

Г.Ю. ГАГАРИНА, Д.А. АНТОНОВА

ВОЗМОЖНОСТИ ЗАИМСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ МИРОВОГО ОПЫТА ПРЕФЕРЕНЦИАЛЬНЫХ РЕЖИМОВ

Наличие слабо развитых территорий, большого количества отсталых и депрессивных регионов оказывает непосредственное влияние на экономическую безопасность как самих регионов, так и государства в целом. Одним из инструментов развития пространства, доказавшим свою эффективность в практике применения в мире, являются особые (свободные) экономические зоны. Режимы, складывающиеся на их территориях, принято называть преференциальными. Причем нет единых правил развития подобных образований. Каждое государство при установлении преференциальных режимов руководствуется собственным национальным законодательством, определенными целями развития, а также использованием мирового опыта при формировании особых экономических зон. В статье проводится сравнительный анализ действующих преференциальных режимов в КНР, Индии, Бразилии и Российской Федерации. Выбор стран обусловлен схожестью условий осуществления экономической деятельности: большие территории, недостаточная инфраструктурная освоенность, необходимость поддержки предпринимательства, а также расширения межрегиональных и международных, в т.ч. внешних, торговых связей. Основной целью статьи является изучение вопросов развития территорий с преференциальными режимами, их влияния на экономику стран базирования и возможности использования мирового опыта в субъектах Российской Федерации для привлечения инвестиций, создания новых рабочих мест при поддержке пропульсивных отраслей и распространения возникающих в этих зонах инноваций на ближайшие районы.

Ключевые слова: регион, региональная экономика, преференциальные режимы, пространственное развитие, привлечение инвестиций, налоговые льготы, особые экономические зоны.

JEL: R11, R12, O18

Экономическая политика многих современных государств по обеспечению ускоренного развития определенных территорий, поддержке бизнеса, а также освоению и внедрению передовых технологий часто связана с функционированием преференциальных режимов, отличающихся спецификой и экономическими эффектами. Данная тема

не является чем-то новым для современной экономики. Однако на основе сравнительных показателей экономического роста, а также определенных задач, которые ставит государство, происходит перманентное совершенствование действующих режимов, их административного и нормативного регулирования, подходов, а также создание новых особых экономических зон.

В современных реалиях, которые характеризуются для Российской Федерации беспрецедентным санкционным давлением, а также политической и экономической изоляцией со стороны недружественных стран, преференциальные режимы приобретают второе дыхание. Действующие в настоящее время территории опережающего развития (ТОР)¹, свободный порт Владивосток (СПВ)², Арктическая зона Российской Федерации (АЗРФ)³, особый налоговый режим на Курильских островах (КОРФ)⁴, специальные административные районы (САР)⁵ в Калининградской области и Приморском крае и инновационный научно-технологический центр на о. Русский (ИНТЦ «Русский»)⁶ были созданы до 2022 г. и при видимой эффективности тем не менее *нуждаются в модернизации и донастройке* применительно к современной экономической политике. Чтобы понять, каким образом должны быть модернизированы или какими должны быть новые режимы, необходимо провести их комплексную оценку. Также с учетом существующего в зарубежных странах большого разнообразия особых зон с льготным налогообложением и преференциями для иностранных инвесторов и субъектов малого и среднего предпринимательства представляется целесообразным провести сравнительное исследование опыта иностранных государств, рассмотрев как успешные, так и негативные примеры, чтобы выявить наиболее оптимальный и действенный вариант.

Представленное в статье исследование посвящено сравнительному анализу опыта Китая, Бразилии и Индии по созданию преференциальных режимов и выявлению лучших практик для возможной апробации в России. Цель авторов состоит в определении предпосылок и спектра экономических и социальных задач, которые решают преференциальные режимы в разных странах; анализе влияния преференциальных режимов на инвестици-

¹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 28 декабря 2022 г.) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 января 2023 г.).

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «О свободном порте Владивосток».

³ Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

⁴ Федеральный закон от 9 марта 2022 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

⁵ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ (ред. от 28 декабря 2022 г.) «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 января 2023 г.).

⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 г. № 1868 (ред. от 23 декабря 2021 г.) «О создании инновационного научно-технологического центра «Русский» (вместе с «Правилами проекта по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центра «Русский»».

онную привлекательность стран; исследовании видов преференциальных режимов и выделении наиболее эффективных и релевантных для России.

Выбор стран обусловлен схожестью условий осуществления экономической деятельности: масштаб территорий, местами слабо развитая инфраструктура, необходимость поддержки малого и среднего предпринимательства, а также расширения внешних торговых связей.

Постановка проблемы

В разных странах существует множество различных видов преференциальных режимов, которые в той или иной степени доминируют в зависимости от целей, преследуемых правительством, и проблем, которые они призваны если не решить, то уменьшить. Подходы к функционированию и размерам территории, на которую распространяется преференциальный режим, также разнятся. В Китае, например, территории с особым регулированием занимают большую площадь (Шеньчжень — 32 тыс. га), в то время как в Индии такие территории занимают меньше 100 га⁷.

Преференциальные режимы направлены не только на создание более благоприятных условий ведения экономической деятельности, но и на снижение административной нагрузки на бизнес и инвесторов. Исследовательский центр *Heritage Foundation*⁸ ежегодно публикует рейтинги экономической свободы стран, ранжируя их от «самых свободных» до «наиболее контролируемых». В основе расчета лежат 12 количественных и качественных показателей, распределенных на четыре категории: верховенство закона, влияние правительства (государственные расходы, налоговая нагрузка, состояние бюджета), эффективность регулирования (в частности свобода предпринимательской деятельности), открытые рынки (свобода торговли и инвестиционной деятельности). Каждая составляющая категории оценивается по 100-балльной шкале, а затем высчитывается средний показатель.

В рамках данного исследования предлагается рассмотреть показатели России, Китая, Индии и Бразилии, а также сравнить их со средними показателями в мире по следующим параметрам: налоговая нагрузка, инвестиционный климат и свобода бизнеса.

