

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Онищенко Кирилл Вадимович

**Финансово-правовое регулирование территориальных
преференциальных режимов**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2026

Диссертация подготовлена на кафедре правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет) МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – *Крохина Юлия Александровна*,
доктор юридических наук, профессор.

Официальные оппоненты *Карасева Марина Валентиновна*,
доктор юридических наук, профессор,
Воронежский государственный университет», юридический факультет,
кафедра финансового права, заведующий кафедрой;
– *Лексин Иван Владимирович*,
доктор юридических наук, доцент,
Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, факультет государственного управления, кафедра правовых основ управления, заведующий кафедрой;
Брыкин Константин Игоревич
кандидат юридических наук,
Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ», функциональный блок «Закон и право – опора бизнеса», руководитель проекта (по правовому обеспечению нормативной деятельности).

Защита диссертации состоится «19» марта 2026 г. в 15 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд. 536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3782>.

Автореферат разослан «__» февраля 2026 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук

Н.С. Малютин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В 2024 году была утверждена новая Стратегия пространственного развития на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года, в которой достижение поставленной цели пространственного развития определены через систему опорных населенных пунктов, формирующих системы расселения, инфраструктуры и экономики Российской Федерации и обеспечивающих развитие прилегающих к ним территорий, а также развитие федеральных округов Российской Федерации, Арктической зоны Российской Федерации и новых субъектов Российской Федерации, геостратегических территорий Российской Федерации, учитывающих их специфику, новые вызовы и возможности для их развития. Поставленные в Стратегии цели, задачи, принципы их достижения предполагают дальнейшее развитие ТПР, поскольку, как показывает зарубежный опыт, они выступают действенным инструментом для создания особенностей правового регулирования, учитывающего как преимущества и недостатки отдельных территорий, так и создающего необходимые точки роста, которые тянут за собой развитие и качественную трансформацию экономического развития региона. Территориальный преференциальный режим позволяет эффективно реализовывать государственную функцию по развитию территорий со сложной экономической ситуацией, способствовать внедрению в жизнь идеи экономической солидарности, а также способствовать достижению целей инновационного развития, стоящих перед государством.

В настоящее время функционирует более десяти видов различных режимов, имеющих признаки территориальности и предполагающих различные преференции, однако, несмотря на это и достаточно богатую историю их функционирования, в юридической науке так и не сложилось однозначного их понимания. Кроме того, сложный субъектный состав,

участвующий в создании и функционировании таких режимов, осложняет не только их видовую, но и правовую идентификацию.

Законодателем уже предпринимались попытки введения единообразного правового регулирования. Так, 22 июля 2005 года был принят Закон об ОЭЗ, однако это не привело к упразднению или приведению в соответствии с ним уже действующих на тот момент особых экономических зон в Калининградской и Магаданской областях (Закон № 104-ФЗ, Закон № 16-ФЗ), которые по-прежнему функционируют в соответствии со своим специальным законодательством. Более того, в дальнейшем стали появляться и другие виды. Кроме того, пакет законов, формирующих правовые основы новой ТПР — международной территории опережающего развития (МТОР), вступил в силу 1 января 2026 года. Очевидно, что таким образом государство реагирует на возникающие вызовы современности, обусловленные и действиями недружественных стран, и необходимостью совершенствования механизмов поддержания экономической безопасности, а также достижения конституционно значимых целей. Согласно проектируемым в настоящее время в России нормам, призванным сформировать определение и порядок правового регулирования международной территории опережающего развития, его формирование возможно как на основе национального законодательства, так и на основе международного акта, однако контуры международного правового регулирования в настоящее время не очерчены. Большой опыт создания зон подобного типа есть у Китая. Вместе с тем интерес в их создании проявляют и другие страны БРИКС, поэтому внутри данного объединения уже происходит обмен опытом и выработка общих рекомендаций и направлений сотрудничества в этой сфере, что пока не выразилось в каком-либо акте, однако предопределяет значимость анализа опыта по созданию ТПР не только Китая, но и всех стран, являющихся движущей силой БРИКС.

Публично-правовое регулирование строится не только на основе специальных актов (в первую очередь финансового законодательства), касающихся создания зон и правового статуса их резидентов (участников проектов), которые не всегда лучшим образом согласованы между собой, что приводит к возникновению коллизий и постоянному тестированию на предмет соответствия поставленным целям, а также создавая дополнительные риски для экономических субъектов, снижающие их возможности для участия в программах государства.

