

Направления совершенствования специальных правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности

А. Л. Белоусов

Финансовый университет при Правительстве РФ,
Российская Федерация, 125993, Москва, Ленинградский пр., 49

Для цитирования: Белоусов, Андрей Л. 2024. «Направления совершенствования специальных правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 136–151. <https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.109>

В статье проведен анализ современного состояния правового обеспечения в области поддержки отдельных видов предпринимательской деятельности. Предложены пути дальнейшего развития законодательства в данной сфере общественных отношений. Дана оценка действующим льготным правовым режимам ведения отдельных видов предпринимательской деятельности. В частности, в фокусе внимания автора оказались особые экономические зоны, индустриальные (промышленные) парки, специальный инвестиционный контракт и территории опережающего социально-экономического развития. Обозначены особенности регулирования и определена проблематика каждого из рассмотренных льготных правовых режимов. В качестве общего промежуточного итога сформулирован тезис о том, что реализация на практике подобных инструментов поддержки носит разрозненный характер, исследуемые правовые режимы не соотносятся друг с другом. Констатируется, что в настоящее время действующим льготным правовым режимам не хватает системности, отсутствует общая синхронизация целей. Автор выдвигает теоретические предложения, направленные на оптимизацию и повышение эффективности системы мер поддержки отдельных отраслей экономики; в основу данных предложений положена единая концептуальная модель правового регулирования льготных режимов осуществления предпринимательской деятельности. Нормативно-правовым оформлением новой концептуальной модели, по мнению автора, должен стать отдельный федеральный закон о преференциальных режимах осуществления предпринимательской деятельности. В рамках данного правового акта действующие на сегодняшний день достаточно разрозненно по отношению друг к другу льготные правовые режимы стимулирования инвестиционной активности и поддержки бизнеса объединятся в стройную упорядоченную систему инструментов поддержки отдельных направлений предпринимательской деятельности.

Ключевые слова: правовой режим, предпринимательская деятельность, особые экономические зоны, индустриальный парк, специальный инвестиционный контракт, территория опережающего развития, инвестиции.

1. Введение

На сегодняшний день в условиях рецессии российской экономики одними из ключевых задач государства в лице регуляторных органов являются сохранение занятости населения и обеспечение наполнения бюджетов всех уровней. Помимо

этого, введенные санкционные ограничения значительно снижают объем поступающего в страну импорта. Это требует обеспечения адекватной замены аналогичными товарами и услугами со стороны хозяйствующих субъектов, работающих внутри страны. Поэтому особую актуальность приобретает поддержка представителей бизнеса, благодаря которым создаются рабочие места и для самих предпринимателей, и их наемных работников, становится более здоровой конкурентная среда, а потребительский сектор наполняется товарами и услугами.

Вопросы помощи предпринимателям стоят на повестке дня с самого начала рыночных преобразований. За последние тридцать лет сформированы полноценные институты поддержки, нацеленные на стимулирование предпринимательской активности и инициативы. Правовое поле за эти годы постоянно адаптировалось к изменениям внешней среды. Законодательно оформлен ряд специальных правовых режимов, в рамках которых закрепляются льготные условия ведения бизнеса для отдельных сфер предпринимательской деятельности.

Вместе с тем развитая система правового регулирования, наличие льгот и преференций, широкий спектр механизмов поддержки, к сожалению, так и не дали того результата, на который изначально ориентировались законодатели и бизнес-сообщество. В настоящее время предпринимательству в Российской Федерации все также требуется содействие со стороны государства в части ослабления регуляторной среды, снижения излишних административных барьеров и уменьшения объема фискальной нагрузки. Особую актуальность это приобретает в условиях стагнации российской экономики, объективного падения платежеспособного спроса со стороны населения, а также разрыва логистических цепочек с зарубежными партнерами. В связи с этим переосмыслению и пересмотру с адаптацией к новым реалиям подлежат действующие правовые режимы поддержки субъектов предпринимательства. Поэтому представляется оправданным провести ревизию работающих инструментов поддержки и стимулирования предпринимательской активности, дать оценку результатам их регуляторного воздействия и предложить конкретные направления изменения законодательства в данной сфере общественных отношений.

2. Основное исследование

2.1. Степень научной разработанности вопроса

Изучению вопросов, касающихся правового обеспечения инструментов поддержки субъектов предпринимательской деятельности, в научной литературе всегда уделялось достаточно внимания. Анализ работ наиболее авторитетных специалистов в данной области позволяет сделать вывод о том, что основной проблемой, находящейся в фокусе внимания правоведов, является совершенствование инструментов поддержки представителей бизнеса (Попондопуло 2019; Белых, Коньков 2021; Ручкина 2019; Губин 2022; Ершова 2013; Белицкая 2018; Щурина 2020; Степин 2020; Ермолов 2022; Лаптева 2015). Вместе с тем, как представляется, существует объективная потребность в дополнении сложившейся теоретической базы в части поиска подходов к совершенствованию действующих льготных правовых режимов ведения бизнеса для отдельных сфер предпринимательских отношений, независимо от масштабов той или иной компании.

2.2. Постановка проблемы

Как показывает обширный мировой опыт, основу устойчивой рыночной экономики составляет, как правило, малый и средний бизнес. Именно на представителей малого и среднего предпринимательства имеет смысл опираться государству в большинстве отраслей, выстраивая свою экономическую политику. Вместе с тем для Российской Федерации актуальным остается уход от сырьевой модели развития экономики. Уже не раз и в научной среде, и на разных уровнях власти говорилось о необходимости более глубокой диверсификации источников наполнения бюджета. Для достижения этих целей требуются значительные инвестиции в научные исследования и разработки, которые впоследствии должны доходить до реального сектора экономики. В связи с этим задачей государственных структур, ответственных за формирование и реализацию регуляторной политики, является разработка новых подходов к механизмам поддержки не только представителей малого и среднего бизнеса, но и более крупных игроков, занимающихся инвестированием в наукоемкие и инновационные сферы. Особое значение это приобретает сейчас, в условиях ухода с российского рынка иностранных игроков, реализующих товары, работы и услуги, не представленные у отечественных производителей. Поэтому сегодня как никогда актуален курс на изменение действующей парадигмы мер защиты предпринимателей в сторону выстраивания стимулов для мелких, средних и крупных предприятий, ориентированных на инновационные продукты либо участвующих в реальном импортозамещении.