На *рисунке 1* показана динамика показателей стран по степени налогового бремени (чем выше показатель, тем выше уровень экономической свободы). Наиболее лояльное налоговое регулирование отмечено в России: средний показатель страны стремиться к 9. Однако к 2023 г. этот уровень снижается, что может быть объяснено ужесточением регулирования из-за введенных внешних санкций. Индия по этому показателю идет на втором месте. Из диаграммы видно, что у нее и у Бразилии в конце 90-х гг. XX в. произошел резкий скачок в сторону послабления, что можно объяснить сменой направления экономической политики, в т.ч. в части регулирования преференциальных режимов.

⁷ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2022. № 2. Преференциальные режимы. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf>

⁸ Исследовательский центр *Heritage Foundation*. URL: <https://www.heritage.org/>

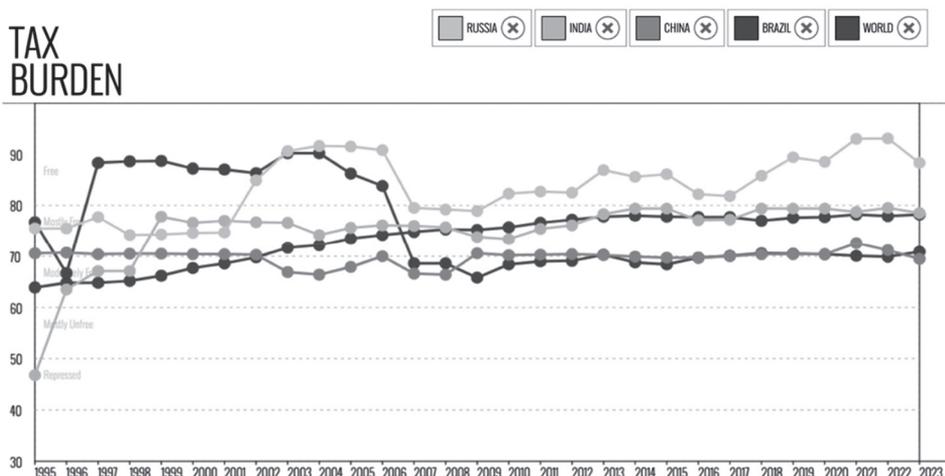


Рис. 1. Налоговая нагрузка в мире, России, Индии, Китае и Бразилии

Источник: [1].

Рисунки 2 и 3 демонстрируют степень свободы ведения предпринимательской деятельности, а также обеспечения благоприятного инвестиционного климата. Несмотря на большое количество зон с особым регулированием, в т.ч. наличие условий для привлечения инвестиций, Китай по показателю благоприятного инвестиционного климата занимает последнее место. Интересно отметить, что среди четырех исследуемых стран только у Бразилии рейтинг инвестиционной свободы выше среднемирового, что говорит о ее инвестиционной привлекательности.

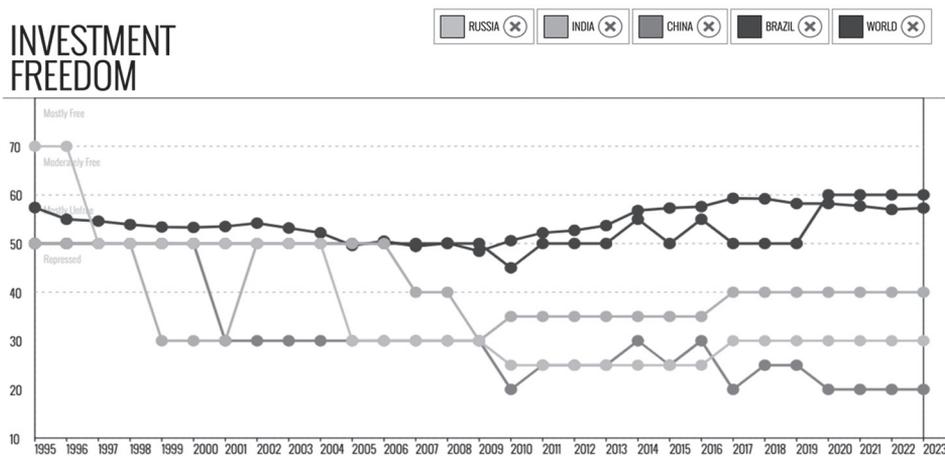


Рис. 2. Инвестиционная свобода

Источник: [1].

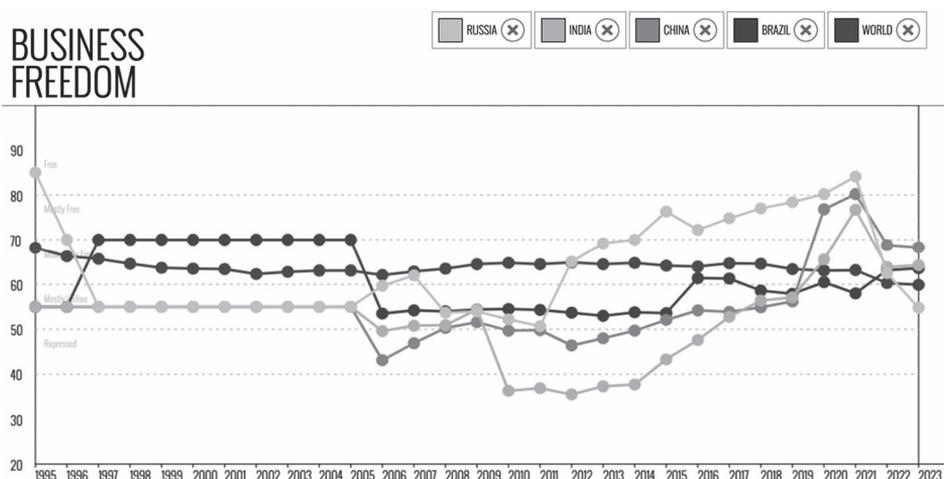


Рис. 3. Свобода предпринимательской деятельности

Источник: [1].

Предоставление наибольшей свободы для бизнеса Россия продемонстрировала в 2021 г., когда были предприняты экстренные меры в период пандемии *COVID-19*. Затем произошло резкое снижение показателей, что можно связать с внешнеполитической обстановкой. Оптимальные показатели, на наш взгляд, у Китая, показавшего в 2019 г. резкий рост.

Российская Федерация

Для изучения мировой практики установления преференциальных режимов с перспективой заимствования определенных подходов необходимо проанализировать российский потенциал, выявить особенности управления такими территориями. Реализуем эту задачу на примере дальневосточных преференциальных режимов.

