

Создание особых экономических зон после моратория: причины, тенденции, закономерности

Владимир Владимирович Громов

E-mail: gromov-vv@ranepa.ru, ORCID: 0000-0003-1340-359X
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

Улучшение инвестиционного климата — один из главных приоритетов российской налоговой политики, в которой заметную роль играют особые экономические зоны (ОЭЗ). Темпы их создания в последние годы сильно возросли. Основная идея, как всегда, состоит в привлечении инвестиций. Однако чем больше появляется таких зон, тем очевиднее становится пробел в определении стратегической роли режима ОЭЗ, который уже представлен в десятках российских регионов, но до сих пор не имеет под собой четкого концептуального обоснования. Более того, оживление интереса к особым экономическим зонам контрастирует с действовавшим до недавнего времени мораторием на их создание. Столь разительная перемена должна иметь под собой мотивы, понимание которых необходимо для того, чтобы избежать поверхностного взгляда на политику привлечения инвестиций, поскольку в настоящее время они особенно важны для обеспечения макроэкономической стабильности. Цель статьи связана с выявлением проблем, которые могут препятствовать эффективному применению режима ОЭЗ в России. Исходя из этого, в статье систематизируются предпосылки отмены моратория, устанавливаются закономерности и объясняются тенденции создания особых экономических зон, а также даются предложения по развитию концепции экономического зонирования.

Ключевые слова: инвестиции, инвестиционный климат, налоговая политика, налоговый режим, особая экономическая зона, ОЭЗ, преференциальный режим, регионы

JEL: E62, L52, R11

Финансирование: статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Громов В. В. Создание особых экономических зон после моратория: причины, тенденции, закономерности // Финансовый журнал. 2024. Т. 16. № 5. С. 60–77.
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-60-77>.

© Громов В. В., 2024

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-60-77>

Establishment of Special Economic Zones after the Moratorium: Motives, Trends, Patterns

Vladimir V. Gromov

RANEPA, Moscow, Russian Federation
gromov-vv@ranepa.ru, <https://orcid.org/0000-0003-1340-359X>

Abstract

Improvement of the investment climate is one of the main priorities of the Russian tax policy, in which special economic zones (SEZ's) play a significant role. The pace of their creation has increased significantly in recent years. The main idea, as always, is to attract investment. However, the more such zones appear, the more obvious becomes the gap in defining the strategic role of the SEZ regime, which has already been introduced in dozens of Russian regions, but still lacks a clear conceptualization. Moreover, the revival of interest in SEZ's contrasts sharply with the recent moratorium on their creation. Such dramatic changes have underlying motives, the understanding of which is necessary to avoid a superficial view of investment attraction policies. Since they are currently of particular importance for ensuring macroeconomic stability, the purpose of the article is to identify the problems that may hinder the effective application of the SEZ regime in Russia. On this basis, the article systematizes the prerequisites for lifting the moratorium, establishes patterns and explains trends in the creation of SEZ's, as well as gives proposals for the development of the concept of economic zoning.

Keywords: investment, investment climate, SEZ, preferential tax treatment, special economic zone, region, tax policy, tax regime

JEL: E62, L52, R11

Funding: The article was written on the basis of the RANEPА state assignment research program.

For citation: Gromov V.V. (2024). Establishment of Special Economic Zones after the Moratorium: Motives, Trends, Patterns. *Financial Journal*, 16 (5), 60–77 (in Russ.).
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2024-5-60-77>.

© Gromov V.V., 2024

ВВЕДЕНИЕ

Обеспечение макроэкономической стабильности в условиях санкционного давления неразрывно связано с формированием и накоплением инвестиционных ресурсов, а это значит, что в перспективе ближайших лет в России продолжится курс на проведение стимулирующей налоговой политики. Несмотря на то, что в своем действующем виде она опирается на принцип множественности преференциальных режимов, каждый из которых вводится для выполнения заранее определенной социально-экономической задачи, основным среди них по-прежнему остается режим особых экономических зон (ОЭЗ). На сегодняшний день они считаются «ключевыми инструментами стимулирования регионального и национального экономического роста»¹, к которым проявляют возрастающий интерес как регионы, так и предпринимательский сектор². Практика подтверждает данный тезис: наблюдаемые темпы экономического зонирования в последние годы сильно возросли, вследствие чего общее количество таких зон превышает пять десятков. И это без учета других территорий с преференциальным порядком налогообложения, которые нередко и произвольно тоже именуют особыми экономическими зонами.

¹ В России пройдет первый международный форум ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_rossii_proydet_pervyy_mezhdunarodnyy_forum_oez.html.

² Дмитрий Вахруков: зарегистрировано 1000 резидентов в особых экономических зонах. Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/dmitriy_vahrukov_zaregistrirovano_1000_rezidentov_v_osobykh_ekonomicheskikh_zonah.html.

Вместе с тем, признавая значимость данного режима для отечественной экономики, нельзя не отметить, что среди своих альтернатив он является наиболее противоречивым с точки зрения результатов функционирования. Если одни зоны, как например: «Алабуга», «Иннополис», «Липецк», «Санкт-Петербург», «Титановая долина» и «Тольятти», были замечены и высоко оценены в рамках международного рейтинга экономических зон³, то другие, прежде всего зоны туризма, показывают в своем большинстве крайне низкие результаты. Поэтому нельзя говорить о том, что идея экономического зонирования, изначально призванного ускорить темпы рыночных преобразований в России, к настоящему времени реализована успешно или, наоборот, полностью провалилась. Более того, как таковой режим ОЭЗ успел пройти долгий и сложный путь трансформаций: это и собственно переход от *свободных* экономических зон к *особым* экономическим зонам в 2005 г., и переключение внимания федеральных властей на территории опережающего развития (ТОР), создаваемые с 2015 г., и установление в 2016 г. моратория на дальнейшее создание особых экономических зон, и, наоборот, оживление интереса к ним в 2018 г. с отменой указанного моратория и последующей территориальной «экспансией» режима ОЭЗ в регионах. Хотя каждый такой шаг был ответом на вызов своего времени, разительная перемена взглядов на будущее режима (притом в столь короткий срок) и колебания мнений по поводу того, для чего, в каких регионах и как его надо применять, вместе свидетельствуют о том, что оптимальная формула экономического зонирования, которая бы успешно максимизировала инвестиционную привлекательность территорий, пока не найдена. За широким отраслевым охватом, какой характерен для режима ОЭЗ, обнаруживается дефицит стратегии его применения во взаимосвязи целей национального и регионального, отраслевого и территориального развития.

Заметный «невооруженным глазом» процесс создания ОЭЗ, успевший набрать высокие темпы, стал частью современной реальности. Несмотря на все сложности, сопряженные с трудной судьбой режима ОЭЗ, государство по-прежнему связывает с ним перспективы социально-экономического развития. Но при значительном количестве особых экономических зон гораздо большую, чем прежде, актуальность приобретают вопросы методологического обеспечения указанного процесса. Исходя из этого, цель статьи заключается в том, чтобы, показав особенности экономического зонирования и лежащие в его основе мотивы, высветить в этой области проблемы, не получившие к настоящему времени должного внимания, и выделить ключевые направления их решения.

