

УДК 338.28

Е.Ю. Васильева, А.В. Соколов

Московский государственный строительный университет, Москва,
email: elena.chibisova_metr@mail.ru, asokolov2002as.2017@mail.ru

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫХ РЕЖИМОВ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯХ

Ключевые слова: преференциальные режимы, льготные режимы, свободные экономические зоны, территории опережающего развития, налоговые, таможенные и административные льготы, эффективность.

В статье анализируется опыт создания и функционирования территорий с преференциальными режимами в Российской Федерации. Анализируются их достоинства и недостатки с точки зрения государства и резидентов, эффективность преференциальных режимов в современных условиях. Выявлен ряд проблем, препятствующих успешному развитию преференциальных режимов и минимизирующих их вклад в развитие региональной экономики и экономики страны в целом. Выражено мнение о возможных путях повышения эффективности преференциальных режимов.

E. Yu. Vasileva, A. V. Sokolov

Moscow State University of Civil Engineering, Moscow,
email: elena.chibisova_metr@mail.ru, asokolov2002as.2017@mail.ru

EFFICIENCY OF PREFERENTIAL REGIMES IN MODERN RUSSIAN CONDITIONS

Keywords: preferential treatments, the preferential modes, free economic zones, territories of the advancing development, tax, customs and administrative benefits, efficiency.

The experience of creation and functioning of territories with preferential treatments in the Russian Federation is analyzed in the article. Their advantages and disadvantages from the point of view of the state and residents, the efficiency of the preferential treatments in the modern conditions are analyzed. Some problems, interfering the successful development of the preferential treatments and minimizing their contribution to the regional economy development as well as the national economy economy in general are revealed. The opinion on the possible ways of the increase in the efficiency of preferential treatments is expressed.

Специальный режим ведения хозяйственной деятельности позволяет резидентам соответствующих территорий получать налоговые, таможенные и административные льготы.

Основная цель специальных (или преференциальных) режимов – стимулировать развитие территорий, где они действуют или отдельных отраслей экономики (в случае с ОЭЗ (Особая экономическая зона)).

На рисунке 1 схематично представлена история создания преференциальных режимов в России.

В России действуют:

- Особая экономическая зона (ОЭЗ);
- Территория опережающего развития (ТОР);
- Свободный порт Владивосток;

- Арктическая зона Российской Федерации;

- Свободная экономическая зона (СЭЗ) Крыма и Севастополя [1].

К середине 2022 года в России действовали 162 территории с льготными условиями ведения бизнеса. В них зарегистрировано порядка 7,1 тыс. резидентов (без учета тех, кто потерял этот статус), которые заявили о планах вложить в свои проекты порядка 8,6 трлн руб. и создать для них не менее 450 тыс. новых рабочих мест (см. рис. 2). При этом фактический объем инвестиций и созданных рабочих мест, по нашей оценке, пока не превышает 30% и порядка 55% от планового уровня соответственно.

Анализ существующих преференциальных режимов представлен в таблице 1.



Рис. 1. Хронология создания преференциальных режимов в России

Примечание: составлено авторами.

В феврале 2022 года Счетная палата опубликовала отчет о деятельности зон с преференциальными режимами. Хотя негативных выводов аналитики Счетной палаты буквально не делают, анализ отчета заставляет оценить пользу от преференциальных режимов в России как незначительную [4].

Соответственно представляется актуальным исследование проблем преференциальных режимов в РФ и той роли, которую они в действительности способны играть в современной российской экономике.

Объект и методы исследования

Объектом исследования являются общие и специфические проблемы различных преференциальных режимов, их сильные и слабые стороны, роль преференциальных режимов в условиях кризиса.

В ходе исследования авторами были применены общенаучные методы (анализ, синтез, индукция, дедукция, моделирование), а также такие частно-научные методы как структурно-функциональный, статистический и сравнительный анализ, прогнозирование.



(а)



(б)

Рис. 2. Число преференциальных режимов по видам (а) и их резидентов (б) в РФ

Примечание: составлено авторами по [1, 2].