Как было выяснено ранее, по показателям свободы предпринимательской деятельности и лояльности налогового регулирования *Россия занимает позицию выше, чем в среднем другие страны мира*. При этом показатель «свобода предпринимательской деятельности» растет после 2014 г. и сохраняет стабильно высокую позицию до 2022 г. Именно в 2014 г. в Российской Федерации вступил в силу Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации»⁹, в соответствии с которым появляются новые территории с преференциальным режимом — ТОР. Режим СПВ возник чуть позже, в 2015 г.¹⁰ Главное его отличие в том,

⁹ Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 28 декабря 2022 г.) «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 января 2023 г.).

¹⁰ Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «О свободном порте Владивосток».

что в ТОР инфраструктура предоставляется управляющей компанией и ориентирована на крупные проекты, а резиденты СПВ подключают ее самостоятельно, получая земельные участки без обременительных бюрократических процедур.

Преференциальные режимы предоставляют налоговые, административные и таможенные льготы. Налоговые льготы в первые годы с начала получения статуса резидента являются наиболее благоприятными. Затем процент налоговых исчислений в региональный бюджет увеличивается. Например, для ТОР и СПВ первые пять лет налог на прибыль составляет не более 5% в региональный бюджет с момента получения прибыли, следующие пять лет – уже не менее 10% в региональный бюджет. Для резидентов режимов предоставляются также льготы по уплате НДС, налогу на имущество организации (ТОР), страховых взносов [2, с. 33].

Для резидентов АЗРФ предоставляется схожий перечень преференций, однако для каждого региона, на который распространяется данный режим, устанавливаются свои льготы, различающиеся по размерам и продолжительности¹¹.

ИНТЦ «Русский» призван поддержать проекты в сфере инновационных технологий, бизнес-идеи, направленные на коммерциализацию научных разработок, а также установление связей со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, создавая благоприятные условия для привлечения инвестиций в регион¹².

В ответ на серьезные угрозы и ограничения, с которыми столкнулся не только малый и средний бизнес, но и крупные российские компании после введения санкций, *был создан беспрецедентный режим на Курильских островах*, на 20 лет освобождающий резидентов от уплаты налога на прибыль и имущество, обнулены транспортный и земельный налоги, а страховые взносы установлены на уровне 7,6%¹³. Стоит упомянуть также о САР: резидентами территории с этим режимом могут стать международные холдинговые компании, которые при условии осуществления инвестиций получают налоговые льготы¹⁴.

Все перечисленные преференциальные режимы действуют на территории Дальневосточного федерального округа и призваны обеспечить опережающее развитие этого геостратегического региона. Действие преференциальных режимов *здесь носит в целом позитивный характер*.

¹¹ Федеральный закон от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ (ред. от 14 июля 2022 г.) «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации».

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 2020 г. № 1868 (ред. от 23 декабря 2021 г.) «О создании инновационного научно-технологического центра «Русский» (вместе с «Правилами проекта по созданию и обеспечению функционирования инновационного научно-технологического центра «Русский»).

¹³ Федеральный закон от 9 марта 2022 г. № 50-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

¹⁴ Федеральный закон от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ (ред. от 28 декабря 2022 г.) «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» (с изм. и доп., вступ. в силу с 11 января 2023 г.).

Так, по данным АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики», за 2015–2022 гг. в рамках преференциальных режимов реализовано 746 инвестиционных проектов, объем привлеченных инвестиций составил 2 710 млрд руб., создано более 110 тыс. рабочих мест¹⁵. Однако отдельные показатели не дают комплексную оценку влияния зон на экономику Дальневосточного федерального округа (ДФО), а методика комплексной оценки их деятельности по отдельным критериям пока не разработана. Сейчас эффективность рассматривается только с точки зрения количества привлеченных инвестиций, созданных рабочих мест, сбалансированности использования бюджетных средств, но не анализируется комплексно, определяя ключевые критерии и целевые показатели. Существенным недостатком является то, что целевые показатели эффективности преференциальных режимов не встроены в полной мере в документы стратегического планирования¹⁶, а, значит, не обеспечена взаимосвязь целей функционирования преференциальных режимов со стратегическими целями и показателями социально-экономического развития регионов, определенных Стратегией пространственного развития¹⁷.

Администрирование механизма преференциальных режимов в России отражает функциональный подход в организации управления, который ориентирован на создание условий для выпуска готовой продукции в пределах занимаемых им территорий, при этом недооценивается потенциал стран АТР, для которых характерна организационная структура управления производством, выражающаяся в распределении ответственности за выпуск конечного продукта между несколькими регионами, что способствует увеличению внутреннего товарооборота [3, с. 40]. Исследование Счетной палаты Российской Федерации показало, что *система управления преференциальными режимами малоэффективна*. И это выражается в убыточности управляющих компаний, невостребованности услуг резидентами, а также существовании административных барьеров для бизнеса. Так, льготы применяются только по отношению к резиденту, а не к отдельному инвестиционному проекту, значит, если резидент захочет реализовать другой проект в рамках преференциального режима, *ему придется регистрировать новую организационно-правовую форму*¹⁸.

В рамках реализации политики преференциальных режимов в России не четко определены пропульсивные отрасли, которые необходимо поддерживать для опережающего развития зон, а специ-

¹⁵ Годовой отчет о деятельности АО «КРДВ» // Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики. URL: <https://erdc.ru/about/reports/>.

¹⁶ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2022. № 2. Преференциальные режимы. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf>

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р (ред. от 30 сентября 2022 г.) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года».

¹⁸ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2022. № 2. Преференциальные режимы. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf>

ализация большинства малых и средних предприятий направлена на удовлетворение внутреннего спроса и импортозамещение, что может выступить тормозом в развитии региональной экономики и экспортного потенциала. В то же время начальная идея формирования промышленного кластера, который мог бы интегрироваться в рынок Азиатско-Тихоокеанского региона, не была пока реализована [3, с. 29].

Следующим существенным недостатком является *нестабильность регуляторной системы преференциальных режимов*, выражающаяся в изменениях в законодательных актах разных уровней, что, в свою очередь, сказывается на их привлекательности для иностранных инвесторов, заинтересованных в стабильности. Стоит отметить, что несмотря на пересмотр льгот, некоторые из них фактически не используются, например, механизм создания свободной таможенной зоны внутри ТОР и СПВ требует значительных затрат, что заставляет многих резидентов отказываться от этого.