НАЗНАЧЕНИЕ И СУДЬБА ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

Экономическое зонирование нельзя рассматривать в отрыве от того, что мы понимаем под особыми экономическими зонами. Дело в том, что к ним порой относят любые территории, на которых проводится благоприятная для налогоплательщиков фискальная политика, из-за чего территории опережающего развития, свободный порт Владивосток и другие аналогичные режимы деятельности могут восприниматься как разновидности ОЭЗ, и такой предельно широкий взгляд находит место в научной литературе [Резяпова, 2017]. Для того, чтобы исключить какую-либо неопределенность в этом вопросе, необходимо подчеркнуть, что в целях настоящего исследования к особым экономическим зонам мы относим территории с режимом деятельности, который устанавливается на основании Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — Закон об ОЭЗ), следуя таким образом более строгому подходу.

³ Имеется в виду рейтинг «Global Free Zones of the Year». Он ежегодно публикуется на портале «fDi Intelligence», представляющем собой информационный ресурс, который предоставляет актуальный обзор глобальной инвестиционной деятельности.

По функциональному назначению режим ОЭЗ относится к числу режимов инвестиционно-го характера, т. е. призван «создать благоприятный климат для привлечения и вложения инвестиций и развития бизнеса, а также способствовать размещению производств на территории Российской Федерации»⁴. С его помощью государство проводит инвестиционную политику, которая на этапе экономических и политических преобразований начала 1990-х гг. была направлена на ускорение перехода к рынку путем внедрения элементов рыночного хозяйства за счет привлечения зарубежного капитала и технологий, а с 2006 г., когда переход к рынку в основном завершился [Николаев, 2007], связана преимущественно с повышением конкурентоспособной отечественной экономики и обеспечением притока капитала в РФ / противодействием его оттоку из РФ.

В силу того, что режим ОЭЗ является режимом территориального действия, при его введении возникают различия в условиях осуществления предпринимательской деятельности, причем не только регионального, но и муниципального уровня. Эти различия не квалифицируются как нарушение единства экономического пространства, поскольку направлены на экономическое благоприятствование, а в контексте ярко выраженного регионального неравенства, наоборот, могут рассматриваться в качестве калибровочного механизма, который сглаживает различия в инвестиционной привлекательности регионов и помогает государству выравнивать шансы последних на привлечение инвесторов. Такой подход называют балансированием инвестиционного климата [Лаптев, 2015].

Функционирование режима строится на взаимодействии инвестора с государством, предоставляющим инвестору поддержку в расчете на успешную реализацию им инвестиционного проекта. Вначале такое взаимодействие оказалось неудачным из-за превращения свободных экономических зон во внутренние офшоры (по причине неэффективного правового регулирования инвестиционной деятельности) [Реут, 2006], но не бесполезным с точки зрения того опыта, который был получен в процессе формирования рыночного хозяйства и затем использован для того, чтобы избавиться от выявленных дефектов в экономическом зонировании. Пересмотр его основ, завершивший собой масштабную налоговую реформу 2000-х гг., был символично обозначен отказом от термина «свободная экономическая зона» в пользу термина «особая экономическая зона». Подобное переименование служило лучшему восприятию произошедших изменений, включавших среди прочего разделение зон на функционально-хозяйственные типы при унификации перечня налоговых льгот в рамках каждого из них.

Важно учитывать, что «особые экономические зоны сегодня — это, прежде всего, государственно-частное партнерство» [Ильин, 2011]. В нем частные инвестиции сочетаются с бюджетным финансированием, необходимым для того, чтобы перераспределять аккумулированные путем сбора налогов средства в наиболее приоритетные отрасли, «которые имеют существенное значение для повышения экономического потенциала Российского государства» [Бит-Шабо, 2023]. Соответственно, если государство не получает ожидаемых результатов, оно сталкивается с чистыми бюджетными потерями, поэтому во многом его отношение к особым экономическим зонам и взгляд на их будущее складывается под влиянием соотношения частных и бюджетных инвестиций, выгод и издержек, тем бременем, которое в конечном итоге ложится на бюджетную систему и определяет своего рода плату за экономический рост.

С этой точки зрения рубежом в официальных оценках перспективности ОЭЗ как преференциального режима стал 2016 г., когда Счетная палата РФ после проведения проверочных мероприятий пришла к выводу, что «за 10 лет своего существования особые экономические зоны так и не стали действенным инструментом поддержки национальной

⁴ Письмо Минфина России от 5 октября 2018 г. № 03-01-11/71700.

экономики»⁵. Действительно, на инфраструктурное обеспечение режима ОЭЗ из бюджетной системы выделялись значительные суммы, но те результаты, которые ежегодно фиксировались в отчете Минэкономразвития России, позволяли утверждать, что особые экономические зоны, учитывая к тому же их немалое число, обходятся государству слишком дорого. К 1 июля 2016 г. оно потратило почти 188 млрд руб. (как федеральных, так и региональных денег) в совокупности на 26 ОЭЗ (т. е. без учета восьми ОЭЗ, не сумевших заинтересовать инвесторов и ликвидированных). Усилиями резидентов ОЭЗ на тот момент времени было создано 21,2 тыс. рабочих мест⁶. Другими словами, для создания одного рабочего места (как основного индикатора социального развития) требовалось выделять из бюджетной системы около 9 млн руб., из чего следовало, что режим, предназначенный формировать центры притяжения частных инвестиций, с этой задачей в целом не справлялся и, опираясь прежде всего на государственные деньги, вел к снижению эффективности бюджетных расходов. Поскольку подходы к их оптимизации в рамках режима ОЭЗ отсутствовали, а сами расходы уже были очень велики, Президент РФ принял тогда решение приостановить процесс создания новых ОЭЗ, ставшее фактически мораторием⁷. Правительство РФ отреагировало ликвидацией ряда ОЭЗ, признанных неэффективными. Большинство из них были зонами туризма⁸, на которые, согласно данным Счетной палаты РФ, федеральный бюджет израсходовал 3,7 млрд руб. «без достижения требуемого результата»⁹.

Признавая недостаточную инвестиционную привлекательность режима и его обременительность для федерального бюджета, приведшие к мораторию, вряд ли можно согласиться с мнением о том, что причиной проблемы явилось «множество дополнительных требований к резидентам особых экономических зон», сделавших «эти зоны недоступными для большинства» [Шестакова, 2014]. Режим, который носит адресный характер, вовсе не должен быть доступен большинству, а недостаток инвесторов обычно вызывается проблемами в инфраструктурном обеспечении территории, отведенной под режим, и оформлении прав на земельные участки, входящие в границы ОЭЗ. В любом случае мораторий в сочетании с оптимизацией количества особых экономических зон закрывал на обозримое будущее вопрос экономического зонирования в прежнем формате, который ожиданий не оправдал. Поэтому акценты налогового стимулирования все сильнее смещались в плоскость других преференциальных режимов, последовательно вводимых для сконцентрированного решения задач, которые в свое время были целиком возложены на режим ОЭЗ. Так, промышленное развитие призваны обеспечить режимы региональных инвестиционных проектов и специальных инвестиционных контрактов; инновационное развитие — инновационные научно-технологические центры, включая центр «Сколково»; транспортно-логистическое развитие — свободный порт Владивосток вместе с Арктической зоной РФ; развитие туризма — (временно) пониженная ставка налога на прибыль для

⁵ Отчет Счетной палаты РФ о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности акционерного общества "Особые экономические зоны" и юридических лиц, созданных для управления особыми экономическими зонами в субъектах Российской Федерации, в части, касающейся эффективности использования средств федерального бюджета, государственного имущества и иных средств при создании и функционировании особых экономических зон в Российской Федерации в 2014–2015 годах».