Таблица 1

Преференциальные режимы в России и их условия [2, 3]

Режимы	Льготы (типично для России в целом)*							
	Свободная таможенная зона	Налог на прибыль (20%)	Налог на имущество (2,2%)	Земельный налог (1,5%)	Транспортный налог (0,01–7,61 руб./л. с.)	НДС (20%)	Страховые взносы (30%)	Стоимость земли
Особые экономические зоны:								
Промышленно-производственные	да	2–13,5% на период действия ОЭЗ	0% на срок до 10 лет	0% на срок до 5 лет	0 руб. / л. с. на срок до 10 лет	-	-	1–30% от кадастровой стоимости
Туристско-рекреационные								
Технико-внедренческие								
Портовые								
ОЭЗ в Калининградской области	да	0% первые 6 лет, 10% – следующие 6 лет	0% первые 6 лет, 1,1% – следующие 6 лет	0% на 5 лет	-	-	7,6% на срок до 7 лет	-
ОЭЗ в Магаданской области								
Территории опережающего развития								
Дальневосточные	да	0–5% на первые 5 лет с момента получения первой прибыли, 12% на следующие 5 лет	0–0,3% на первые 5 лет, 0,5–2,2% на следующие 5 лет	0–1,5% на 3–5 лет	-	Ускоренное возмещение НДС	7,6% на первые 10 лет	-
В моногородах	да	0–5% на первые 5 лет, от 10% на следующие 5 лет	0% на первые 10 лет	0% на первые 10 лет	-		7,6% на первые 10 лет	-
В закрытых административно-территориальных образованиях		0–5% на 5 лет с момента получения первой прибыли, 12% на следующие 5 лет	0% на первые 5 лет, 0–2,2% на следующие 5 лет	0%	-		7,6% на первые 10 лет	-

продолжение табл. 1

продолжение табл. 1

Режимы	Льготы (типично для России в целом)*							
	Свободная таможенная зона	Налог на прибыль (20%)	Налог на имущество (2,2%)	Земельный налог (1,5%)	Транспортный налог (0,01–7,61 руб./л. с.)	НДС (20%)	Страховые взносы (30%)	Стоимость земли
Другие								
Свободный порт Владивосток	да	0% на первые 5 лет, 12% на следующие 5 лет	0% на первые 5 лет, не более 0,5% на следующие 5 лет	0% на первые 3 года	--	-	7,6% на первые 10 лет	-
Свободная экономическая зона в Крыму и Севастополе	да	По федерал. части – 0% на 10 лет с получения первой прибыли, по регион – до 13,5% на весь срок резидентства	0% на первые 10 лет	0% на первые 3 года	-	-	Для ставших резидентами до 1 января 2018 года ставка 7,6% на 10 лет, после – 7,6% (с учетом коэффициентов) на весь срок действия СЭЗ	-
Арктическая зона РФ	да	По федеральной части – 0% на первые 10 лет	0% на первые 5 лет, 0,75–1,1% на следующие 5 лет	0% на первые 5 лет, 0,75–1,1% на следующие 5 лет	-	-	3,75% для МСП, 7,5% – для иных лиц	-

Примечание: *свободная таможенная зона свойственна всем режимам.

Результаты и обсуждение

В ходе исследования был выявлен ряд общих проблем, свойственных преференциальным режимам в России [3].

1. Между созданием преференциальных режимов и социально-экономическими показателями федерации и регионов нет выраженной взаимосвязи.

На уровне федерации нет данных, которые бы подтверждали такую взаимосвязь, а на уровне регионов преференциальные режимы влияют лишь на отдельные социально-экономические показатели. Например, по данным Счетной палаты, в субъектах, где действуют ОЭЗ, ТОР или другие режимы, на 0,9%

выше реальный ВРП на душу населения, почти на 0,7 процентных пункта выше производительность труда, почти на 4% выше потребление электроэнергии на душу населения. Однако по ряду параметров регионы с преференциальными режимами даже отстают от других субъектов: у них на 4,4% ниже инвестиции в основной капитал на душу населения, на 0,7% количество занятых, на 5,5% ниже количество патентных заявок на душу населения.