Ввиду вышесказанного возникает необходимость совершенствования системы преференциальных режимов для их успешного функционирования и вклада в экономическое развитие не только регионов Дальнего Востока, но и всей страны в целом. Чтобы понять, какой опыт может быть релевантен и заимствован для России, обратимся к мировому опыту, попытавшись дать ответы на несколько вопросов:

1. Как строится система управления преференциальными режимами в других странах?
2. По какому принципу отбирается территория для создания особой зоны?
3. Какие типы преференциальных режимов наиболее востребованы?
4. Какие финансово-бюджетные, налоговые и таможенные инструменты являются наиболее эффективным?

Китайская Народная Республика

КНР уже более четырех десятилетий ведет активную экономическую политику, направленную на поддержку бизнеса, развитие экспорта и привлечение инвестиций. Одним из инструментов являются преференциальные режимы. Эта страна отличается большим количеством разнообразных преференциальных режимов. Первые три специальных экономических зоны (СЭЗ) были созданы в конце 70-х гг. XX в. и регулировались специальными комитетами региональных органов власти, наделенных соответствующими правами и полномочиями. Помимо налоговых льгот, эффективными в этих режимах являются неналоговые, направленные на развитие и помощь высокотехнологичному бизнесу в части льготных тарифов на землепользование и коммунальные платежи [2, с. 34].

Зоны технико-экономического развития (ЗТЭР) направлены в большинстве своем на поддержку малого и среднего бизнеса, который специализируется на экспорте товаров и услуг в соседние страны.

В целом льготы аналогичны представленным в СЭЗ, однако в ЗТЭР для технологического развития создается специальная инфраструктура за счет мер государственной поддержки [4, с. 69]. В данном случае можно провести аналогию с российскими ТОР, однако в отличие от китайских ЗТЭР, резидентами ТОР становятся по большей части крупные компании, ориентированные на внутренний рынок (хотя и не всегда). ЗТЭР в Китае пользуются большим успехом: только в ЗТЭР Таныцзинь за период существования с 1984 г. было зарегистрировано почти 6 тыс. совместных компаний, сумма инвестиций в которые превысила 25 млрд долл. [2, с. 33]. Схожие льготы предоставляются в зонах новых и высоких технологий (ЗНВТ), но они ориентированы на конкретные специализации, связанные с высокотехнологичным развитием и цифровизацией.

Наиболее перспективны, с нашей точки зрения, зоны приграничного экономического сотрудничества, ориентированные на развитие торговых отношений. Преференции здесь аналогичны преференциям в СЭЗ. Необходимо отметить, что сформулированная КНР инициатива «Один пояс, один путь» подразумевает комплексное развитие межстрановых отношений, в т.ч. путем создания приграничных зон особого регулирования. Наиболее перспективной стратегической территорией можно назвать провинцию Хэйлунцзян на границе с Россией, где формируется зона трансграничного сотрудничества между двумя государствами [5, с. 138].

В свободных портах и зонах свободной торговли резиденты освобождены от уплаты таможенных платежей при импорте иностранных товаров и при экспорте своей продукции. Данные режимы благоприятны для инвесторов, т.к. либерализуют их деятельность. Например, зарубежным инвесторам предоставляется доступ к страхованию и здравоохранению, банковской системе, а также действуют упрощенные административные процедуры [2, с. 34]. Для России *такой опыт мог бы быть интересен* в рамках действующих преференциальных режимов или планируемого к созданию нового режима Международной территории опережающего развития (МТОР), ориентированной в первую очередь на инвесторов из дружественных стран.

Китай является одной из стран, где расположено наибольшее количество зон развития (более 250)¹⁹, которые благодаря привлечению инвестиций и образованию новых предприятий создают эффект агломерации. В рамках СЭЗ Шэньчжэнь было образовано большое количество субзон, которые в совокупности формируют благоприятную среду для развития самых разнообразных отраслей [6, с. 239]: район промышленного развития Шэкоу, зона сотрудничества в развитии сервисных отраслей Цяньхай, инновационная зона развития биотехнологий Пиншань, а также прилегающие зоны беспошлинной торговли, экспортно-производственные зоны и зоны высоких технологий [7, с. 115].

¹⁹ Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2022. № 2. Преференциальные режимы. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/7d8/hlxwaeqw81llk92aca5pqsg36es4cmu.pdf>

Все эти режимы регулируются по-разному: либо на региональном, либо на национальном уровне. Но задача одна — обеспечить спектр конкурентных преимуществ для привлечения инвестиций. Такой опыт наложения режимов вокруг города-центра, который таким образом становится своеобразным хабом по привлечению инвестиций, может быть применен и в российских дальневосточных крупных и портовых городах, таких как Владивосток и Хабаровск.

В период пандемии *COVID-19* с целью поддержки бизнеса и экономики в целом правительство Китая в 2020 г. внесло ряд изменений в закон об иностранных инвестициях, регулирующий доступ иностранных инвесторов в ЗСТ. Изменения получили название «Негативные списки» и ослабили ограничения в доступе прямых иностранных инвестиций в наиболее стратегически значимые сектора экономики (автомобильное и авиастроение, финансы, коммунальное хозяйство и др.). В соответствии с этими изменениями иностранные инвесторы создают предприятия, уставной капитал которых может состоять из 100% иностранных вложений в сфере предоставления финансовых услуг, инвестиций в управление фондами [8, с. 83]. На *рисунке 4* представлены темпы роста ВВП КНР с 2000 г. Здесь необходимо отметить *спад в 2020 г. и подъем к 2021 г., что может быть объяснено эффективностью принятых мер.*



Рис. 4. Темпы роста ВВП Китая с 2000 по 2023 г.

Источник: составлено по [9].

При всех достоинствах китайских преференциальных режимов *имеются и определенные недостатки*, которые сказываются на их эффективном регулировании, — отсутствие единых общенациональных законодательных актов. Функционирование особых экономических зон (ОЭЗ) в КНР осуществляется нормативно-правовыми актами отдельных отраслевых ведомств или ведомствами на региональном уровне, что создает дублирование полномочий. Таким образом, отсутствует единая система взаимодействия государства и бизнеса, действующая по принципу одного окна.