2.3. Обзор действующих специальных правовых режимов осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

2.3.1. Особые экономические зоны

Первым специальным правовым режимом осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности в Российской Федерации стали особые экономические зоны (далее — ОЭЗ). Здесь законодатель опирался в числе прочего на зарубежный опыт использования подобных инструментов поддержки. Первые экономические зоны создавались в портах и назывались порто-франко. Однако, как отмечают в научной литературе, родоначальником ОЭЗ в их современном понимании являются США, где они получили распространение в 1930-е годы (Ахунов, Рамазанов, Бикметов 2020). Посредством создания ОЭЗ местные власти искали пути выхода из Великой депрессии. Далее подобные инструменты стимулирования экономического роста и инвестиционной активности стали применяться во многих странах и, как правило, с течением времени оказывали положительное влияние на экономику. Подобным успешным примером может служить Китай, где с помощью ОЭЗ через фискальные преференции смогли привлечь значительные объемы инвестиционных ресурсов (Coase, Wang 2012).

Российский законодатель, опираясь на зарубежную практику, изначально использовал перевод понятия *free trade zone*, уже распространенного во многих странах и международных актах. В частности, в Международной конвенции по упро-

щению и гармонизации таможенных процедур (Киотской конвенции), принятой 18.05.1973¹, закреплено легальное понятие свободных экономических зон.

Так, в Законе РСФСР от 04.07.1991 № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР» впервые упоминается понятие «свободная экономическая зона», а уже менее чем через месяц в Российской Федерации создаются первые свободные экономические зоны — «Кузбасс», «Садко» и «Выборг» (Sinenko 2016). Таким образом, закрепленные в этом законе модели построения и регулирования свободных экономических зон впоследствии стали прообразом действующих в настоящее время ОЭЗ.

Однако, несмотря на активные процессы становления и формирования в Российской Федерации рыночных механизмов хозяйствования, законодательство в области свободных экономических зон оставалось на прежнем уровне. Имелась объективная потребность в более четком и всестороннем регулировании отношений по вопросам создания свободных экономических зон, а также объема отчетности их резидентов.

Впервые понятие «особая экономическая зона» появилось в российском правовом поле с принятием Федерального закона от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области». Важнейшим шагом на пути развития института ОЭЗ стало принятие Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — Закон об ОЭЗ). В нем, в частности, дается легальное определение ОЭЗ — это часть территории РФ, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Как представляется, основная идея создания ОЭЗ в рамках нового Закона об ОЭЗ заключалась в стимулировании инвестиционной активности на наиболее значимых для государства направлениях. Такими направлениями стали развитие обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей, разработка и внедрение инновационных технологий, укрепление промышленного потенциала государства, совершенствование портовой и транспортной инфраструктуры, а также развитие сфер туризма и санитарно-курортного обслуживания. Это отличает ОЭЗ от ранее действующих свободных экономических зон, которые в большей степени были нацелены на расширение внешнеэкономической деятельности и производство товаров для экспорта.

Важным документом, регламентирующим процедуру создания ОЭЗ и получение резидентами соответствующего статуса, является Постановление Правительства РФ от 26.04.2012 № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны». В рамках этого акта устанавливается, что решение о создании ОЭЗ принимает Правительство РФ, опираясь на соответствие заявки ряду критериев. В частности, при принятии решения учитывается наличие экономико-географических конкурентных преимуществ для реализации тех инвестпроектов, которые соответствуют специализации будущей ОЭЗ. Также важно дать обоснованный

¹ Здесь и далее (если не указано иное) все ссылки на советские, российские и международные нормативно-правовые акты, судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://www.consultant.ru>.

прогноз по динамике объема поступлений в бюджеты всех уровней. Кроме того, в постановлении содержится ряд определенных критериев.

Неотъемлемой составляющей правового режима ОЭЗ можно назвать закрепление целого спектра льгот и преференций различного характера. Ключевыми из них являются минимизация административных барьеров, снижение фискальной нагрузки, преференции на аренду и выкуп земельных участков, а также поддержка управляющими компаниями ОЭЗ новых инвестиционных проектов. Помимо этого, резидентам ОЭЗ гарантируется доступ к инженерной, транспортной и деловой инфраструктурам.

В настоящее время в отношении ОЭЗ идет процесс совершенствования действующих инструментов поддержки. Обращают на себя внимание изменения, внесенные в Постановление Правительства РФ от 30.10.2014 № 1119 «Об отборе субъектов РФ, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание инфраструктуры индустриальных парков и технопарков». Данным нормативным актом регулируется предоставление государственной поддержки на создание инфраструктуры на территории ОЭЗ. Теперь регионы и управляющие компании ОЭЗ получили возможность возмещать понесенные расходы (затраты на создание, реконструкцию, модернизацию зданий и помещений, коммунальной и транспортной инфраструктуры и др.).

