятельности Правительства РФ до 2024 г.). *Финансы: теория и практика*. 2018;22(S 7):4–15. DOI: 10.26794/2587–5671–2018–0–0–4–15
2. Ershova N. Investment climate in Russia and challenges for foreign business: The case of Japanese companies. *Journal of Eurasian Studies*. 2017;8(2):151–160. DOI: 10.1016/j.euras.2017.03.001
3. Подольский А.В. Преференциальный режим хозяйствования как льготный правовой режим. *Государственно-правовые исследования*. 2019;(2):223–230.
4. Андриевский К.В. Правовое регулирование преференциальных налоговых режимов. *Журнал российского права*. 2020;(1):147–158. DOI: 10.12737/jrl.2020.011
5. Sinenko O.A. Methods of assessing of tax incentives effectiveness in special economic zones: an analytical overview. *Journal of Tax Reform*. 2016;2(3):168–179. DOI: 10.15826/jtr.2016.2.3.022

6. Павлов П.В. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: правовое регулирование и экономическое содержание. *Административное и муниципальное право*. 2014;78(6):520–532.
7. Белоусов А.Л. Вопросы регулирования специальных инвестиционных контрактов. В сборнике: Конституция Российской Федерации и современный правопорядок: Московская юридическая неделя. Материалы XV Международной научно-практической конференции. В 5 частях, Москва, 28–30 ноября 2018 года. М.: Проспект; 2019:70–72.
8. Белоусов А.Л. Развитие реального сектора экономики через внедрение специальных инвестиционных контрактов. В сборнике: Проблемы и перспективы развития промышленности России. М.: КноРус; 2019:90–93.
9. Акопян О.А. Трансформация регуляторной модели специального инвестиционного контракта (СПИК). *Финансовое право*. 2020;(6):28–33. DOI: 10.18572/1813–1220–2020–6–28–33

REFERENCES

1. Ivanter V.V., Porfiryev V.N., Sorokin D.E. How to boost the development of the Russian economy: priority actions (suggestions for the main activities of the state until 2024). *Finance: Theory and Practice*. 2018;22(S 7):4–15. (In Russ.). DOI: 10.26794/2587–5671–2018–0–0–4–15
2. Ershova N. Investment climate in Russia and challenges for foreign business: the case of Japanese companies. *Journal of Eurasian Studies*. 2017;8(2):151–160. DOI: 10.1016/j.euras.2017.03.001
3. Podolsky A.V. Preferential economic management as a preferential legal regime. *Gosudarstvenno-pravovyye issledovaniya = State legal research*. 2019;(2):223–230. (In Russ.).
4. Andrievskii K.V. Legal regulation of the preferential tax regimes. *Journal of Russian Law*. 2020;(1):147–158. (In Russ.) DOI: 10.12737/jrl.2020.011
5. Sinenko O.A. Methods of assessing of tax incentives effectiveness in special economic zones: an analytical overview. *Journal of Tax Reform*. 2016;2(3):168–179. DOI: 10.15826/jtr.2016.2.3.022
6. Pavlov P.V. Assessment of the effectiveness of the functioning of special economic zones: legal regulation and economic content. *Administrativnoye i munitsipal'noye pravo = Administrative and municipal law*. 2014;78(6):520–532.
7. Belousov A.L. Issues of regulation of special investment contracts. In the collection: Constitution of the Russian Federation and modern legal order: Moscow legal week. Materials of the XV International Scientific and Practical Conference. In 5 parts, Moscow, November 28–30, 2018. Moscow: Prospect, 2019:70–72. (In Russ.).
8. Belousov A.L. Development of the real sector of the economy through the introduction of special investment contracts. In the collection: Problems and prospects for the development of industry in Russia. Moscow: KnoRus Company 2019:90–93.
9. Akopyan O.A. Transformation of the regulatory model of a special investment contract (SPIC). *Finansovoye pravo = Financial law*. 2020;(6):28–33. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813–1220–2020–6–28–33

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Андрей Леонидович Белоусов — кандидат экономических наук, доцент Департамента правового регулирования экономической деятельности, Финансовый университет, Москва, Россия
andreybelousov@mail.ru

ABOUT THE AUTHOR

Andrey L. Belousov — Cand. Sci. (Econ.), Assoc. Prof. of Department of Legal Regulation of Economic Activity, Financial University, Moscow, Russia
andreybelousov@mail.ru

Статья поступила 23.07.2021; принята к публикации 25.10.2021.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article was received 23.07.2021; accepted for publication 25.10.2021.

The author read and approved the final version of the manuscript.