⁶ По данным отчета Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон за 2016 год и за период с начала функционирования особых экономических зон.

⁷ Особые зоны по специальным ценам: правительству поручено остановить создание ОЭЗ // Коммерсантъ. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3008286>.

⁸ Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2016 г. № 978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон».

⁹ Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг эффективности использования бюджетных ассигнований федерального бюджета при создании и функционировании в 2017 году особых экономических зон, созданных в соответствии с Федеральным законом от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ "Об особых экономических зонах в Российской Федерации"».

туристических организаций Дальнего Востока (применялась в течение 2018–2022 гг.). На их фоне территории опережающего развития формируют режим комплексной отраслевой поддержки, хотя изначально и создавались в целях поддержки главным образом производственных видов деятельности. Легко заметить, что все эти направления инвестиционной деятельности укладываются в многозадачность режима ОЭЗ и соответствуют его типам: промышленно-производственному, технико-внедренческому, туристско-рекреационному и портовому.

Таким образом, политика налогового стимулирования последних лет характеризовалась отказом от многозадачности одного преференциального режима в пользу распределения задач между разными режимами с более глубокой нормативно-правовой (как правило, на уровне отдельных федеральных законов) проработкой прав и гарантий, на которые могут рассчитывать инвесторы в рамках каждого режима. Поэтому сомнительным представляется утверждение о том, что «имеющее место разнообразие в условиях, ограничениях и запретах в статусе резидентов (участников) различных территорий с особым статусом не имеет под собой никакого рационального объяснения» [Овсянников, Шевелева, 2020]. Оно есть и связано с теми функциями, которые государство назначает каждому преференциальному режиму. Различаясь, эти функции делают нецелесообразной унификацию режимов только ради того, чтобы упростить законодательство, а сходство способов, используемых для снижения фискальной нагрузки (пониженные налоговые ставки и освобождения) не является основанием для того, чтобы налоговые льготы тоже имели одинаковый состав и (или) размер. Как было верно подмечено, «объединение правовых основ льготного налогообложения для резидентов территорий с особыми экономическими режимами в актах налогового законодательства тем не менее не предполагает единого механизма предоставления льгот» [Садчиков, 2018], хотя и то и другое, конечно, не значит, что действующая конструкция налоговых режимов, отдельных стимулов и условий их использования является оптимальной, т. е. наилучшей из возможных.

Между тем внедрение новых правовых форм взаимодействия государства с инвесторами, а также обновленного формата их налоговой поддержки явилось предпосылкой для того, чтобы ограничить количество особых экономических зон, на место которых пришли бы соответственно альтернативные режимы, более адаптированные к потребностям регионального развития. В этом состоит объяснение того факта, что в течение 2017 г. ни одно решение о создании ОЭЗ принято не было. Но такой подход в налоговой политике господствовал недолго, и с 2018 г. процесс создания ОЭЗ возобновляется и, более того, впоследствии набирает невиданные до моратория темпы: только за период 2018–2022 гг., т. е. всего за пять лет, в России появляется 25 новых ОЭЗ, что составляет половину от количества всех особых экономических зон, созданных после принятия Закона об ОЭЗ в 2005 г. и не ликвидированных к настоящему времени¹⁰.

Нельзя не заметить, что подобная ситуация выглядит на сторонний взгляд довольно противоречивой. С одной стороны, государство вновь полагается на режим ОЭЗ; количество новых зон свидетельствует о том, что он воспринимается как надежный, проверенный временем инструмент привлечения инвесторов. С другой стороны, в случае высокой результативности ОЭЗ у государства не появилась бы потребность в том, чтобы привлекать инвесторов за рамками режима ОЭЗ и идти по пути разнообразия альтернативных ему режимов, аналогичных по назначению, но во многом отличающихся особенностями правового регулирования. Однако у решения отменить мораторий были свои мотивы

¹⁰ По состоянию на 1 января 2024 г. в России насчитывалось 50 ОЭЗ (без учета особых экономических зон, созданных на основании федеральных законов в Калининградской, Магаданской и Сахалинской областях (Курильские острова), и свободных экономических зон).

и причины, которые следует обозначить, поскольку без них невозможно понять тенденции и черты сложившейся практики экономического зонирования, а также проблемы в концептуальном оформлении данного процесса.

ПРЕДПОСЫЛКИ И ЛОГИКА ИЗМЕНЕНИЙ

Изменения, наблюдаемые в области экономического зонирования, следует рассматривать, принимая во внимание: специфику моратория; мнение Минэкономразвития России об эффективности функционирования особых экономических зон; их структуру (распределение по типам); трансформацию целей их создания; экономический фон, на котором было принято решение об отмене моратория; изменение практики распределения расходных обязательств между уровнями власти (состояние нового компромисса федерального центра с регионами); санкционное давление; отсутствие у регионов права самостоятельно снижать ставку налога на прибыль организаций.

Мораторий. Прежде всего следует отметить, что он не был закреплен в федеральном законодательстве и, по сути, проистекал из президентского поручения, которое, как известно, не является нормативно-правовым актом. Правовые основы экономического зонирования в период действия моратория оставались прежними, какие-либо поправки (например, запреты и ограничения в связи с установлением моратория) в Закон об ОЭЗ внесены не были. Однако региональные правительства (по линии органов исполнительной власти, исполнявших указанное поручение) временно утратили возможность подавать в Минэкономразвития России заявки на создание особых экономических зон. Об этом, собственно, и сказал губернатор Новгородской области А. С. Никитин на заседании президиума Госсовета по вопросу развития промышленного потенциала регионов в 2018 г., одновременно попросив главу государства разрешить регионам «подавать эти заявки, рассматриваться и так далее на особые зоны», т. е. перезапустить процесс экономического зонирования¹¹. При согласии главы государства мораторий был оперативно снят, чем объясняется его кратковременное действие и довольно простой порядок отмены (не потребовавший пересмотра, согласования и утверждения нормативно-правовых актов). Кроме того, процесс создания особых экономических зон изначально приостанавливался, а не прекращался, а это значит, что рано или поздно он был бы возобновлен. Соответственно, вопрос сводился к тому, когда и в каком формате это произойдет.

Позиция Минэкономразвития России. Создавая ограниченный по территории действия благоприятный налоговый режим деятельности, государство соглашается с тем, что временно потеряет часть своих налоговых доходов в обмен на то, что будет создана точка роста региональной, а возможно, и национальной экономики, которая, сконцентрировав налоговую базу, в дальнейшем позволит компенсировать налоговые расходы и наполнить бюджетную систему новыми доходами. Поскольку функционирование любого преференциального режима, ограниченного той или иной территорией, формирует дополнительную нагрузку на бюджетную систему, федеральный центр в лице Правительства РФ вправе рассчитывать на регулярное получение отчета о том, насколько оправдываются усилия, прилагаемые к обеспечению роста инвестиционной активности в соответствующем регионе. Данная информация необходима прежде всего для того, чтобы иметь полное представление о пользе режима и принимать обоснованные решения, касающиеся экономического зонирования, на основе результатов, достигнутых к моменту подготовки отчета. В свою очередь этот отчет ежегодно составляет Минэкономразвития России, а потому содержащиеся в нем сведения и выводы, обладающие достаточно высокой детализацией, влияют на восприятие режима на уровне Правительства РФ и тем самым определяют

¹¹ Стенограмма заседания президиума Госсовета по вопросу развития промышленного потенциала регионов 1 февраля 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56768>.