По состоянию на 15.08.2022 в Российской Федерации осуществляют работу 45 ОЭЗ. Из них 26 относятся к промышленно-производственным, 7 — к технико-внедренческим, 10 — к туристско-рекреационным и еще две имеют статус портовых. За период функционирования института ОЭЗ субъектами данного правового режима стали около тысячи резидентов. Можно отметить и присутствие иностранного капитала с достаточной широкой географией происхождения (представители 42 государств). По данным, опубликованным Министерством экономического развития РФ, общий объем инвестиций, привлеченных резидентами ОЭЗ, за эти годы составил более 1,64 трлн руб.²

С начала работы первых ОЭЗ прошло уже достаточно времени для оценки работы данного правового режима. За этот срок имелось немало критических замечаний относительно как заложенных законодателем регуляторных механизмов, так и в целом эффективности подобного режима поддержки бизнеса. В результате с 2016 по 2018 г. в нашей стране действовал мораторий на создание ОЭЗ. Сейчас уже можно с уверенностью говорить, что ОЭЗ не оправдали возлагавшихся на них надежд. Во-первых, они так и не смогли активизировать экспортный потенциал. Согласно данным из отчета Счетной палаты РФ (СП РФ), выпущенного в 2019 г., около 80 % продукции, произведенной в ОЭЗ, реализуется исключительно внутри страны. Во-вторых, большая часть выпускаемой в ОЭЗ продукции не уникальна и имеет аналоги на российском рынке³.

Стоит обратиться и к отчету СП РФ 2020 г. В нем представители контрольного ведомства также отмечают существенные недочеты в работе ОЭЗ. Основной итог

² «Особые экономические зоны». *Министерство экономического развития РФ*. Дата обращения 1 февраля, 2024. https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobyie_ekonomicheskie_zony.

³ «Особые экономические зоны не справились с задачей развития экспорта». *Счетная палата РФ*. 2019. Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://ach.gov.ru/checks/9695>.

таков: «Успешными являются только пять ОЭЗ, которые имеют статус промышленно-производственного и высокотехнологичного типа. В отношении остальных ОЭЗ результаты или слабые, или отсутствуют»⁴. Таким образом, правовой режим ведения предпринимательской деятельности в виде ОЭЗ требует глубокой ревизии и пересмотра многих заложенных в нем инструментов.

2.3.2. Индустриальные (промышленные) парки

Опыт создания и функционирования ОЭЗ показал, что при всех их преимуществах требуются разработка и практическое внедрение альтернативной парадигмы развития промышленного производства (Ручкина 2022). В частности, необходим поиск новых механизмов стимулирования инвестиционной активности в промышленности. Для этого законодателем планомерно формировалась соответствующая правовая база, основой которой стал Федеральный закон от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — Закон о промышленной политике).

В рамках Закона о промышленной политике правовое оформление получили новые режимы поддержки бизнеса в реальных секторах производства. На практике реализуются индустриальные (промышленные) парки, технопарки и промышленные кластеры. Здесь законодатель, как и с ОЭЗ, имел возможность опираться на накопленный зарубежный опыт построения подобных правовых режимов ведения предпринимательской деятельности. Например, у Великобритании есть более чем столетний опыт функционирования индустриальных парков, ведь именно в Манчестере в 1896 г. был открыт первый индустриальный парк Trafford Park Estates Ltd⁵. Однако рассвет индустриальных парков в мировой практике приходится на вторую половину XX в. Флагманами здесь долгое время были США, Канада и Германия.

Российский законодатель использует в Законе о промышленной политике два понятия: индустриальный парк и промышленный парк. Согласно п. 12 ст. 3 Закона, под индустриальным (промышленным) парком понимается совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией — коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством РФ. Из данного определения можно заключить, что термины «индустриальный парк» и «промышленный парк» корректно считать тождественными.

Отдельно в Законе о промышленной политике выделен промышленный технопарк. Его отличие от индустриальных (промышленных) парков состоит в большем акценте на задачах, связанных с инновационной деятельностью и коммерциализацией полученных научно-технических результатов.

Также с принятием Закона о промышленной политике в правовом поле появилось легальное определение промышленного кластера. Его ключевая черта заключается в том, что он представляют собой объединение субъектов предприни-

⁴ «СП не увидела прорывного влияния преференциальных режимов на экономику России». Счетная палата РФ. 2020. Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://ach.gov.ru/checks/10441>.

⁵ “Trafford Park Estates Limited”. Science Museum Group. Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://collection.sciencemuseumgroup.org.uk/people/ap14596/trafford-park-estates-limited>.

мательской деятельности, которые связаны общими интересами по развитию промышленного производства.

На индустриальные парки возлагаются большие надежды в части обеспечения притока инвестиций в реальный сектор экономики. Так, в Основах государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 г. закреплено, что привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном уровне будет осуществляться посредством определения мест размещения не только особых (свободных) экономических зон, но и индустриальных и технологических парков⁶.

В международной практике индустриальные парки имеют четкую классификацию по критерию наличия/отсутствия инфраструктуры. В рамках данного критерия их разделяют на индустриальные парки типов Гринфилд (Greenfield) и Броунфилд (Brownfield) (Пантелеева, Косенко 2023). Российская Федерация также использует подобный международный подход к классификации индустриальных парков. Отличительная особенность индустриальных парков типа Гринфилд заключается в том, что они, как правило, представляют собой новые незастроенные площадки, где бизнес и инфраструктура создаются с нуля. Индустриальные парки типа Броунфилд предлагают площадки с уже готовыми объектами инфраструктуры, которые сдаются в аренду либо продаются своим резидентам.

Отдельно на практике выделяется и третий тип индустриальных парков — комплексный, являющийся промежуточной стадией между парками Гринфилд и Броунфилд.

На начало 2022 г. в Российской Федерации было представлено 369 индустриальных парков, из которых 212 относятся к категории Гринфилд, еще 123 имеют формат Броунфилд, 34 парка являются комплексными⁷.

Говоря об эффективности работы такого инструмента, как индустриальные (промышленные) парки и технопарки, стоит сказать, что объем инвестиций в производство в индустриальных парках за предыдущее восемь лет вырос более чем в два раза: с 745 млрд руб. в 2014 г. до 1507 млрд руб. по итогам 2021 г. (рис. 1).