Многообразие существующих подходов к созданию и условиям функционирования ТПР требуют научного осмысления, прежде всего исходя из необходимости согласования методов достижения поставленных публичных целей пространственного развития и действующих правил осуществления государством финансовой деятельности, а его отсутствие затрудняет и практику применения.

Счетной палатой РФ в 2022 году был подготовлен отчет, в котором Правительству РФ было рекомендовано улучшить методики оценки эффективности функционирования ТПР, поскольку был, в частности, сделан вывод о том, что несмотря на объемы преференций и вложенных в инфраструктуру бюджетных средств, выраженной взаимосвязи между созданием территорий с преференциальными режимами и уровнем социально-экономических показателей регионов не прослеживается, что привело к очередному витку развития ТПР, поскольку, с одной стороны, инструментов эффективнее, чем ТПР для поставленных целей практически нет, а с другой — рост бюджетных расходов на функционирование должен постоянно тестироваться на предмет эффективности, что предопределяет поиск законодательных решений исходя из текущих ситуаций.

В вопросах функционирования ТПР значительную роль играют финансово-правовые нормы, определяющие бюджетные расходы и налоговые преференции, что предопределяет значимость финансово-правового осмысления данного метода достижения публичной цели пространственного

развития и обуславливает актуальность темы настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности темы исследования. Среди научных работ, наиболее близко относящихся к избранной теме, можно выделить диссертационные исследования: Е. В. Безиковой, И. А. Гончаренко, А. Г. Исаева, Л. Ю. Куликовской, А. В. Подольского, Д. Е. Сиротской, И. В. Лексина и др.

Указанные работы внесли вклад в развитие науки и практики в части функционирования ТПР, сделанные авторами научно обоснованные выводы были положены в основу настоящего исследования. Однако в указанных исследованиях были рассмотрены только отдельные аспекты (отдельные зоны) функционирования ТПР, при этом вопросы финансово-правового регулирования затронуты только фрагментарно.

Разработка финансово-правовой составляющей исследования опиралась на труды Л. Л. Арзумановой, К. С. Бельского, О. В. Болтиновой, Е. Л. Васяниной, О. Н. Горбуновой, Е. Ю. Грачевой, С. В. Запольского, М. В. Карасевой, Ю. А. Крохиной, Е. В. Кудряшовой, И. И. Кучерова, Ю. В. Ледневой, Н. В. Омелехиной, А. Г. Пауля, Н. А. Поветкиной, Н. А. Саттаровой, А. Д. Селюкова, А. И. Худякова, Н. А. Шевелевой, С. О. Шохина, К. И. Брыкина и др.

Следует отметить, что вопросы, связанные с созданием и функционированием ТПР имеют не только комплексный, но и междисциплинарный характер, что предопределило необходимость при проведении исследования опираться на труды, посвященные не только вопросам финансового права, но и других отраслей права.

Теория правового режима рассматривается учеными с точки зрения теории права. Так, значительный вклад в понимание правового режима внесли труды следующих ученых: С. С. Алексеева, Г. С. Беляевой, В. Б. Исакова, А. В. Малько, Н. И. Матузова, О. С. Родионова, Э. Ф. Шамсумовой и др.

Вопросы административно-правового и конституционного регулирования и территориального устройства были разработаны также и в отраслевых исследованиях К. В. Андриевского, Д. Н. Бахраха, А. С. Емельянова, И. В. Лексина, С. С. Маиляна, Н. Н. Поповой, Н. Ф. Поповой, С.А. Старостин, Л. К. Терещенко, Ю. А. Тихомирова и др.

Среди исследований по инвестиционному праву по вопросам диссертации можно выделить труды А. В. Белицкой, А. Л. Белоусова, А. В. Майфата, А. А. Мохова.

Иностранными учеными также уделялось внимание исследованиям специальных или особых экономических зон зарубежных стран, среди этих исследований можно выделить работы: С. Cipollini, Z. Z. Douglas, P. Kochher, E. C. Grivoyannis и др.

Все указанные работы были проанализированы и приняты автором во внимание при осуществлении диссертационного исследования.

Объектом диссертационного исследования выступают общественные отношения, складывающиеся в сфере публичной финансовой деятельности в процессе создания и действия ТПР.