шансы одобрения поступающих из регионов заявок на создание особых экономических зон, а в итоге — на их общее количество. Будучи важнейшим информационным источником, в котором обобщаются выводы о количестве, структуре и состоянии ОЭЗ, ежегодные отчеты служат своего рода фундаментом, на котором выстраивается официальная позиция в дискуссии о целесообразности дальнейшего применения режима, включая вопросы развития его налоговой составляющей, равно как сочетания с другими мерами налогового стимулирования инвестиционной деятельности. Отталкиваясь от этого, заметим, что в отчете, подготовленном по состоянию на 1 июля 2017 г., фиксировалась эффективность промышленно-производственных и технико-внедренческих зон¹², и вполне логично, что инициатива отменить мораторий получила поддержку со стороны Минэкономразвития России. Это было нужно потому, что, по словам Министра экономического развития РФ (на тот момент М. С. Орешкина), особые экономические зоны представляют «для регионов очень хороший инструмент»¹³. Кроме того, мораторий не делал никаких различий между эффективными и неэффективными типами ОЭЗ. Последнее было явным упрощением, поскольку, преграждая путь неэффективности, мораторий одновременно консервировал применение режима даже в тех типах ОЭЗ, которые показали себя с хорошей стороны. Поэтому сразу после отмены моратория не только возросло количество особых экономических зон, но сильно изменилась их структура (в пользу зон промышленности). При этом нельзя забывать о том, что выводы об эффективности составляются на основе методологии, которая вызывает у ряда экономистов критику, поскольку ставит во главу угла «степень реализации плана, соблюдение или нарушение которого не свидетельствует об эффективности самих ОЭЗ» [Челпанова, Понежина, 2022], и обходит вниманием «вопрос разработки и установления целевых значений» по критериям, с помощью которых действительно измерялось бы достижение конкретной цели применения режима [Левушкин, 2016].

Структура особых экономических зон. Хотя в Законе об ОЭЗ одинаково говорится о поддержке целого ряда отраслей и направлений деятельности без выделения среди них каких-либо более важных, о наличии приоритетов можно судить по количеству особых экономических зон того или другого типа. Так, с момента появления в законодательстве туристско-рекреационного типа ОЭЗ приоритет на практике был отдан именно ему: с 2007 по 2015 г. в общем количестве особых экономических зон преобладали зоны туризма. Примерно каждая вторая особая экономическая зона в России была до моратория туристско-рекреационной. Более того, резиденты ОЭЗ Северо-Кавказского туристского кластера получали от государства наибольший объем налоговых преференций по налогу на прибыль¹⁴. На фоне увеличивавшегося разнообразия льготных налоговых режимов, стимулирующих производственные виды деятельности, выходило, что режим ОЭЗ воспринимается государством скорее как режим приоритетной поддержки туризма. И для такого подхода, действительно, имеются основания — туристическая деятельность не охвачена другими режимами, введенными позже режима ОЭЗ; при этом она важна для экономического развития не только регионов Северного Кавказа, но и многих других регионов с высоким туристическим потенциалом, раскрыть который, как считается, можно путем предоставления инвесторам особых благоприятных условий деятельности. Вместе с тем после решений, связанных с мораторием, концепция экономического зонирования претерпела изменения: теперь режим ОЭЗ ставится (и это подтверждается обозначенной выше позицией

¹² Отчет Минэкономразвития России о результатах функционирования особых экономических зон за 2017 год и за период с начала функционирования особых экономических зон.

¹³ Стенограмма заседания президиума Госсовета по вопросу развития промышленного потенциала регионов 1 февраля 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56768>.

¹⁴ Здесь имеются в виду действовавшие одновременно нулевая федеральная ставка налога на прибыль и повышающий коэффициент к норме амортизации основных средств. В рамках других типов ОЭЗ эти преференции не сочетались.

Минфина России) в ряд режимов, которые должны ускорить в первую очередь промышленное развитие страны и способствовать импортозамещению, под которым, в определении Правительства РФ, надо понимать локализацию на территории страны производств и технологий для замещения импортируемых товаров, услуг и технологий¹⁵. Примечательно, что резкий рост числа особых экономических зон последних лет (после отмены моратория), о котором говорилось выше, связан с созданием зон промышленно-производственного типа: к нему относятся 22 из 25 ОЭЗ, появившихся в течение 2018–2022 гг. С большей осторожностью, чем прежде, государство решается на применение данного режима за рамками промышленной политики, в связи с чем для поддержки иных сегментов экономики особые экономические зоны, как правило, больше не создаются. В связи с этим соотношение функционально-хозяйственных типов ОЭЗ теперь сильно отличается от прежнего, показывая заметно возросшую роль промышленно-производственного типа ОЭЗ, ныне преобладающего над всеми остальными типами и широко используемого в российских регионах, причем вне зависимости от уровня их дотационности¹⁶.

Экономическая ситуация. У любых изменений, относящихся к стимулирующей налоговой политике, всегда имеются предпосылки, определяемые состоянием экономики и потребностями в инвестиционных ресурсах для ее развития. В этом смысле оживление интереса к особым экономическим зонам на федеральном уровне¹⁷ является реакцией властей на недостаток инвестиционной активности, а разворот в сторону производственных видов деятельности косвенно указывает на то, что других льготных налоговых режимов, активно используемых с 2014 г. для содействия промышленной политике, не хватило для принципиального улучшения инвестиционного климата в РФ. Например, по данным Банка России известно, что размер прямых иностранных инвестиций в 2016 г. (когда был введен мораторий на создание особых экономических зон) составил 32,5 млн долл. США, тогда как в 2018 г. (когда этот мораторий был отменен) сократился до 8,8 млн долл. США, т. е. почти в четыре раза. Нетрудно разглядеть мотив для «реанимации» режима ОЭЗ, совпавшей по времени с таким серьезным падением показателя. Поскольку этот показатель находится в сфере компетенций Минэкономразвития России, которое, по словам Председателя Госдумы РФ В. В. Володина, «отвечает за рост экономики в стране»¹⁸, ориентируется в своей деятельности на создание точек экономического роста / центров притяжения инвестиций, используя для этого, в частности, особые экономические зоны, отмена моратория выглядит закономерным шагом, который предоставил режиму ОЭЗ второй шанс. При этом расширение его географии и стратегический уклон в плоскость промышленной политики связаны с необходимостью не только «запустить новый инвестиционный цикл», но также «серьезно нарастить вложения в... развитие промышленности»¹⁹ — именно такой приоритет был определен главой государства в начале 2020 г. Поэтому Правительству РФ нужно было предложить новые решения помимо ранее принятых мер, однако арсенал инструментов к тому времени был в значительной степени исчерпан: многие преференциальные режимы для инвесторов уже были введены. Исходя из этого, оставался в основном экстенсивный путь, т. е. путь территориальной «экспансии» режима. Этим была запущена

¹⁵ См. Концепцию технологического развития на период до 2030 года (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 мая 2023 г. № 1315-р).

¹⁶ Тем не менее по количеству зоны туризма по-прежнему преобладают над технико-внедренческими и портовыми зонами, вместе взятыми.

¹⁷ Речь идет об отношении к режиму ОЭЗ федеральных властей. У регионов интерес к особым экономическим зонам никогда не пропадал, поскольку последние представляют собой один из рычагов воздействия на конкурентоспособность региональной экономики.

¹⁸ «Правительственный час» в Государственной думе РФ, 6 марта 2019 (стенограмма заседания). URL: <http://transcript.duma.gov.ru/node/5133/>.