2. Предоставляемые резидентам льготы влияют лишь на отдельные показатели их предприятий.

По данным Счетной палаты, компании-резиденты в среднем быстрее других предприятий наращивают численность сотрудников, а их выручка, начиная с 2019 года стала примерно на 200 млн руб. превышать выручку других компаний при аналогичной себестоимости продаж. При этом льготный режим почти не влияет на иные финансовые показатели резидентов, производительность их труда, инвестиционную активность, внешнюю торговлю и другие результаты работы [4].

3. Преференциальные режимы слабо стимулируют внешнеэкономическую деятельность.

Объем импорта территорий с преференциальными режимами превышает объем их экспорта в среднем на 70%, доля иностранных инвестиций в капитале компаний незначительна (в среднем не более 0,2%), а преференциями в вопросе привлечения иностранной рабочей силы компании-резиденты почти не пользуются [6].

4. Существует неразвитость инфраструктуры.

Если составлять рейтинг ограничений, которые называют резиденты, то на первом месте инфраструктурные ограничения, а лишь потом финансовые, кадровые. Очень важны не просто объекты размещения, но и наличие дорожной сети, возможность доехать, дойти к объектам, увидеть их. К сожалению, зоны с преференциальными режимами не содержат механизма, позволяющего строить необходимую инфраструктуру [7]. Несмотря на усилия, предпринимаемые в этом направлении, остаются актуальными проблемы, связанные с возведением инфраструктуры. Одна

из причин недостаточности объемов и срыва сроков строительства – низкое качество разработанных проектных решений и отсутствие должного контроля со стороны соответствующих органов и структур (таких как, например, «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики») [6, 7, 8].

5. Преференциальные режимы «выпадают» из системы стратегического планирования социально-экономического развития страны. Например, неясно, каковы их ожидаемые эффекты и как они согласуются с другими мерами по развитию отраслей и регионов.

Кроме того, существуют специфические проблемы отдельных типов преференциальных режимов. Например, согласно нашему исследованию, специализация дальневосточных территорий опережающего развития имеет «крен» в сторону газопереработки: свыше 2/3 общей суммы инвестиций резидентов приходится на строительство всего нескольких крупных объектов, завязанных на поставку газа по магистральному газопроводу «Сила Сибири», что влечет значительные выпадающие доходы бюджетов и при этом не способствует диверсификации экономики – одной из главных целей территорий опережающего развития.

Тем не менее, вопрос об эффективности преференциальных режимов в России является дискуссионным. Хотя эффективность преференциальных режимов в настоящий момент неочевидна, они потенциально могут сыграть положительную роль в условиях кризиса, в том числе, смягчив последствия, они могут сыграть положительную роль в рамках нынешнего кризиса (последствия пандемии COVID-19 и антироссийских санкций 2022-2023 гг.) для компаний-резидентов.

Территории с льготными условиями ведения бизнеса могут оказаться большой поддержкой для государства и инвесторов в кризис, однако одновременно у них есть и ряд недостатков, ухудшающих положение обеих сторон [2].

Главное преимущество специальных режимов – льготы в части уплаты налогов, страховых взносов, таможенных платежей – позволяет бизнесу экономить средства и перенаправлять их на покрытие возросших операционных расходов,

включая поддержание рабочих мест, пересмотр логистики, поставщиков, рынков сбыта и другие вопросы. Однако, тоже самое обстоятельство оборачивается значительными выпадающими доходами государства и усугубляет и так возрастающий во время кризиса дефицит бюджетных средств. С учетом того, что пока эффективность преференциальных режимов ставится под сомнение в условиях пандемийного и постпандемийного кризиса 2020-2022 гг. и санкций целесообразно усовершенствовать отбор компаний, претендующих на льготы [2].

Еще один парадокс преференциальных режимов заключается в том, что государство, с большой вероятностью, продолжит поддерживать их даже несмотря на их невысокую эффективность: из-за того, что они представляют собой не только социально-экономический, но и политический проект, в который вложено слишком много ресурсов для его «безболезненного» закрытия. Однако по этой же причине территории со специальными режимами – своего рода «островки безопасности» для бизнеса, который в любом случае получит необходимые льготы и инфраструктуру.