Однако сегодня в данной сфере присутствует ряд не до конца решенных вопросов. Так, необходимого наполнения требует региональное правовое поле во многих субъектах РФ в части четкого урегулирования процедур получения льгот резидентами индустриальных парков. Помимо этого, нужна актуализация действующих критериев оценки проектов претендентов на резидентство в индустриальных парках. В настоящее время меры помощи со стороны государства сосредоточены в первую очередь на компенсации затрат инвесторов. Вместе с тем, чтобы в дальнейшем имелась возможность формировать реальные стимулы достижения конкретных результатов, представляется оправданным пересмотреть данные критерии в пользу поощрения за достижение резидентами заранее прописанных четких показателей, в числе которых могут быть количественные значения прироста объемов производства либо наращивания налоговых отчислений в бюджеты раз-

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

⁷ «Индустриальные парки России — 2022». Вып. 9. *Минпромторг России*. 2022. Дата обращения 1 февраля, 2024. https://indparks.ru/upload/iblock/3ac/Overview_Industrial_parks_SEZ_Russia_2022_%20AIP.pdf.

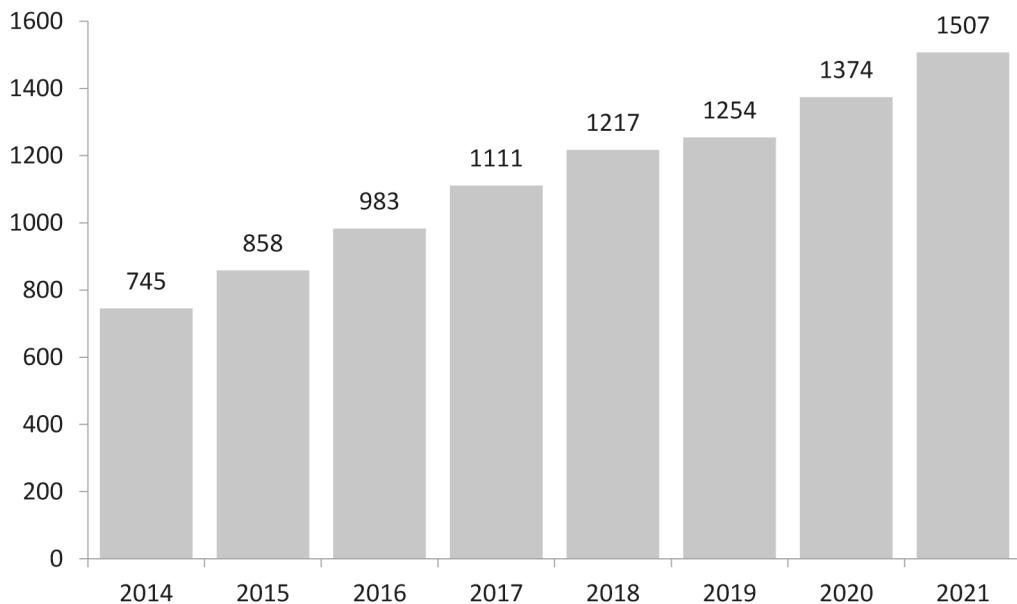


Рис. 1. Инвестиции в производство в промышленных парках, млрд. руб. (модель построена по обзору «Индустриальные парки России — 2022», выпущенному на основе статистических данных Минпромторга России)

личных уровней по отношению к совокупному размеру предоставляемых субсидий (Белоусов 2020).

2.3.3. Специальный инвестиционный контракт

Помимо упомянутых выше промышленных (промышленных) парков, Закон о промышленной политике ввел в правовое поле еще один механизм предоставления льгот и преференций для инвесторов в отдельных сферах экономической деятельности. Этот инструмент получил название специального инвестиционного контракта (далее — СПИК).

Особенностью СПИК является как субъектный состав участников правоотношений (инвестор и публичный субъект в лице Российской Федерации или ее субъекта), так и определенный специфический набор прав и обязанностей каждой из сторон. Сущность данного соглашения заключается в том, что инвестор обязуется создать либо модернизировать действующее производство для выпуска конкурентоспособной на зарубежных рынках промышленной продукции. При этом публичный субъект в течение действия договора обязан применять закрепленные в Законе о промышленной политике и подзаконных актах меры стимулирующего характера в отношении инвестора (льготы, субсидии, преференции и т. д.).

Первые контракты были заключены в 2015 г.⁸ Вместе с тем к новой модели развития инвестиционной активности в первые годы работы появились достаточно

⁸ «Специальный инвестиционный контракт». *Минпромторг России*. 2015. Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://minpromtorg.gov.ru/docs/28af7ae9-4580-48ff-a837-c52859a2270c>.

обоснованные претензии. В частности, предусмотренная правовыми нормами процедура отбора потенциальных инвесторов оказалась непрозрачной и бюрократизированной. Рассмотрение поданных заявок имело закрытый порядок. Помимо этого, заложенная законодателем суть СПИК не отражалась на практике. Так, у инвесторов фактически отсутствовали стимулы осуществлять инновационную деятельность. В связи с этим было принято решение о корректировке формата СПИК и введен мораторий на использование данного механизма поддержки бизнеса⁹. Пауза в применении СПИК продлилась до 2019 г., когда был представлен обновленный вариант модели инвестиционных контрактов, получивший название СПИК 2.0¹⁰.

В СПИК 2.0 авторы постарались учесть замечания к предыдущей версии контракта. Изменению в сторону большей открытости подверглась модель отбора потенциальных инвесторов. Сейчас она представляет собой конкурсную процедуру с понятными и четкими критериями, к которым относятся: срок внедрения новой технологии; объем промышленной продукции, произведенной в течение срока действия контракта; уровень локализации.