¹⁹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15 января 2020 г.

наиболее активная фаза увеличения общего количества особых экономических зон, которые сегодня представлены почти в половине российских регионов, притом что отдельные из них имеют в своих границах более одной ОЭЗ (в Астраханской, Владимирской и Тверской областях, Республике Татарстан и Чеченской Республике расположены по две ОЭЗ, в Московской области в качестве исключения функционируют пять ОЭЗ).

Бюджетный компромисс. Установив причины создания новых экономических зон, важно также понять, почему после отмены моратория их было создано больше двух десятков, ведь возврат к практике экономического зонирования и его масштабы — это разные решения, хотя и относящиеся к одному и тому же процессу. Для того чтобы найти ответ, необходимо вспомнить о причине, по которой был установлен сам мораторий. Это в первую очередь потеря значительных бюджетных средств, израсходованных на проекты зон, которые не привлекли инвесторов и стали «черной дырой» для российской бюджетной системы. Как следствие, чтобы получить разрешение от федерального центра на создание новых зон, требовалось изменить подход к распределению расходных обязательств с позиции интересов федерального бюджета. Задача ставилась двояко: продолжить практику экономического зонирования, но таким образом, чтобы не допустить существенного роста нагрузки на федеральный бюджет, исключив тем самым риски возникновения необоснованных бюджетных расходов (т. е. расходов, направляемых на финансирование зон, которые впоследствии будут признаны неэффективными). Поскольку роль федерального бюджета в области функционирования режима ОЭЗ традиционно высока²⁰, отмена моратория не была безусловной: условием ставился перенос финансового бремени на региональные бюджеты, т. е. участие федерального бюджета в финансировании проектов по созданию новых ОЭЗ по умолчанию исключалось. Этот подход лег в основу компромисса между уровнями власти, достигнутого, заметим, в плоскости не налоговых, а бюджетных отношений. И вряд ли стоит сомневаться в том, что он оказал ключевое влияние на «реанимацию» режима ОЭЗ. Между тем надо понимать, что указанный компромисс не основан на каких-либо законодательных нормах, а является скорее соглашением, в котором федеральный центр получил право не брать на себя дополнительные расходные обязательства (которые до моратория обычно возникали при одобрении заявки на создание новой зоны). Это, впрочем, не запрещает федеральным властям и теперь выделять денежные средства в инициативном порядке, чтобы помочь развитию той или иной ОЭЗ. Но трансформация обязательства в инициативу имела важное последствие: теперь ответственность за результаты функционирования создаваемой ОЭЗ переносится на власти регионов, ведь федеральный бюджет, принимая от региона заявку на создание ОЭЗ, ничего не теряет при ее одобрении. Именно здесь берет начало тенденция на одобрение множества заявок, результатом которого стал всплеск ажиотажа вокруг режима ОЭЗ. Хотя в 2023 г. особые экономические зоны по Закону об ОЭЗ не создавались, известно, что уже осенью того года находились «в работе еще 9 заявок на создание и расширение площадок»²¹, и результаты не заставили себя долго ждать: в марте 2024 г. появились три новые зоны промышленности (в Республике Мордовия, Тверской и Ростовской областях). Более того, «расширение существующих и создание новых ОЭЗ» входит в число тех направлений деятельности, которыми в перспективе планирует заниматься Минэкономразвития России²².

²⁰ Например, инфраструктура Северо-Кавказского туристического кластера возводится исключительно на средства федерального бюджета; в остальных регионах, где представлены ОЭЗ, больше половины средств из общего объема финансирования инфраструктуры приходится на федеральный бюджет.

²¹ Максим Решетников: экономика по многим ключевым показателям растет быстрее ожиданий. Минэкономразвития России. URL: [https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_ekonomika_po_mnogim_klyuchevym_pokazatelyam_rastet_bystree_ozhidaniy.html](https://www.economy.gov.ru/material/news/maksim_reshetnikov_ekonomika_po_mnogim_klyuchevym_pokazatelyam_rastet_bystree_ozhidaniy).

²² В Минэкономразвития назвали четыре ключевых направления развития механизма ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: https://economy.gov.ru/material/news/v_minekonomrazvitiya_nazvali_chetyre_klyuchevyh_napравleniya_razvitiya_mehanizma_oez.html.

Трансформация целей режима ОЭЗ. Несмотря на то, что в законодательстве цели экономического зонирования остаются прежними и связаны с отраслевым развитием территорий за счет привлечения инвестиций, появление многих новых зон обусловлено намерениями федерального центра предоставить дотационным регионам важный рычаг для ускорения темпов социально-экономического развития. А поскольку в России большинство регионов являются дотационными, расширение географии режима ОЭЗ становится неотъемлемой частью решения задачи, которую ставит Минэкономразвития России перед этим режимом, а именно «помочь экономике регионов развиваться»²³. Стоит обратить внимание, что изменение курса государственной политики в части экономического зонирования сопровождается достаточно широким применением данного режима в регионах, зависящих от дотаций из федерального бюджета, тогда как на первоначальном этапе создания ОЭЗ предпочтение отдавалось благополучным регионам, экономика которых сама может рассматриваться как фактор развития отрасли (наиболее успешные зоны промышленности и технологий были созданы в регионах-донорах, прежде всего в Москве, Московской и Свердловской областях, Санкт-Петербурге, Республике Татарстан). При этом следует признать, что значительное влияние на резко возросшую значимость режима ОЭЗ в повестке приоритетных задач социально-экономического развития оказала столь же быстро изменившаяся внешнеполитическая конъюнктура.

Санкционное давление. Количественный прирост особых экономических зон как вектор государственной внутренней политики нельзя отрывать от внешних факторов. Те санкции, которые были применены к России недружественными странами, повысили роль льготных налоговых режимов в деле обеспечения макроэкономической стабильности, которая связывается с импортозамещением промышленной продукции и достижением технологического суверенитета. Постановка данных задач в ответ на возникшие перед российской экономикой вызовы привела к актуализации режима ОЭЗ, ведь он изначально предназначен именно для того, чтобы содействовать организации производств и внедрению технологий. Однако в новой экономической реальности его назначение было уточнено/пересмотрено. Хотя стимулирующая функция данного режима остается прежней, в гораздо большей степени, чем прежде, она направлена на «поиск внутренних источников развития»²⁴. То есть активизация инвестиционной деятельности внутри страны оказывается в числе главных приоритетов налогового стимулирования в условиях, когда возможности привлечения инвестиций из стран с развитой рыночной экономикой сильно ограничены, причем не рыночными, а политическими барьерами. Исходя из этого, особые экономические зоны должны смягчать последствия санкций, наличие которых вынуждает активнее улучшать инвестиционный климат в регионах, что в свою очередь объясняет все большее их вовлечение в сферу действия режима ОЭЗ. Проведение политики в этом направлении нацеливается на сохранение конкурентоспособности российской экономики, сталкивающейся к тому же с рисками миграции капитала в страны ЕАЭС, не испытывающие на себе давления санкций²⁵, но пользующиеся свободой движения товаров, услуг, капитала и рабочей силы. Большое количество территорий с льготным порядком налогообложения призвано устранять фискально-административные препятствия для всех инвесторов, которые захотят инвестировать капитал в России.

Ограничение фискальной автономии субъектов РФ в 2018 г. С момента перехода к рыночной экономике региональные власти пользовались свободой в части регулирования

²³ В России пройдет первый международный форум ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/v_rossii_proydet_pervyy_mezhdunarodnyy_forum_oez.html.