Республика Индия

В отличие от Китая, в Индии нет столь разнообразных территорий с преференциальными режимами, хотя их количество насчитывает 378, при 265 реально функционирующих. Предоставление особых налоговых льгот предприятиям и отделениям национальных банков (установлены льготные нормативы деятельности) осуществляется в основном в самих ОЭЗ. Бизнес, осуществляющий свою деятельность в ОЭЗ, выведен из таможенной территории Индии, которая четко регламентирована и предоставляет свободу операциям по импорту, более того товарные потоки внутри ОЭЗ также являются свободными [2, с. 34].

Помимо налоговых преференций у резидентов индийских ОЭЗ есть особые неналоговые льготы. Они заключаются в отмене лицензирования деятельности малого и среднего бизнеса в отношении импорта товаров, гибкие таможенные процедуры, неограниченное прямое иностранное инвестирование, не требующее разрешения со стороны органов власти, полная свобода субподряда для резидентов, гарантия бизнесу получения чистой валютной выручки, рассчитанной совокупностью за пять лет с момента начала производства, а также льготные нормативы деятельности для отделений банков, открытых в ОЭЗ. Полагаем, что для России в условиях санкционной изоляции со стороны недружественных стран, которая не только повлияла на существующий бизнес, но и затормозила реализацию новых проектов, пример неналоговых преференций Индии мог бы быть применен в рамках российских ТОР или МТОР.

На рисунке 5 показано соотношение предприятий, зарегистрированных в ОЭЗ, по отраслевому признаку. Как видно из диаграммы, более 50% предприятий работают в информационной сфере, около 20% относятся к производству товаров общего потребления, 18% приходится на инженерию.

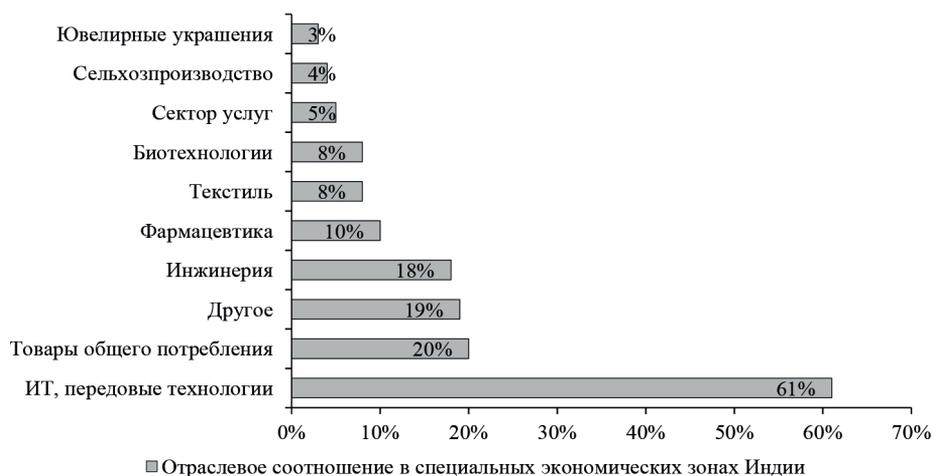


Рис. 5. «Отраслевая специализация ОЭЗ Индии, %»

Источник: [1].

Данная статистика показывает эффективность проводимой экономической политики для развития наукоемких и технологичных отраслей в Индии. По показателю экономической свободы в Индии после 2005 г. наблюдался незначительный спад. Это можно отчасти объяснить изменениями в политике преференциальных режимов, а именно принятием закона «Об особой экономической зоне» (2005 г.), который ввел понятие «особые экономические зоны», и законом «О правилах особой экономической зоны» (2006 г.)²⁰. Вследствие этого многие СЭЗ были преобразованы в ОЭЗ – беспошлинный анклав. Цель новой политики состояла в том, чтобы сделать экспорт инструментом экономического роста, а также обеспечить занятость населения. ОЭЗ предполагает предоставление следующих льгот: беспошлинный импорт и внутреннее закупки товаров для технического обслуживания и эксплуатации, налоговые льготы, принцип одного окна с целью взаимодействия с региональными и федеральными органами власти, освобождение от уплаты пошлин на электроэнергию, функционирование таможи на территории ОЭЗ и иные преимущества [10, с. 221].

Упомянутые выше законы стали основополагающими документами, регулирующими деятельность ОЭЗ, и придали стабильность системе их функционирования. Управление преференциальными режимами в Индии *строится на трехуровневой системе*, где высшим органом на правительственном уровне является Совет по одобрению, на уровне зон функционирует Комитет по одобрению, а каждую зону возглавляет Уполномоченный по развитию, который по совместительству является членом Комитета по одобрению.

В России схожая структура управления, где на федеральном уровне регулирование осуществляет правительство Российской Федерации и министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока и Арктики, работу с резидентами проводит АО «Корпорация развития Дальнего Востока и Арктики», которая имеет свои дочерние представительства в субъектах ДФО, однако руководящего представителя в каждой отдельной особой экономической зоне нет.

Успех индийских ОЭЗ подтверждают данные, отображенные на *рисунке 6*, показывающие динамику экспорта в течение 25 лет. Диаграмма иллюстрирует рост объема экспорта, начиная с 2005 г., в большинстве своем за счет увеличения объема произведенных в стране товаров.

Однако для того, чтобы выявить лучшие практики, необходимо рассматривать не только положительные, но и отрицательные стороны. Одной из таких проблем является география ОЭЗ в Индии: нередко это территории с неразвитой инфраструктурой, куда бизнес не хочет идти, даже несмотря на предоставляемые льготы. Вторая проблема – срок предоставления льгот. Для некоторых зон они начинают действовать со дня регистрации зоны и имеют свой срок окончания [10, с. 223].

²⁰ The Special Economic Zones Act, 2005. URL: <https://www.indiacode.nic.in/bitstream/123456789/2042/3/a2005-28.pdf>



Рис. 6. Объем экспорта Индии, 1998–2023 гг., млрд долл.

Источник: составлено по [11].

Оценивая политику преференциальных режимов в Индии, принимая во внимание все плюсы и минусы, на основе анализируемых данных можно сделать вывод о ее эффективности. ОЭЗ особенно повлияли на рост экспорта, что и было одной из целей создания зон с особым регулированием.