Интересна также ситуация с иностранными инвестициями в проекты резидентов. Изначально привлечение иностранного капитала было одной из ключевых целей создания территорий с преференциальными режимами, которую, по данным Счетной палаты, удалось достичь лишь в незначительной степени [4]. Однако в условиях санкций и ухода иностранных инвесторов с российского рынка проекты с зарубежным участием оказываются в более уязвимом положении по сравнению с другими, так что в конечном итоге отсутствие доли иностранных инвесторов в проектах резидентов оказывается выгодной последним.

Очевидно, эффективность преференциальных режимов в условиях кризиса во многом будет зависеть от того, насколько тщательно государство будет отбирать резидентов и их проекты для предоставления льгот, чтобы экономика получала максимум пользы в обмен на выпадающие доходы бюджетов. Кроме того, по нашему мнению, более точная оценка результативности префе-

ренциальных режимов требует большего количества открытой и удобно представленной информации об их работе, чего на данный момент не хватает.

На фоне пандемийного и постпандемийного кризиса и санкций правительство расширяет господдержку, доступную в рамках преференциальных режимов.

С 2022 года в рамках свободной экономической зоны в Крыму и Севастополе начала действовать программа льготного кредитования. По ней ставка по кредиту, предоставленному инвестору банком, будет уменьшаться на размер ключевой ставки Центробанка РФ.

Также в апреле 2022 года правительство продлило программу льготного кредитования для резидентов дальневосточных территорий опережающего развития и **свободного порта Владивосток**. В качестве льготной ставки берется наименьшее из значений трех показателей на момент заключения кредитного договора: процентная ставка (без льгот) минус 2 п. п., 15 процентов, полуторный размер ставки Центробанка РФ.

В рамках Арктической зоны с начала мая 2022 года действует послабление для инвесторов, реализующих проекты с использованием инфраструктурных облигаций: для них необходимая доля собственных средств в проекте снижена с 20% до 10%.

С точки зрения как государства, так и бизнеса, преференциальные режимы имеют целый ряд преимуществ.

Преимущества для государства:

1. Преференциальные режимы могут стимулировать инвесторов запускать проекты в условиях кризиса и сократить количество «замороженных» инициатив.

2. Некоторые территории с преференциальными режимами могут отчасти компенсировать последствия санкций и экономической изоляции страны. Речь идет, например, о туристско-рекреационных особых экономических зонах, которые способствуют развитию внутреннего туризма, или о промышленно-производственных особых экономических зонах и некоторых территориях опережающего развития, которые могут заменить на внутреннем рынке часть товаров, ранее поставлявшихся из других стран.

Преимущества для бизнеса:

3. Налоговые льготы позволяют резидентам экономить часть выручки и перенаправлять ее на «антикризисные» мероприятия (пересмотр логистики и поставщиков, поддержание рабочих мест и др.).

4. В рамках территорий с преференциальными режимами резиденты имеют возможность пользоваться публичной инфраструктурой и меньше вкладывать (или не вкладывать вовсе) в развитие авто- и железных дорог, электроэнергетических, коммунальных и иных объектов, высвобождая средства на другие цели.

5. Преференциальные режимы – не только социально-экономический, но и политический проект государства, который оно, с большой вероятностью, будет поддерживать даже в кризисных условиях.

6. На фоне «коронавирусного кризиса» и санкций правительство вводит дополнительные меры поддержки для инвесторов, реализующих инвестиционные проекты на территории особых экономических зон, территорий опережающего развития и других преференциальных режимов.

С другой стороны, необходимо выделить и недостатки преференциальных режимов.

Для государства:

1. Льготы по уплате налогов, страховых взносов, таможенных платежей влекут значительные выпадающие доходы федерального и региональных бюджетов, что может усугубить и без того возрастающий в кризис дефицит бюджетных средств.

2. Государство, с большой вероятностью, продолжит поддерживать преференциальные режимы даже в условиях их невысокой эффективности и дефицита бюджетных средств, в том числе, потому что в такие территории уже вложен большой объем ресурсов.