²⁴ Дмитрий Вахруков: партнерство с дружественными странами — приоритет для развития ОЭЗ. Минэкономразвития России. URL: https://economy.gov.ru/material/news/dmitriy_vahrukov_partnerstvo_s_druzhestvennymi_stranami_prioritet_dlya_razvitiya_oez.html.

²⁵ За исключением Республики Беларусь.

ставки налога на прибыль. Несмотря на то, что в ходе налоговой реформы 2000-х гг. был закреплен ее минимальный размер на уровне 13,5%, выбор оснований (категорий налогоплательщиков) для снижения региональной ставки оставался за субъектами РФ. Однако в 2018 г. был принят закон, забравший у них и это право²⁶. Возможности корректировать налоговую ставку сохранились, но только в случаях, заранее определенных на федеральном уровне, и эти случаи, как правило, связаны с применением льготных налоговых режимов инвестиционного характера, включая ОЭЗ. Чем больше таких режимов у региона, тем свободнее он себя чувствует в проведении собственной налоговой политики, ее адаптации к социально-экономическим особенностям территорий, а также в вопросах конкуренции с другими регионами за инвесторов и их налоговую базу. В данном случае отмена моратория и расширение географии режима ОЭЗ выступает как компенсация утраченного права на адресное снижение региональной ставки налога на прибыль (вне зависимости от того, были ли у федерального центра такие планы).

КОНЦЕПЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЗОНИРОВАНИЯ

Выделив актуальные причины и тенденции экономического зонирования в РФ, можно получить достаточно полное представление о его действующей концепции. При этом важно учитывать, что она не закреплена каким-либо документом стратегического планирования. Но это не значит, что ее нет. Поскольку концепция представляет собой систему взглядов, формируемых из определенного способа понимания явлений и процессов, не возникает сомнений в том, что экономическое зонирование имеет под собой концептуальные основания, сложившиеся под влиянием тех соображений и выводов, которые обозначены нами выше. Если обобщить их, можно вывести основные черты (особенности) этой концепции:

1) признание значимости особых экономических зон и необходимости их активного создания на современном этапе;

2) экономическая поддержка регионов, прежде всего дотационных, и нацеленность на достижение показателей социального развития (создание новых рабочих мест);

3) текущая ориентация на внутренние источники инвестирования при одновременном поиске/расширении долгосрочных экономических контактов с дружественными странами;

4) последовательное расширение географии налоговых послаблений (восприятие активного экономического зонирования как правильного вектора развития экономики в целом²⁷) при отсутствии лимита в отношении количества одновременно действующих ОЭЗ;

5) концентрация налоговых преимуществ в отраслях промышленности (вместе с другими преференциальными режимами) при сохранении туристической направленности режима ОЭЗ (ввиду отсутствия альтернативных преференциальных режимов, имеющих цель развития туризма) и при минимальных темпах экономического зонирования в области стимулирования технико-внедренческой и портовой деятельности (для которых имеются лучшие альтернативы налоговой поддержки);

6) перенос расходных обязательств и ответственности за функционирование новых особых экономических зон на субфедеральный уровень власти («отключение» федерального бюджета, сочетаемое с почти полным отсутствием у резидентов ОЭЗ льгот по федеральным налогам).

²⁶ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 302-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

²⁷ Такое восприятие складывается из-за того, что налоговые льготы принято рассматривать как фактор, который положительно влияет на инвестиционный климат, и это влияние отождествляется с развитием, что не совсем верно.

Вместе с тем отсутствие документа стратегического планирования, который бы задал и определил долгосрочную роль режима ОЭЗ в российской экономике, не позволяет четко установить цели его применения и размывает логику территориального размещения налоговых льгот. Те цели, которые заявлены в Законе об ОЭЗ, в свое время были подвергнуты критике со стороны Счетной палаты РФ и до сих пор вызывают нарекания у экономического сообщества в силу заметной абстрактности формулировок. По большому счету, связывая режим ОЭЗ с отдельными, хотя и важными, направлениями деятельности, этот закон не устанавливает результат, к которому должно привести создание особых экономических зон, а акценты на направлениях деятельности позволяют ставить перед режимом разные задачи и, более того, менять их при отсутствии внятных предпосылок для того или иного взгляда на способ достижения цели и географию налогового стимулирования. В свою очередь правительственные критерии и правила создания особых экономических зон²⁸, регулируя процедурно-технические вопросы, не могут заменить собой методологию и, встраивая особые экономические зоны в самый широкий контекст экономической политики, охватывающий стратегии национального и отраслевого развития, государственные программы, схемы территориального планирования, фактически позволяют применять режим ОЭЗ в разных целях и в разных регионах, т. е. ситуативно, вне количественных лимитов и без соединения в единую федеральную схему экономического зонирования. Ее недостаток ведет к «провалам» в управлении данным процессом:

- уклон в сторону поддержки отраслей обуславливает упрощенное понимание поддержки регионов, нуждаемость которых в применении налоговых льгот не учитывается. Критерии создания ОЭЗ не разделяют регионы по их дотационности, причем у регионов-доноров, которым эти критерии проще выполнить, выше шансы установить в своих границах льготный налоговый режим, обогнав по конкурентоспособности дотационные регионы. Такой подход является, на наш взгляд, слишком простым для сложной российской действительности, характеризуемой тем, что «инвестиционные процессы протекают по-разному в различных регионах России в зависимости от специфики их развития, разнообразия природных, геополитических, социально-экономических, национально-культурных и других территориальных условий» [Вякина и др., 2022];

- рост числа особых экономических зон сам по себе не является решением экономических проблем и при множестве других преференциальных режимов способен усложнить как регулирование инвестиционных потоков между регионами, так и прогнозирование налоговых поступлений;

- регулярное, чуть ли не ежегодное, образование территорий с преференциальными налоговыми условиями способно размывать центры притяжения инвестиций, а при отсутствии проработанной методологии экономического зонирования скорее усиливает диспропорции в инвестиционной привлекательности регионов, нежели преодолевает их. Следует учитывать, что и без этого текущее «распределение налоговых полномочий и разграничение налогов между уровнями управления... не способствуют нивелированию экономического неравенства регионов» [Пинская, Тихонова, 2020];

- идея оказания помощи дотационным регионам сочетается с экономией федеральных денег, играющих первостепенную роль в экономическом оздоровлении территорий;

- расстановка приоритетов экономического зонирования не утверждается на уровне стратегических документов (другими словами, неизвестно, какими будут эти приоритеты в средне- и долгосрочной перспективе);

- ключевые для режима решения, связанные с установлением моратория и изменением правил финансирования, не опираются на нормативно-правовые акты, но имеют

²⁸ Утверждены постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2024 г. № 156.

сугубо ведомственный порядок принятия, что снижает предсказуемость инвестиционного климата;

- не определены основания выбора именно режима ОЭЗ для поддержки отраслей/регионов вместо альтернативных преференциальных режимов;
- налоговая поддержка резидентов ОЭЗ остается достаточно скромной по меркам тех задач, которые возлагаются на режим ОЭЗ (в частности, нацеленность на создание рабочих мест без снижения тарифа страховых взносов);
- не сбалансированы между собой налоговые полномочия и расходные обязательства регионов (так, ключевую роль в формировании пакета налоговых льгот, доступных резидентам ОЭЗ, сохраняет за собой федеральный центр, тогда как ответственность за результаты функционирования новых особых экономических зон возложена на регионы).