Федеративная Республика Бразилия

Бразилия выделяется тем, что в ней представлено ограниченное количество типов экономических зон, а фактически функционируют только зоны свободной торговли и экспортные зоны. Их резиденты пользуются следующими налоговыми льготами: снижение налога на прибыль на 75–100%, на 10 лет освобождение от сборов за лицензию на ведение бизнеса, освобождение от пошлин на импортируемые товары. Однако в них не предусмотрено освобождение импортно-экспортных операций от таможенных процедур, что является серьезным минусом для ведения бизнеса, т.к. увеличивается административная нагрузка [12, с. 1].

Самой первой и успешной практикой создания экономической зоны с особым регулированием и преференциями в стране является зона свободной торговли Манаус, созданная в 1967 г. и направленная на комплексное развитие Западной Амазонии²¹. Целью этой ЗСТ было сделать данные территории центром промышленного, торгового и сельскохозяйственного развития. Именно это является спецификой зоны, что позволяет ей фокусироваться на нескольких секторах экономики, в т.ч. технологичном. Резиденты зон – такие компании, как *Nokia*,

²¹ BRASIL, Decree-law № 288 of February 28, 1967. Amends the provisions of Law № 3173 of June 6, 1957 and regulates the Manaus Free Trade Zone. Article 1s. URL: <https://archive.is/20060915153528/http://www.receita.fazenda.gov.br/legislacao/decretos-leis/DecLei28867.htm/>

Siemens, Honda, Yamaha и др. Регулирование зоны схоже с российским: на федеральном уровне оно осуществляется министерством развития, промышленности и торговли, а также подведомственной организацией *SUFRAMA (Superintendencia da Zona Franca de Manaus)*, решающей административные вопросы и ведущей работу с резидентами и инвесторами [12, с. 2].

Территория Бразилии имеет большую протяженность и при этом слаборазвитую дорожную инфраструктуру. ЗСТ Манаус, площадью 10 000 км, была создана на большом расстоянии от основных центров потребления (крупных городов) и предоставляет специальные налоговые льготы сроком на 30 лет [13, с. 51]. Манаус ориентирована не только на экспорт, но и на внутренний рынок. Импортные товары и сырье, используемые для производства других товаров и употребляемые внутри СЭЗ, освобождаются от налога на импорт, налога с оборота товаров или облагаются налогом по сниженной ставке. А для реализации особо важных проектов предприятия получают финансовые ресурсы из инвестиционного фонда Амазонии²².

Для российских ОЭЗ, например ТОР (которые предполагают создание инфраструктуры), из опыта функционирования ЗСТ Манаус может быть применено, во-первых, фокусирование не только на промышленном развитии, но и на сельскохозяйственном, технологическом, а также на торговле товарами и услугами; во-вторых, отход от принципа создания территорий только на участках, расположенных рядом с центрами потребления и дорожно-транспортной инфраструктурой, т.к. такие территории могут иметь потенциал для развития сельского хозяйства .

Рассматривая Манаус с точки зрения эффективности функционирования, стоит отметить, что *SUFRAMA* ведет учет показателей развития территории в соответствии с общей стратегией развития Западной Амазонии и оценивает ее вклад как одной из составляющих [12, с. 2]. Данный опыт также может быть использован в России в плане установления фиксированных показателей по функционированию преференциальных режимов в стратегических документах.

На *рисунке 7* показана динамика притока иностранных инвестиций в экономику Бразилии в течение 10 лет. Исходя из этого, можно сделать вывод об успехе экономической политики Бразилии и ее зоны свободной торговли Манаус в привлечении иностранных инвестиций. Только к 2022 г. показатель резко снижается, что можно объяснить внутривнутриполитической нестабильной обстановкой в стране в связи с проведением всеобщих выборов.

²² Invest Export Brasil // База данных международного аналитического источника для экономистов Trading Economics. URL: <http://www.investexportbrasil.gov.br/czpe-2?l=en>

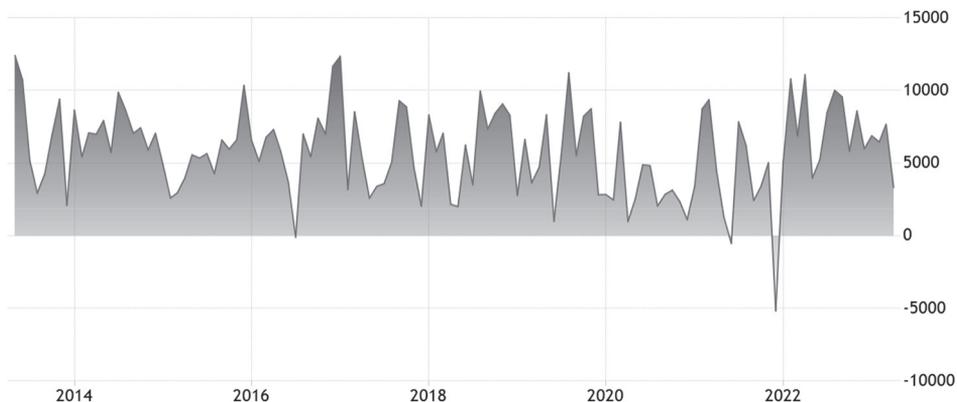


Рис. 7. Прямые иностранные инвестиции в экономику Бразилии за 10 лет, млн долл.

Источник: составлено по [14].

На территории Бразилии на сегодняшний момент функционирует несколько зон свободной торговли и экспортных зон, Манаус самая крупная из них. Можно также выделить зоны свободной торговли Макапа, Табатинга и Гнаджара-Мирим. Перечень льгот и преференций, которые предоставляют эти зоны, а также система оценки результативности в рамках общей стратегии развития региона, могут быть применены на практике в России.

Заключение

Таким образом, различные виды территорий с преференциальными режимами по своей сути – это *своеобразные лаборатории экономических реформ*, где апробируются пути решения экономических проблем в результате предоставления ряда послаблений и преимуществ.

В разных странах преференциальные режимы в зависимости от их типа и назначения оказывают в большинстве своем положительное влияние на экономику, однако в ряде моментов их эффект можно оценить, как неоднозначный. Эта неоднозначность выражается в следующем:

- временный эффект от преференций, которые предоставляются резидентам на начальном этапе, а значит есть риск того, что после их отмены, предприятие уйдет или будет функционировать менее успешно;
- вклад в экономику страны можно оценить только по прошествии некоторого времени;
- не дают достаточной стабильности; в зависимости от внутренних и внешних условий могут вноситься изменения в нормативные акты. Пересмотры базовых условий происходят из-за отсутствия долгосрочной стратегии развития экономической зоны;

- предоставление налоговых льгот может вести к недополучению доходов бюджета страны.