В развитие положений Закона о промышленной политике для применения СПИК 2.0 на практике вышло Постановление Правительства РФ от 21.03.2020 № 319, где закреплен перечень технологий, которые могут быть признаны современными для целей заключения инвестиционного соглашения.

Более наглядно отличие формата СПИК 1.0 от СПИК 2.0 представлено в таблице.

Таблица. Сравнительная характеристика СПИК 1.0 и СПИК 2.0

Ключевые критерии	СПИК 1.0	СПИК 2.0
Цели СПИК	создание либо модернизация и/или освоение производства промышленной продукции	освоение серийного производства промышленной продукции на основе современной технологии
Минимальный объем инвестиций	750 млн руб.	не установлен
Порядок заключения СПИК	заявительный порядок	конкурсный отбор
Инициаторы конкурсного отбора	инвестор	— федеральные органы власти единолично либо совместно с региональными и местными органами власти; — инвестор
Срок	до 10 лет	— до 15 лет, если объем инвестиций менее или равен 50 млрд руб.; — до 20 лет, если объем инвестиций превышает 50 млрд руб.

⁹ «Контракты заморозили до осени». *Коммерсантъ*. 10.07.2018. Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://www.kommersant.ru/doc/3682466>.

¹⁰ «СПИК». *Фонд развития промышленности*. 2023. Дата обращения 1 февраля, 2024. https://frprf.ru/navigator-gospodderzhky/spik_main.

Для инвесторов участие в СПИК 2.0 дает ряд преимуществ.

Во-первых, возникает целый спектр налоговых льгот. Здесь стоит выделить гарантию неизменения положений налогового законодательства в худшую для инвестора сторону. Также это потенциальная возможность снижения нагрузки по налогу на прибыль до нулевых значений. Отдельные льготы предусмотрены по региональным и местным налогам. Помимо этого, можно отметить применение ускоренной амортизации, что также влияет на итоговый размер налоговых отчислений.

Во-вторых, инвестор вправе рассчитывать на целый ряд программ субсидирования процентных ставок по привлекаемым кредитам.

В-третьих, присвоение статуса «Сделано в России» дает доступ к закупкам госкомпаний, а также дополнительные отраслевые и межотраслевые субсидии.

Переход на СПИК 2.0 внушает определенные надежды на качественное развитие данного механизма инвестиционной поддержки. Вместе с тем в условиях жесткого санкционного давления и необходимости упрощения возможности участия в инвестиционных соглашениях весной 2022 г. в законодательство были внесены изменения, обеспечивающие возможность применения модели СПИК 1.0 по ранее действующим правилам. Это распространяется на инвесторов, в отношении которых были введены санкции, — для них максимальный срок действия СПИК 1.0 продлен до 12 лет¹¹.

2.3.4. Территории опережающего социально-экономического развития

Одна из особенностей Российской Федерации — различный экономический потенциал регионов. К сожалению, большая часть субъектов РФ не имеет возможности балансировать свои расходные обязательства с доходами без получения бюджетных трансфертов. Как представляется, для снижения дисбаланса в области бюджетной обеспеченности необходимо ускоренное развитие отдельных территорий страны, что достижимо путем значительного улучшения качества инвестиционного климата, благодаря которому частному капиталу будет интересно прийти на данные территории.

Одним из инструментов, направленных на создание благоприятного инвестиционного климата, стали территории опережающего социально-экономического развития (далее — ТОР). Первоначально идея ТОР была озвучена в 2013 г. в послании Президента Федеральному Собранию. Спустя год данное предложение получило правовое оформление в виде Федерального закона от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее — Закон о ТОР).

Правовой режим ТОР изначально планировался для развития территорий на Дальнем Востоке, так как дальневосточные регионы имеют низкий уровень собственной бюджетной обеспеченности, слабую инвестиционную привлекательность. Кроме того, на данных территориях расположено значительное число моногородов, в которых имеется одно крупное предприятие, обеспечивающее работой и инфраструктурой значительную часть населения города. Проблемы на таких

¹¹ Федеральный закон от 14.03.2022 № 57-ФЗ «О внесении изменений в ст. 2 Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон ‘О промышленной политике в Российской Федерации’” в части регулирования специальных инвестиционных контрактов».

предприятиях влекут за собой острые социально-экономические проблемы во всем населенном пункте. В результате в течение последних десятилетий с территорий Дальнего Востока идет стабильный отток населения.

Однако с 2017 г. правовой режим ТОР начал распространяться за пределы территории Дальнего Востока¹². Он предполагает применение целого спектра льгот и преференций: реальное снижение фискальной нагрузки и снятие ряда административных барьеров. Отличительная черта ТОР по сравнению с правовым режимом ОЭЗ заключается в том, что в рамках данных территорий выстраивание отношений между представителями публичной власти и инвесторами носит более индивидуальный характер. Помимо этого, государство на ТОР берет на себя обязательство формирования инфраструктуры, причем не только для инвесторов, но и в целом для повышения качества жизни местного населения.

Вместе с тем за относительно непродолжительный срок работы накопилось достаточно критических замечаний к данному правовому режиму ведения предпринимательской деятельности. Так, сам подход, основывающийся на преференциях для отдельных субъектов, ставит в неравное конкурентное положение другие предприятия в данном регионе. Помимо этого, правовой режим ТОР никак не стимулирует инвесторов выходить за пределы обозначенной территории и развивать свой бизнес на остальной части региона.