Предмет исследования составляет финансово-правовой аспект создания и функционирования ТПР как инструмента достижения публичной цели территориального и инновационного развития, включая соответствующие бюджетные и налоговые правовые средства, а также специальное регулирование внешнеэкономической деятельности.

Теоретическую основу диссертационного исследования составили труды отечественных ученых — диссертации, монографии, научные статьи, учебно-методологическая литература — по теории государства и права, конституционному, административному, финансовому праву, другим отраслям права (работы С. А. Авакьяна, С. С. Алексеева, А. В. Белицкой, К. С. Бельского, Е. Ю. Грачевой, Е. П. Губина, М. В. Карасевой, Ю. А. Крохиной, И. И. Кучерова, И. В. Лексина, А. В. Малько, Н. И. Матузова, И. Х. Озерова, Ю. А. Тихомирова, Н. И. Химичевой, Н. А. Шевелевой и др.).

Методологическая основа диссертационного исследования обусловлена его объектом и предметом, ее составляют как общенаучные, так и специально-правовые методы исследования. Общенаучные методы (анализ и синтез, индукция и дедукция, обобщение, классификация) так или иначе использовались при решении всех выделенных ранее задач исследования. При помощи данных методов были выявлены и систематизированы отличительные признаки ТПР, определяющие их правовую сущность в механизме финансово-правового регулирования, сформулированы дефиниция ТПР и общая финансово-правовая цель. Системный метод применялся для рассмотрения ТПР как комплексного правового явления. Его использование позволило определить видовой состав ТПР и отграничить их от смежных правовых конструкций (РИП, СПИК, СЗПК, институты развития, САР).

Специально-правовые методы обеспечили углубленный анализ нормативного материала и подготовку предложений по совершенствованию регулирования с учетом выявленных публичных и финансово-правовых целей. Так, формально-юридический метод использовался для установления содержания действующего правового регулирования ТПР, выявления пробелов и неопределенностей, а также для разработки предложений по совершенствованию налогового, бюджетного и внешнеэкономического регулирования, включая вопросы статуса управляющей компании и различий в применении процедуры свободной таможенной зоны. Историко-правовой метод позволил проследить становление и развитие института ТПР и аргументировать преимущество современного режима. Сравнительно-правовой метод применялся при анализе зарубежных подходов и рекомендаций международных организаций, а также при исследовании нормативных и доктринальных источников стран БРИКС, что позволило обосновать выводы о вариативности правовых моделей и предпосылках формирования нового типа ТПР — МТОР. Метод правового моделирования использовался при разработке предложений по совершенствованию бюджетного законодательства, обосновании введения специального

налогового режима для резидентов ТПР, унификации отдельных элементов внешнеэкономического регулирования и формирования подходов к режимному регулированию МТОР на основе международного акта.

Нормативной основой исследования является совокупность публично-правовых норм, содержащихся в Конституции Российской Федерации, международных актах (включая нормативные правовые акты Евразийского экономического союза, Всемирной торговой организации), законодательстве Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, подзаконных нормативных актах.

Цель работы выражается в разработке комплекса исходных теоретико-правовых положений финансово-правового содержания ТПР как эффективного метода достижения публичных целей территориального и инновационного развития, на основе которой будут сформулированы практические рекомендации и предложения по развитию в контексте принципов и правил бюджетного, налогового и таможенного регулирования.

Для достижения указанной цели поставлены следующие **задачи**, определившие логику и структуру диссертационного исследования:

- выявление юридических признаков и формулирование определения ТПР как объектов финансово-правового регулирования;
- обоснование признаков ТПР в целях выделения их состава и отграничения от смежных явлений;
- выработка классификации ТПР с целью их надлежащей идентификации;
- структурирование системы нормативных правовых актов, выступающих источниками правового регулирования ТПР с целью последующей выработки предложений по ее упорядочиванию;
- установление особенностей налогового регулирования в ТПР и выработка предложений по увеличению эффективности применения

налоговых преференций и налогового контроля за соблюдением порядка их применения;

- выявление особенностей бюджетных отношений в ТПР и выработка предложений по совершенствованию правового регулирования в данной сфере;

- установление особенностей внешнеэкономической деятельности в ТПР с учетом специфики системы нормативного регулирования такой деятельности в ЕАЭС, а также во взаимосвязи с финансово-правовым регулированием;

- определение действующих в государствах БРИКС особенностей создания и функционирования ТПР в целях выработки научно обоснованных рекомендаций и предложений по формированию правового регулирования международной территории опережающего развития на основе передового опыта и в соответствии с целями сотрудничества стран БРИКС;

- выработка рекомендаций и предложений по развитию финансово-правового ТПР в согласовании с целями пространственного развития.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в разработке комплекса теоретико-правовых положений, раскрывающих финансово-правовое содержание территориально-преференциальных режимов, выступающих современным инструментом достижения публичных целей территориального и инновационного развития. Предложенный авторский подход позволит устранить фрагментарность ранее выполненных исследований и сформировать целостную доктринальную основу для анализа правовой сущности, структуры и направлений развития ТПР.