Анализируя практику зарубежных стран, можно выделить ключевую роль государства в реализации политики преференциальных режимов. Оно выступает как:

- инициатор экономической политики, направленной на привлечение инвестиций и усиление роли бизнеса в различных отраслях экономики;
- гарант выполнения стратегических задач, направленных на улучшение качества жизни, инновационные решения и комплексное развитие.

В результате проведенного исследования можно выделить следующие практики, которые могут быть применимы по отношению к дальневосточным преференциальным режимам.

Первая. Необходимость определения целевых показателей функционирования преференциальных режимов в документах стратегического планирования для обеспечения взаимосвязи функционирования преференциальных режимов со стратегическими целями и показателями социально-экономического развития регионов.

Вторая. Необходимость разработки методики комплексной оценки эффективности деятельности преференциальных режимов по критериям с целью выявления наиболее успешных, а также досрочного прекращения существования неэффективных экономических зон.

Третья. Совершенствование механизма администрирования с акцентом на организационную структуру управления производством, выражающуюся в распределении ответственности между регионами за выпуск конечного продукта, а также точном определении пропульсивных отраслей, которым должна оказываться поддержка.

Четвертая. Повышение информированности о возможностях для потенциальных резидентов. Не только российские, но и иностранные инвесторы не имеют полного представления о возможностях преференциальных режимов ДФО, что может выражаться в недоверии к этому институту.

Пятая. Поддержка и дополнительные стимулы для резидентов и инвесторов, деятельность которых связана с применением/производством товаров высокотехнологичных отраслей.

Шестая. Подготовка высококвалифицированных кадров.

В настоящее время в ДФО, несмотря на предоставление значительных льгот, происходит не конкуренция резидентов, а борьба преференциальных режимов за резидентов, которая и выражается в перманентном изменении в нормативно-правовых актах, совершенствовании условий и административного регулирования. Но это может измениться. Преференциальные режимы – это долгосрочный задел, т.к. режимы ДФО существуют меньше 10 лет и комплексно оценить их и создать абсолютно верный механизм можно будет только по прошествии времени.

Главной стратегической задачей для России сейчас является обеспечение ускоренного социально-экономического развития Дальнего Востока и налаживание связей с дружественными странами, в т.ч. с Китаем и Индией. В связи с этим *необходимы особые подходы*, обеспечивающие не только инвестиционную привлекательность страны для наших зарубежных партнеров, но и создание надежных условий для реализации крупных инвестиционных проектов на дальневосточной территории. Некоторые такие инициативы уже начали претворяться в жизнь, например, планируемая международная территория опережающего развития, создание которой поручено президентом В. Путиным на Восточном экономическом форуме в 2022 г. Реализация проектов на базе нового преференциального режима МТОР, а также инициативы китайской стороны по созданию российско-китайских логистических центров были обсуждены в мае 2023 г. в ходе визита в КНР заместителя Председателя Правительства – полномочного Представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе Ю. Трутнева²³.

Список литературы

1. Share of Special Economic Zones (SEZs) across India // Statista. URL: <https://www.statista.com/statistics/652004/share-of-special-economic-zones-in-india-by-sector/> (дата обращения: 21.05.2023).
2. Левин Ю.А., Павлов А.О. Азиатско-Тихоокеанский регион: анализ создания и функционирования зон преференциальных экономических режимов // Право и управление. XXI век. 2020. № 4. С. 32–39.
3. Леонов С.Н. Преференциальные режимы созданных локальных точек роста и их влияние на экономику Дальнего Востока // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2020. Т. 13. № 3. С. 28–45.
4. Молева М.М., Баранов В.В., Чжао Кай Зоны развития новых технологий в стратегии формирования инновационной инфраструктуры китайской экономики // Индустриальная экономика. 2022. № 5. С. 66–72.
5. Цзоу Сютин Российско-китайские зоны приграничного сотрудничества: перспективы взаимодействия РФ и КНР // Россия и АТР. 2020. № 3. С. 134–150.
6. Силенко М.В. Специальная экономическая зона КНР - Шэньчжэнь: становление и перспективы // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. 2020. № 5. С. 238–257.
7. Мозиас П.М. Свободные экономические зоны в Китае: достижения и перспективы // Социальные и гуманитарные науки. Отечественная и зарубежная литература. Серия 9: Востоковедение и африканистика. 2020. № 1. С. 106–123.
8. Пономарева К.А. Инвестиционные налоговые льготы в Китае: особенности правового регулирования и сравнительный анализ с российскими практиками // Law Enforcement Review. 2022. № 3. С. 80–93.
9. Международный аналитический источник для экономистов Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/>

²³ Калинин А. Россия обсуждает с Китаем планы на Дальний Восток. URL: <https://deita.ru/article/536259>

10. Сысоев А.П., Ласточкина В.В. Об опыте становления особых экономических зон (ОЭЗ) в Индии // Научные труды Вольного экономического общества России. 2009. Т. 127. С. 218–229.

11. India Exports // Trading Economics. URL: <https://tradingeconomics.com/india/exports>

12. Guilherme V. Castilhos A. Special Economic Zone in Brazil: The Manaus Free Trade Zone. 2016.

13. Баландина А.С., Баннова К.А., Брайченко А.А. Создание и функционирование особых экономических зон в развивающихся странах // Проблемы учета и финансов. 2016. № 3. С. 49–51.

14. Invest Export Brasil // Trading Economics. URL: <http://www.investexportbrasil.gov.br/czpe-2?l=en>

References

1. Share of Special Economic Zones (SEZs) across India, *Statista*. Available at: <https://www.statista.com/statistics/652004/share-of-special-economic-zones-in-india-by-sector/> (accessed 21 May 2023).

2. Levin Iu.A., Pavlov A.O. Aziatsko-Tikhookeanskii region: analiz sozdaniia i funktsionirovaniia zon preferentsial'nykh ekonomicheskikh rezhimov [Asia-Pacific Region: Analysis of the Creation and Functioning of Zones of Preferential Economic Regimes], *Pravo i upravlenie. XXI vek* [Law and Management. XXI Century], 2020, No. 4, pp. 32–39. (In Russ.).