Наконец, искусственным получилось разделение всех особых экономических зон на созданные до и после моратория при проведении бюджетной политики (определении источников финансирования). Проявлением такого подхода служит избирательное отношение к распределению средств федерального финансирования и шансам на их получение. Если региону повезло создать ОЭЗ до моратория, он может по прежней системе правил претендовать на поддержку федерального центра, не испытывая на себе ограничений финансирования, которые касаются новых экономических зон. И довольно странной выглядит ситуация, когда финансирование из центра получает регион-донор с давно функционирующей и успешной особой экономической зоной, тогда как дотационный регион, создавший новую ОЭЗ, вынужден полагаться исключительно на собственный бюджет, не рассчитывая на поддержку федерального центра.

На наш взгляд, совокупность этих проблем является той критической массой, которая отчетливо говорит о необходимости более глубокой проработки как основ, на которых создаются особые экономические зоны, так и взаимоотношений федерального центра с регионами по вопросам создания этих зон. Причем проблемы надо решать не по отдельности, а во взаимосвязи друг с другом на уровне самостоятельного стратегического документа, который мог бы комплексно устранить все имеющиеся неопределенности и установить долгосрочные ориентиры, а также ключевые направления методологического обеспечения инвестиционной политики. Для этого целесообразно:

- задать приоритеты налоговой поддержки при использовании режима ОЭЗ в контексте дилеммы «отрасль — территория», обозначив, в каких случаях этот режим должен использоваться для поддержки региональной экономики и в каких — для использования преимуществ региона в развитии той или иной отрасли;
- адаптировать (по сути, дифференцировать) критерии создания особых экономических зон с учетом социально-экономического положения регионов, а также их инвестиционной привлекательности;
- регламентировать (в частности, ранжировать) приоритетные виды деятельности, которые должны поддерживаться с помощью режима ОЭЗ в привязке к ОКВЭД;
- на фоне множества преференциальных режимов установить критерии их применения с обоснованием причин выбора именно режима ОЭЗ для привлечения инвесторов в границы той или иной территории, которой доступен такой выбор²⁹;
- закрепить за федеральным центром обязательство участвовать в финансировании инфраструктуры ОЭЗ при одобрении заявки на ее создание от дотационного региона;
- сформулировать принципы выделения средств из федерального бюджета на поддержку особых экономических зон в регионах-донорах;

²⁹ Речь, в частности, идет о выборе между режимами ОЭЗ и ТОР для поддержки дотационного региона; между инновационными центрами и зонами технико-внедренческого типа для внедрения передовых технологий; между режимами портовой ОЭЗ и свободного порта для развития транспортных узлов.

- стереть календарные различия в подходах к финансированию, вызываемые датой создания особой экономической зоны (до или после моратория);
- имплементировать ключевые для режима ОЭЗ решения в федеральное законодательство, фиксируя в Законе об ОЭЗ меры, аналогичные мораторию и его отмене, и отражая в том же законе актуальные подходы к распределению расходов по финансовой поддержке проектов ОЭЗ;
- на фоне сокращения расходов федерального бюджета на финансирование особых экономических зон повысить его роль в налоговой поддержке резидентов ОЭЗ при расширении фискальных полномочий регионов в настройке налоговых льгот.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложности с привлечением иностранного капитала, обострившиеся в связи с экономическими ограничениями времен пандемии, а также введения против России санкций со стороны недружественных стран, актуализировали задачу импортозамещения, решение которой сегодня связывается с расширением доли экономики, выводимой из-под действия обычного налогового режима. Разнообразие режимов, которые может выбирать инвестор, и их доступность в большинстве регионов, очевидно, рассматриваются государством как конкурентные преимущества российской налоговой системы. Но само по себе налоговое благоприятствование не является универсальным «лекарством» и не гарантирует перманентного и существенного роста инвестиционной активности. Наоборот, могут наступить побочные эффекты, включая обострение проблемы региональной асимметрии, усиление внутренней налоговой конкуренции, рост нагрузки на региональные бюджеты и, как следствие, поиск финансовой поддержки у федерального центра. Налоговое стимулирование, осуществляемое по экстенсивному пути (когда во главу угла ставится количество налоговых преференций и территорий, где их можно применить) ведет к поэтапному замещению обычного налогового режима режимом льготным, а значит, рано или поздно поставит вопрос о том, какую налоговую систему мы хотим получить и как будем искать баланс между нейтральностью налогообложения и стимулированием инвестиционной активности.

Если в текущий момент вопрос налоговой поддержки связан с ситуативным выбором регионов, в том числе с одобрением/отклонением их заявок на создание ОЭЗ, то в долгосрочном плане выбор означает определение модели налоговой системы и роли нейтральности налогообложения в ней. В идеальной (или близкой к идеальной) налоговой системе нейтральность — ее базовое свойство, отступления от которого строго обоснованы и являются редкими, но необходимыми исключениями. Широкая налоговая поддержка имеет право на существование, но в перспективе потребует достижения нейтральности в налоговом стимулировании. Чем больше регионов получает налоговые льготы, тем больше возникает оснований для снижения фискальной нагрузки в регионах, где она еще не снижена или снижена в меньшей степени. Такой путь означает сужение общего налогового режима в пользу налоговых льгот с их поэтапным превращением в стандартный режим деятельности инвесторов. И, оценивая этот вектор налоговой политики как положительный или отрицательный, надо помнить о том, что ситуация одинаковых налоговых условий хороша в теории, но не всегда полезна на практике, так как в силу региональной асимметрии отдельные регионы должны иметь больше возможностей для снижения фискальной нагрузки. Но когда налоговые льготы получают слишком крупный территориальный охват, выделить какой-либо регион или группу регионов для целей управления инвестиционными потоками государству гораздо труднее, чем в случае, когда льготный налоговый режим является исключением из правила. Решается эта задача, как показывает российская практика, адресно-территориальным усилением налоговой поддержки, т. е. путем введения в налоговую систему какого-либо нового льготного налогового режима, альтернативного

режиму ОЭЗ, но с более выгодными для инвесторов условиями. Так налоговая система переходит в состояние множественности режимов и становится громоздкой в регулировании инвестиционного климата, притом что режим ОЭЗ уступает своим альтернативам по привлекательности налоговых льгот³⁰.

Отчасти настрой на активное внедрение льготных налоговых режимов формируется под влиянием рекомендаций «применять всевозможные налоговые льготы и преференции», чтобы привлечь инвестиции [Сиротская, 2022], отвечая таким способом на экономические вызовы и проблемы сегодняшнего дня, но с этим тезисом можно поспорить. Динамика инвестиционной активности не находится в прямой зависимости от числа одновременно действующих налоговых льгот, а сам факт их применения внутри того или иного режима не равнозначен достижению целей, ради которых этот режим вводился. Уже давно установлено, что благоприятный налоговый режим представляет собой лишь одну составляющую привлекательного инвестиционного климата, который становится таковым в условиях, когда конкуренция между экономическими субъектами является справедливой, судебная система — эффективной, административные барьеры — минимальными, а также когда имеется спрос на рискованный капитал [Машинская, 2011]. Так, наличие недобросовестной конкуренции способно тормозить деловую активность в стране даже при наличии налоговых льгот, а потому их увеличение, часто предлагаемое научным сообществом, нельзя считать панацеей [Головченко, 2020]. В данном контексте следует рассматривать и создание особых экономических зон, стандартно объясняемое улучшением инвестиционного климата. Их количество должно быть оптимизировано при гармонизации сферы применения с другими режимами поддержки инвесторов.