Для бизнеса:

1. Будучи резидентами, инвесторы связаны обязательствами по финансированию своих проектов: последние не получится «заморозить» на фоне кризиса.

2. Изначально привлечение иностранного капитала было одной из приоритетных целей при создании преференциальных режимов. При этом в условиях

санкций и «закрытия» экономики проекты, в которых задействован иностранный капитал (в том числе те, которые реализуют компании с иностранными лицами как акционерами), оказываются в наиболее уязвимом положении [2].

Выводы

В России уже существует значительная история создания и функционирования зон с преференциальными режимами. Однако, анализ практики деятельности ряда преференциальных режимов показал, что зачастую инвестиционные площадки не обладают достаточной экономической привлекательностью для потенциальных резидентов.

Существует целый ряд проблем, связанных с функционированием преференциальных режимов: отсутствие четких взаимосвязей между преференциальными режимами и социально-экономическими показателями федерации и регионов; ограниченность льготных режимов, которые касаются лишь некоторых отдельных показателей; неразвитость инфраструктуры на территориях с преференциальными режимами; отсутствие места преференциальным режимам в системе стратегического планирования социально-экономического развития страны. От решения этих, а также ряда специфических проблем, свойственных отдельным видам режимов, зависит управление эффективностью преференциальных режимов в современных условиях.

Важная роль в повышении эффективности деятельности в зонах преференциальных режимов отводится прокурорскому надзору. Так, в случае с нарушением сроков строительства объектов в особых зонах органы прокуратуры могут дать правовую оценку действиям подрядных организаций и во взаимодействии с федеральными и региональными органами власти разрабатывать меры по скорейшему завершению строительства объектов.

Во всяком случае, создание преференциальных режимов при всех недостатках способно принести большие выгоды, как государству, так и участникам со стороны бизнеса, и можно с уверенностью утверждать, что это направление будет развиваться в нашей стране.

Библиографический список

1. Пояснительная записка к проекту Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 28 августа 2015 г. N 899» (подготовлен Минвостокразвития России 11.02.2022).
2. InfraOne Research. Преференциальные режимы в России и их условия. [Электронный ресурс]. URL: <https://infraoneresearch.ru/fkh2ub/2rd9v0?s1qtyk=1w5lyk> (дата обращения: 23.01.2023).
3. Министерство экономического развития Российской Федерации. Официальный сайт. Число новых участников СЭЗ по итогам 2021 г. увеличилось на 85 % относительно 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: https://www.economy.gov.ru/material/news/chislo_novyh_uchastnikov_sez_po_itogam_2021_g_uvelichilos_na_85_otnositelno_2020_goda.html (дата обращения: 23.01.2023).
4. Счетная палата РФ. Официальный сайт. СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/checks/sp-ne-uidela-proryvnogo-vliyaniya-preferentsialnykh-rezhimov-na-ekonomiku-rossii> (дата обращения: 23.01.2023).
5. Зайцев Д.А. Преференциальные режимы не оказывают заметного влияния на социально-экономическое развитие как страны. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/media/preferentsialnye-rezhimy> (дата обращения: 23.01.2023).
6. Росконгресс. Преференциальные режимы для инвесторов: пройденный путь и новые вызовы // Восточный экономический форум-2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://roscongress.org/sessions/eef-2019-preferentsialnye-rezhimy-dlya-investorov-proydennyy-put-i-novye-vyzovy/discussion/> (дата обращения: 23.01.2023).
7. Котов А.В. Оценка эффективности преференциальных режимов на муниципальном уровне // Вопросы территориального развития. 2022. № 1. DOI: 10.15838/t.di.2022.1.61.1 14.
8. Дмитракова Т. Как прокурорский надзор повышает эффективность преференциальных режимов // RG.ru. Экономика. [Электронный ресурс]. URL: <https://rg.ru/2022/07/14/reg-dfo/kak-prokurorskiy-nadzor-povyshaet-effektivnost-preferencialnyh-rezhimov.html> (дата обращения: 23.01.2023).