Самой главной претензией к данному правовому режиму, по нашему мнению, можно считать изначально заложенные недостаточно четкие критерии оценки эффективности ТОР. В 2019 г. на уровне правительства уже предпринималась попытка решения этого вопроса. В частности, Постановлением Правительства РФ от 23.09.2019 № 1240 утверждена единая методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности ТОР (за исключением ТОР, созданных на территориях моногородов). Здесь обращает на себя внимание наличие конкретных показателей, которые применяются для оценки и мониторинга, а также критерии, при выполнении которых ТОР будет признаваться эффективной. В частности, эффективность ТОР можно оценить с помощью таких критериев, как соотношение привлеченных частных и бюджетных инвестиций, стоимость создания одного нового рабочего места для федерального бюджета, положительная динамика разницы между отношением добавленной стоимости и фактических совокупных расходов бюджетов и т. д. Так, ТОР будет признаваться эффективной при одновременном выполнении любых трех из установленных критериев. Стоит приветствовать формулировку четких критериев эффективности. Каким образом это отразится на результатах работы данного правового режима — покажет уже ближайшее время.

2.4. Ключевые направления совершенствования специальных правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности

Помимо уже рассмотренных в рамках данной работы специальных правовых режимов осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности, на

¹² «Территория опережающего развития». Министерство экономического развития РФ. 2023. Дата обращения 1 февраля, 2024. https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitiye/instrumenty_razvitiya_territoriy/tor.

практике представлены и иные подобные регуляторные инструменты поддержки. В частности, можно привести примеры правового режима «Свободный порт Владивосток»¹³ и специального правового режима для инновационного центра «Сколково»¹⁴.

Однако основной акцент в стимулировании предпринимательской и инвестиционной активности в тех сферах экономики, в которых заинтересовано государство, сделан именно на рассмотренных выше специальных правовых режимах — ОЭЗ, промышленных парках, СПИК и ТОР. Проведенное исследование показывает, что каждый из обозначенных правовых режимов имеет как достоинства, так и недостатки. При этом реализация каждого из подобных инструментов поддержки практически не соотносится с реализацией других, отсутствует общая синхронизация целей. На практике это разрозненный набор стимулирующих мер, объединенных в отдельный правовой режим. Поэтому представляется оправданным унифицировать подобные инструменты поддержки между собой, объединив их в отдельном нормативном акте на уровне федерального закона (рис. 2). Предлагаем назвать этот правовой акт Федеральным законом о преференциальных режимах осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности. Этот закон станет основой новой концептуальной модели правового регулирования преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности.

Обратим внимание на инициативу Минэкономразвития, которое на протяжении более пяти лет занимается подготовкой отдельного правового акта о преференциальных режимах осуществления предпринимательской деятельности. В настоящее время уже подготовлен законопроект, закрепляющий единый механизм работы преференциальных режимов ведения бизнеса в отдельных отраслях экономики¹⁵.

Идея принятия единого нормативного акта, закрепляющего и унифицирующего действующие правовые режимы, находит поддержку и у представителей бизнеса. Так, в Торгово-промышленной палате РФ в целом одобряют концептуальную модель законопроекта о преференциальных режимах осуществления предпринимательской деятельности. Палата выступила с предложениями и замечаниями по данному вопросу, касающимися и наполнения законопроекта, и особенностей применения тех или иных механизмов поддержки. В частности, по мнению представителей бизнеса, переосмысления требует положение о досрочном прекращении функционирования территорий с льготным режимом осуществления деятельности при изменении законодательных норм. Помимо этого, имеется и ряд других замечаний¹⁶. Остается надеяться, что в итоговом варианте законопроекта мнение бизнеса также будет учтено.

¹³ «Свободный порт Владивосток». *Корпорация развития Дальнего востока и Арктики*. 2023. Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://erdc.ru/about-spv>.

¹⁴ Инновационный центр «Сколково». Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://sk.ru>.

¹⁵ Проект Федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (подготовлен Минэкономразвития России; не внесен в Государственную Думу РФ; текст по состоянию на 03.06.2019).

¹⁶ Предложения ТПП РФ по проекту федерального закона «О преференциальных режимах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». *Торгово-промышленная палата РФ*. Дата обращения 1 февраля, 2024. <https://oldsite.tpprf.ru/ru/interaction/legislative/308284>.