Список источников

1. Бит-Шабо И. В. Бюджетные инвестиции как инструмент социально-экономического развития Российской Федерации // Безопасность бизнеса. 2023. № 2. С. 15–20. <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2023-2-15-20>.
2. Вякина И. В., Плотицына Л. А., Скворцова Г. Г. Инвестиционные налоговые стимулы как инструменты развития территорий // Международный бухгалтерский учет. 2022. № 8. С. 947–966. <https://doi.org/10.24891/re.17.3.540>.
3. Головченко О. Н. Основные направления развития налоговой системы России в рамках поддержки малого и среднего предпринимательства в современных условиях // Финансовое право. 2020. № 3. С. 32–35. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-3-32-35>.
4. Ильин А. Ю. Особые экономические зоны: экономико-правовой аспект создания, развития и действия // Финансовое право. 2011. № 4. С. 26–31.
5. Лаптев В. А. Конституция России как основной источник предпринимательского права // Lex russica. 2015. № 6. С. 39–47.
6. Левушкин А. Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и практика применения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. С. 15–19.
7. Машинская Е. А. Мифы инвестиционных рисков // Финансы: планирование, управление, контроль. 2011. № 5. С. 17–23.
8. Николаев И. А. 2006 год: экономические итоги // Финансовые и бухгалтерские консультации. 2007. № 1.
9. Овсянников С. В., Шевелева Н. А. Соглашения налогоплательщиков об осуществлении деятельности на территориях с особым статусом: правовая природа и налоговые последствия // Финансовое право. 2020. № 7. С. 31–41. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-7-31-41>.
10. Пинская М. Р., Тихонова А. В. Налогово-бюджетная политика Российской Федерации: ответы на главные вопросы // Международный бухгалтерский учет. 2020. № 1. С. 45–65. <https://doi.org/10.24891/ia.23.1.45>.

³⁰ Для сравнения отметим, что у территорий опережающего развития, функционирующих гораздо меньше времени по сравнению с ОЭЗ, насчитывается больше резидентов, что в немалой степени связано с более продуманной схемой предоставления налоговых льгот инвесторам.

11. Резяпова А. М. Развитие теоретических аспектов налоговой оптимизации в условиях совершенствования законодательства // *Аудитор*. 2017. № 9. С. 32–47. https://doi.org/10.12737/article_59bf8d088493f9.71923612.
12. Реут А. В. Статус резидента особой экономической зоны // *Современное право*. 2006. № 5.
13. Садчиков М. Н. Налоговый суверенитет: преференциальные налоговые режимы регионального уровня // *Налоги*. 2018. № 3. С. 16–18.
14. Сиротская Д. Е. Перспективы совершенствования финансово-правового регулирования региональной инвестиционной деятельности путем применения налогового стимулирования // *Налоги*. 2022. № 1. С. 33–36. <https://doi.org/10.18572/1999-4796-2022-1-33-36>.
15. Челпанова М. М., Понежина Л. Ю. Основные проблемы функционирования особых экономических зон и пути их решения // *Финансовое право*. 2022. № 3. С. 31–34. <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2022-3-31-34>.
16. Шестакова Е. Государство и налогоплательщики. Конфликт интересов в налогообложении // *Финансовая газета*. 2014. № 36. С. 10–11.

References

1. Bit-Shabo I.V. (2023). Budget Investments as a Tool for Socio-Economic Development of the Russian Federation. *Bezopasnost' biznesa – Business Security*, 2, 15–20 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/2072-3644-2023-2-15-20>.
2. Vjakina I.V., Ploticyna L.A., Skvorcova G.G. (2022). Investment Tax Incentives as Tools for the Development of Land Areas. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet – International Accounting*, 25 (8), 947–966 (in Russ.). <https://doi.org/10.24891/re.17.3.540>.
3. Golovchenko O.N. (2020). The Main Directions of Development of The Russian Tax System in the Framework of Support for Small and Medium-Sized Enterprises in Modern Conditions. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 3, 32–35 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-3-32-35>.
4. Il'in A.Ju. (2011). Special Economic Zones: the Economic and Legal Aspect of Creation, Development and Functioning. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 4, 26–31 (in Russ.).
5. Laptev V.A. (2015). The Constitution of Russia as the Main Source of Business Law. *Lex russica*, 6, 39–47 (in Russ.).
6. Lyovushkin A.N. (2016). Special Economic Zones in The Russian Federation: the Problems of Legal Regulation and Practical Application. *Zhurnal predprinimatel'skogo i korporativnogo prava – Journal of Entrepreneurship and Corporate Law*, 3, 15–19 (in Russ.).
7. Mashinskaja E.A. (2011). Myths of Investment Risks. *Finansy: planirovanie, upravlenie, kontrol' – Finance: planning, management, control*, 5, 17–23 (in Russ.).
8. Nikolaev I.A. (2007). 2006: economic results. *Finansovye i buhgalterskie konsul'tacii – Financial and Accounting Advice*, 1 (in Russ.).
9. Ovsjannikov S.V., Sheveleva N.A. (2020). Taxpayer Agreements on the Implementation of Activities in Territories with a Special Status: Legal Nature and Tax Consequences. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 7, 31–41 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2020-7-31-41>.
10. Pinskaja M.R., Tihonova A.V. (2020). Fiscal policy of the Russian Federation: Answers to the main questions. *Mezhdunarodnyj buhgalterskij uchet – International Accounting*, 23 (1), 45–65 (in Russ.). <https://doi.org/10.24891/ia.23.1.45>.
11. Rezjapova A.M. (2017). Development of Theoretical Aspects of Tax Optimization in Conditions of Improving Legislation. *Auditor*, 3 (9), 32–47 (in Russ.). https://doi.org/10.12737/article_59bf8d088493f9.71923612.
12. Reut A.V. (2006). The Status of a Resident of a Special Economic Zone. *Sovremennoe pravo – Modern law*, 5 (in Russ.).
13. Sadchikov M.N. (2018). Tax Sovereignty: Preferential Tax Regimes at the Regional Level. *Nalogi – Taxes*, 3, 16–18 (in Russ.).
14. Sirotskaja D.E. (2022). Prospects for Improving the Financial and Legal Regulation of Regional Investment Activities Through the Use of Tax Incentives. *Nalogi – Taxes*, 1, 33–36 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1999-4796-2022-1-33-36>.
15. Chelpanova M.M., Ponezhina L.Ju. (2022). The Main Problems of The Functioning of Special Economic Zones and Ways To Solve Them. *Finansovoe pravo – Financial Law*, 3, 31–34 (in Russ.). <https://doi.org/10.18572/1813-1220-2022-3-31-34>.
16. Shestakova E. (2014). The State and Taxpayers. Conflict of Interest in Taxation. *Finansovaja Gazeta – Financial Newspaper*, 36, 10–11 (in Russ.).

Информация об авторе

Владимир Владимирович Громов, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник лаборатории исследований налоговой политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва

Information about the author

Vladimir V. Gromov, Candidate of Economics Sciences, Senior Research Fellow in Laboratory for Tax Policy Studies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA), Moscow

Статья поступила в редакцию 28.08.2024
Одобрена после рецензирования 21.09.2024
Принята к публикации 14.10.2024

The article submitted August 28, 2024
Approved after reviewing September 21, 2024
Accepted for publication October 14, 2024