3. Leonov S.N. Preferentsial'nye rezhimy sozdannykh lokal'nykh toчек rosta i ikh vliianie na ekonomiku Dal'nego Vostoka [Preferential Regimes of Created Local Points of Growth and Their Impact on the Economy of the Far East], *Ekonomicheskie i sotsial'nye peremeny: fakty, tendentsii, prognoz* [Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast], 2020, Vol. 13, No. 3, pp. 28–45. (In Russ.).

4. Moleva M.M., Baranov V.V., Chzhao Kai Zony razvitiia novykh tekhnologii v strategii formirovaniia innovatsionnoi infrastruktury kitaiskoi ekonomiki [Zones of Development of New Technologies in the Strategy of Forming the Innovative Infrastructure of the Chinese Economy], *Industrial'naia ekonomika* [Industrial Economics], 2022, No. 5, pp. 66–72. (In Russ.).

5. Tzou Siutin Rossiisko-kitaiskie zony prigranichnogo sotrudnichestva: perspektivy vzaimodeistviia RF i KNR [Russian-Chinese Zones of Border Cooperation: Prospects for Interaction Between the Russian Federation and China], *Rossiiia i ATR* [Russia and the Asia-Pacific Region], 2020, No. 3, pp. 134–150. (In Russ.).

6. Silenko M.V. Spetsial'naia ekonomicheskaia zona KNR – Shen'chzhen': stanovlenie i perspektivy [Special Economic Zone of the People's Republic of China - Shenzhen: Formation and Prospects], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Serii 6: Ekonomika* [Bulletin of the Moscow University. Series 6: Economy], 2020, No. 5, pp. 238–257. (In Russ.).

7. Mozias P.M. Svobodnye ekonomicheskie zony v Kitae: dostizheniia i perspektivy [Free Economic Zones in China: Achievements and Prospects], *Sotsial'nye i gumanitarnye nauki. Otechestvennaia i zarubezhnaia literatura. Serii 9: Vostokovedenie i afrikanistika* [Social and Humanitarian Sciences. Domestic and Foreign Literature. Series 9: Oriental and African Studies], 2020, No. 1, pp. 106–123. (In Russ.).

8. Ponomareva K.A. Investitsionnye nalogovye l'goty v Kitae: osobennosti pravovogo regulirovaniia i sravnitel'nyi analiz s rossiiskimi praktikami [Investment Tax Incentives in China: Features of Legal Regulation and Comparative Analysis with Russian Practices], *Law Enforcement Review*, 2022, No. 3, pp. 80–93. (In Russ.).

9. Mezhdunarodnyi analiticheskii istochnik dlia ekonomistov Trading Economics [International Analytical Source for Economists Trading Economics]. Available at: <https://tradingeconomics.com/>

10. Sysoev A.P., Lastochkina V.V. Ob opyte stanovleniia osobykh ekonomicheskikh zon (OEZ) v Indii [On the Experience of Establishing Special Economic Zones (SEZ) in India], *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii* [Scientific Works of the Free Economic Society of Russia], 2009, Vol. 127, pp. 218–229. (In Russ.).

11. India Exports, *Trading Economics*. Available at: <https://tradingeconomics.com/india/exports>

12. Guilherme V. Castilhos A. Special Economic Zone in Brazil: The Manaus Free Trade Zone, 2016.

13. Balandina A.S., Bannova K.A., Braichenko A.A. Sozdanie i funktsionirovanie osobykh ekonomicheskikh zon v razvivaiushchikhsia stranakh [Creation and Functioning of Special Economic Zones in Developing Countries], *Problemy ucheta i finansov* [Problems of Accounting and Finance], 2016, No. 3, pp. 49–51. (In Russ.).

14. Invest Export Brasil, *Trading Economics*. Available at: <http://www.investexportbrasil.gov.br/czpe-2?l=en>

OPPORTUNITIES FOR THE RUSSIAN FEDERATION TO BORROW FROM THE WORLD EXPERIENCE OF PREFERENTIAL REGIMES

The presence of underdeveloped territories, a large number of backward and depressed regions has a direct impact on the economic security of both the regions themselves and the state as a whole. One of the tools for the development of space, which has proven its effectiveness in the practice of application in the world, are special (free) economic zones. The regimes emerging in their territories are commonly called preferential. Moreover, there are no uniform rules for the development of such formations. Each state, when establishing preferential regimes, is guided by its own national legislation, certain development goals, as well as the use of international experience in the formation of special economic zones. The main purpose of the article is to study the issues of the development of territories with preferential regimes, their impact on the economy of the home countries and the possibility of using world experience in the subjects of the Russian Federation to attract investment, create new jobs with the support of propulsive industries and the spread of innovations arising in these zones to the nearest areas.

Keywords: region, regional economy, preferential regimes, spatial development, investment attraction, tax benefits, special economic zones.

JEL: R11, R12, O18

Дата поступления – 10.07.2023 г.

ГАГАРИНА Галина Юрьевна

доктор экономических наук, заведующая кафедрой национальной и региональной экономики;

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова» / Стремянный пер., д. 36, г. Москва, 115054.

e-mail: Gagarina.GYu@rea.ru

АНТОНОВА Диана Андреевна

заместитель начальника правового отдела;
Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока
и Арктики / ул. Бурденко, д. 14, г. Москва, 119121.
e-mail: d.antonova@minvr.gov.ru

GAGARINA Galina Yu.

Dr. Sc. (Econ.), Associate Professor, Head of the Department of National and
Regional Economics;
Federal State Budgetary Institute of Higher Education "Plekhanov Russian
University of Economics" / 36, Stremyanny Lane, Moscow, 115054.
e-mail: Gagarina.GYu@rea.ru

ANTONOVA Diana A.

Deputy Head of Legal Department;
Ministry for the Development of the Russian Far East and Arctic / 14, Burdenko
Str., Moscow, 1119121.
e-mail: d.antonova@minvr.gov.ru

Для цитирования

Гагарина Г.Ю., Антонова Д.А. Возможности заимствования Российской
Федерацией мирового опыта преференциальных режимов // Федерализм.
2023. Т. 28. № 3 (111). С. 29–48. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2023-3-29-48>