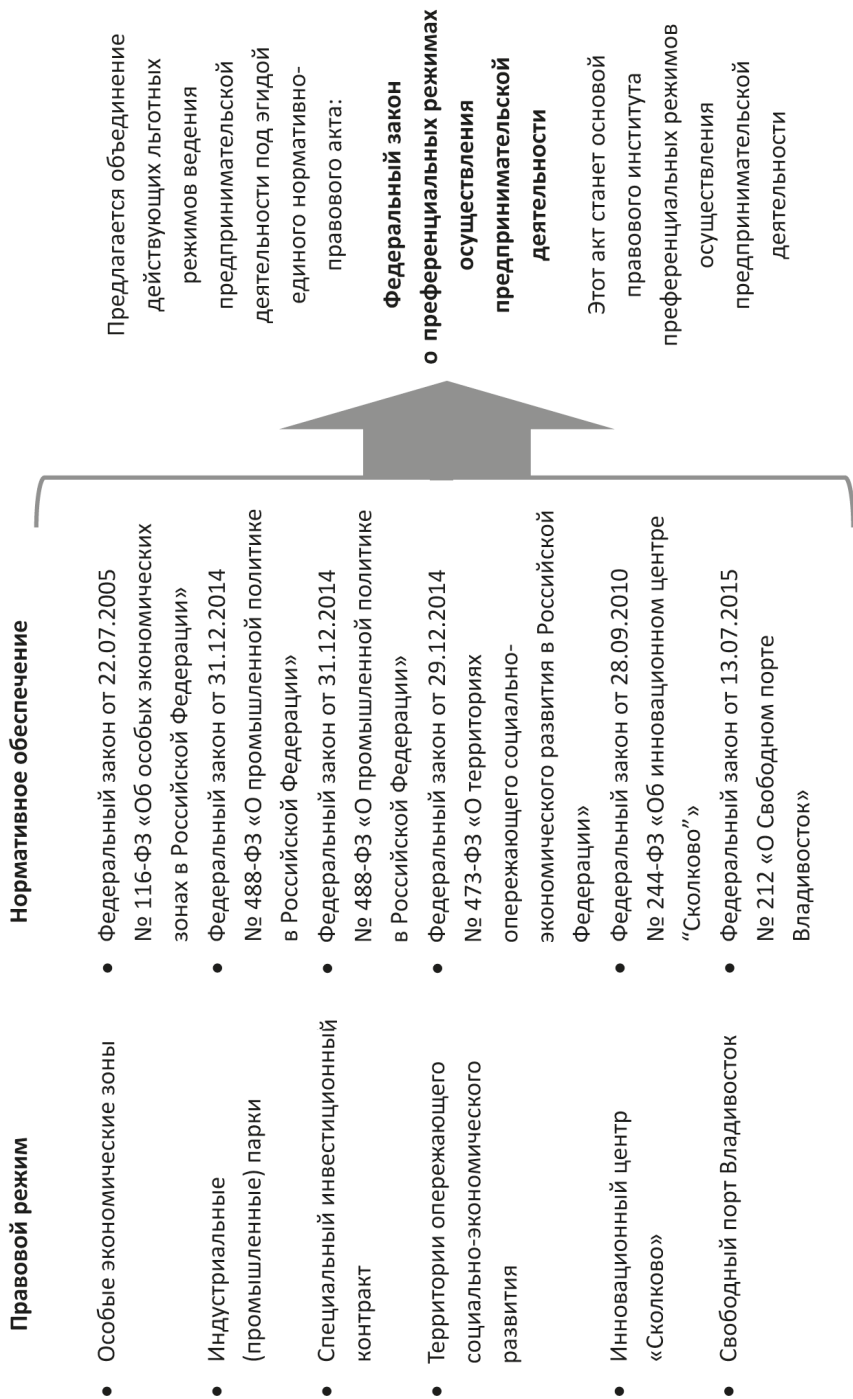


Рис. 2. Предложение по совершенствованию законодательства в области специальных режимов осуществления предпринимательской деятельности (модель построена по СПС «КонсультантПлюс»)

3. Выводы

Итак, мы провели комплексное исследование закрепленных в законодательстве, но имеющих разрозненный характер воздействия на регулируемые отношения инструментов поддержки отдельных сфер бизнеса и отраслей экономики. На основе обзора действующих специальных правовых режимов осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности обозначена имеющаяся проблематика и сформулированы предложения, направленные на оптимизацию и повышение эффективности всей системы мер поддержки отдельных отраслей экономики. В частности, предлагаем пересмотреть подходы к построению системы мер поддержки отдельных видов бизнеса, реализовав на практике новую единую концептуальную модель правового регулирования преференциальных режимов осуществления предпринимательской деятельности. Основу данной модели должен составить новый правовой акт — Федеральный закон о преференциальных режимах осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности.

Библиография

- Ахунов, Рустем Р., Руслан Р. Рамазанов, Айдар Р. Бикметов. 2020. «Особые экономические зоны: теоретические и практические аспекты формирования и функционирования (на примере особой экономической зоны “Алга”». *Экономика и управление* 6 (156): 40–43. <https://doi.org/10.34773/EU.2020.6.8>
- Белицкая, Анна В. 2018. «Место специальных правовых режимов инвестирования в рамках правового обеспечения государственной инвестиционной политики». *Право и экономика* 6 (364): 5–10.
- Белоусов, Андрей Л. 2020. «Аудит мер поддержки малого и среднего предпринимательства». *Актуальные проблемы экономики и права* 14 (1): 5–21. <https://doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.1.5-21>
- Белых, Владимир С., Кирилл А. Коньков. 2021. «Сравнительный анализ мер государственной поддержки инвестиционных проектов в Российской Федерации (правовое заключение)». *Бизнес, менеджмент и право* 2 (50): 38–44.
- Губин, Евгений П. 2022. «Устойчивое развитие рыночной экономики и предпринимательства: вопросы права». *Журнал российского права* 26 (1): 36–46. <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.004>
- Ермолов, Никита С. 2022. «Льготное кредитование субъектов малого и среднего предпринимательства как мера финансовой поддержки в условиях международных санкций». *Банковское право* 3: 7–13. <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2022-3-7-13>
- Ершова, Инна. В. 2013. «Дефиниция субъекта малого и среднего предпринимательства: законодательные, статистические, доктринальные подходы». *Актуальные проблемы российского права* 9 (34): 1130–1138.
- Лаптева, Анна М. 2015. «Содержание и сущность понятия “инвестиции”». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 3: 45–54.
- Пантелеева, Маргарита С., Анастасия О. Косенко. 2023. «Индустриальный парк как перспективная форма редулопмента промышленных зон Москвы». *Развитие территорий* 1: 86–96.
- Попондопуло, Владимир. Ф. 2019. «Свобода предпринимательства и антимонопольное законодательство». *Российский юридический журнал* 2 (125): 156–163.
- Ручкина, Гульнара Ф. 2019. «К вопросу о совершенствовании мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в условиях цифровой экономики». *Предпринимательское право* 4: 13–20.
- Ручкина, Гульнара Ф. 2022. «Некоторые антикризисные финансовые меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства». *Банковское право* 3: 29–37.

- Степин, Александр Б. 2020. «Способы защиты в системе мер государственной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства». *Безопасность бизнеса* 1: 33–36.
- Щурина, Светлана В. 2020. «Меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в приоритетных отраслях российской экономики в 2020 году». *Экономика. Налоги. Право* 13 (1): 60–71. <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2020-13-1-60-71>
- Coase, Ronald, Ning Wang. 2012. *How China became capitalist*. Basingstoke; New York: Palgrave Macmillan.
- Sinenko, Olga A. 2016. “Methods of assessing of tax incentives effectiveness in special economic zones: An analytical overview”. *Journal of Tax Reform* 2 (3): 168–179. <https://doi.org/10.15826/jtr.2016.2.3.022>

Статья поступила в редакцию 15 августа 2022 г.;
рекомендована к печати 2 ноября 2023 г.

Контактная информация:

Белосов Андрей Леонидович — канд. экон. наук; andreybelousov@mail.ru

Directions for improving special legal regimes for doing business

A. L. Belousov

Financial University under the Government of the Russian Federation,
49, Leningradskiy pr., Moscow, 125993, Russian Federation

For citation: Belousov, Andrey L. 2024. “Directions for improving special legal regimes for doing business”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 136–151.
<https://doi.org/10.21638/spbu14.2024.109> (In Russian)

The article contains an analysis of the current state of legal support in the field of support for certain types of business activities. Ways for further development of legislation in this area of public relations are proposed. An assessment is made of the current preferential legal regimes for conducting certain types of business activities. In particular, the author focused on special economic zones, industrial parks, a special investment contract and territories of rapid socio-economic development. The features of regulation are outlined and the problems of each of the considered preferential legal regimes are defined. As a general intermediate result, the thesis is formulated that the implementation of such support tools in practice today is fragmented, and the legal regimes under study do not correlate with each other. Thus, it is stated that currently the existing preferential legal regimes lack consistency and there is no general synchronization of goals. Based on this, the author makes and substantiates theoretical proposals aimed at optimizing and increasing the efficiency of the entire system of measures to support individual sectors of the economy. These theoretical proposals are based on a unified conceptual model of legal regulation of preferential regimes for carrying out entrepreneurial activities. In the author's opinion, the regulatory and legal design of the new conceptual model should be a separate Federal Law on Preferential Regimes for Business Activities. Within the framework of this legal act, the preferential legal regimes for stimulating investment activity and business support that currently exist rather disparately in relation to each other will be combined into a coherent, orderly system of tools to support certain areas of business activity.

Keywords: legal regime, entrepreneurial activity, special economic zones, industrial park, special investment contract, territory of priority development, investments.

References

- Ahunov, Rustem R., Ruslan R. Ramazanov, Ajdar R. Bikmetov. 2020. “Special economic zones: Theoretical and practical aspects of formation and operation (using the example of the special economic zone ‘Alga’”. *Ekonomika i upravlenie* 6 (156): 40–43. <https://doi.org/10.34773/EU.2020.6.8> (In Russian)

- Belickaia, Anna V. 2018. "The place of special legal investment regimes within the framework of the legal support of state investment policy". *Pravo i ekonomika* 6 (364): 5–10. (In Russian)
- Belousov, Andrei L. 2020. "Audit of measures to support small and medium-sized businesses". *Aktual'nye problemy ekonomiki i prava* 14 (1): 5–21. <https://doi.org/10.21202/1993-047X.14.2020.1.5-21> (In Russian)
- Belyh, Vladimir S., Kirill A. Kon'kov. 2021. "Comparative analysis of state measures support of investment projects in the Russian Federation (legal opinion)". *Biznes, menedzhment i pravo* 2 (50): 38–44. (In Russian)
- Coase, Ronald, Ning Wang. 2012. *How China became capitalist*. Basingstoke; New York, Palgrave Macmillan.
- Ermolov, Nikita S. 2022. "Preferential lending to small and medium-sized businesses as a measure of financial support in the context of international sanctions". *Bankovskoe pravo* 3: 7–13. <https://doi.org/10.18572/1812-3945-2022-3-7-13> (In Russian)
- Ershova, Inna. V. 2013. "Definition of a small and medium-sized enterprise: Legislative, statistical, doctrinal approaches". *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* 9 (34): 1130–1138. (In Russian)
- Gubin, Evgenij P. 2022. "Sustainable development of a market economy and entrepreneurship: Legal issues". *Zhurnal rossiiskogo prava* 26 (1): 36–46. <https://doi.org/10.12737/jrl.2022.004> (In Russian)
- Lapteva, Anna. M. 2015. "The content and essence of the concept of 'investment'". *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 3: 45–54. (In Russian)
- Panteleeva Margarita. S., Anastasija O. Kosenko. 2023. "Industrial park as a promising form of redevelopment of industrial zones in Moscow". *Territory Development* 1: 86–96. (In Russian)
- Popondopulo, Vladimir. F. 2019. "Freedom of entrepreneurship and antimonopoly legislation". *Rossiiskii iuridicheskii zhurnal* 2 (125): 156–163. (In Russian)
- Ruchkina, Gul'nara F. 2019. "On the issue of improving state support measures for small and medium-sized businesses in the digital economy". *Predprinimatel'skoe pravo* 4: 13–20. (In Russian)
- Ruchkina, Gul'nara F. 2022. "Some anti-crisis financial measures to support small and medium-sized businesses". *Bankovskoe pravo* 3: 29–37. (In Russian)
- Shchurina, Svetlana V. 2020. "Measures to support small and medium-sized businesses in priority sectors of the Russian economy in 2020". *Ekonomika. Nalogi. Pravo* 13 (1): 60–71. <https://doi.org/10.26794/1999-849X-2020-13-1-60-71> (In Russian)
- Sinenko, Olga A. 2016. "Methods of assessing of tax incentives effectiveness in special economic zones: An analytical overview". *Journal of Tax Reform* 2 (3): 168–179. <https://doi.org/10.15826/jtr.2016.2.3.022>
- Stepin, Aleksandr B. 2020. "Methods of protection in the system of measures of state support for small and medium-sized businesses". *Bezopasnost' biznesa* 1: 33–36. (In Russian)

Received: August 15, 2022
Accepted: November 2, 2023

Author's information:

Andrey L. Belousov — PhD in Economics; andreybelousov@mail.ru