Вклад исследования в развитие финансово-правовой доктрины состоит в концептуальном упорядочении правового явления ТПР посредством установления их понятия и совокупности признаков, определения видового состава, построения классификации и отграничения ТПР от смежных явлений, что создает единый понятийно-методологический каркас для последующего

анализа эффективности конкретных режимов, прогнозирования и предотвращения рисков. Одновременно в диссертации обоснованы направления развития регулирования исходя из выявленных проблем и коллизий правового регулирования.

Научная новизна проведенного исследования непосредственно выражается в **основных положениях, выносимых на защиту**:

1. Отличительными признаками ТПР, определяющими их правовую сущность в механизме финансово-правового регулирования, являются:

- режимное регулирование;
- территориальность, взаимообусловленная целевым характером создания ТПР;
- преференциальность, не ограниченная исключительно налоговыми льготами, но подчиненная цели территориального развития, а также не создающая вредоносной налоговой конкуренции;
- специальное управление (особая инфраструктура, порядок ее создания, принятие решений для формирования);
- взаимообусловленность статуса резидента, объема преференций и обязанностей участника режима, выражающаяся в зависимом (условном) характере предоставления и сохранения преференций, срочный характер режимного регулирования, обусловленный особенностями расположения территорий и прогнозов развития.

2. ТПР в концепции финансово-правового регулирования следует понимать как установленный в соответствии с законом в определенных пространственных пределах особый финансово-правовой режим преференциально-стимулирующего характера, при котором на основе согласованного взаимодействия уровней публичной власти и особенностей реализации публично значимых функций и задач обеспечиваются облегченные (упрощенные) условия экономической и иной деятельности в

целях комплексного устойчивого социально-экономического и (или) инновационного развития указанной территории.

3. Общая финансово-правовая цель ТПР заключается в формировании путем соразмерного облегчения (упрощения) требований и дополнительного гарантирования экономической и иной деятельности системы институциональных, инфраструктурно-инвестиционных условий для ускоренного создания новых, основанных на инновационных, высокопроизводительных и конкурентоспособных производствах, комплексного и сбалансированного в пространственно-территориальном отношении социально-экономического развития в соответствии со стратегическими приоритетами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализации публичных функций и задач, а также повышения уровня и качества жизни населения.

4. Видовой состав ТПР, являющихся объектом финансово-правового регулирования, включает в себя: ОЭЗ Магадан; ОЭЗ; ОЭЗ Калининград; ИЦ Сколково; ЗТР (упраздненные); СЭЗ в Крыму и Севастополе; ТОР; СПВ; ИНТЦ; Арктическая зона РФ; новые территории; МТОР .

В целях выработки системных подходов к оценке эффективности действия ТПР необходимо отграничивать их от таких правовых явлений как РИП, СПИК, СЗПК, институты развития, САРы, которые также имеют важное значение как инструменты достижения стратегических государственных целей, однако не имеют всех признаков ТПР.

5. Классификация ТПР по критерию цели их создания основана на различиях в методах достижения этой цели и позволяет идентифицировать следующие виды ТПР:

- универсальные ТПР: используется общий характерный для всех ТПР метод — привлечение инвестиций в определенные сферы экономики, специальные для данного субъекта, и они могут создаваться в любом субъекте Российской Федерации (ОЭЗ, ТОР);

- инновационные ТПР: используются особые методы, направленные на достижение цели через развитие инновационных сфер (ИНТЦ, инновационный центр «Сколково»);

- региональные ТПР: методы направлены на развитие отдельно взятых регионов и территорий и привлечение инвестиций (ОЭЗ Калининград, ОЭЗ Магадан, СП Владивосток, Арктическая зона Российской Федерации, СЭЗ на Новых территориях, СЭЗ в Крыму и Севастополе), МТОР.

6. Для обеспечения системности правового регулирования ТПР и единства подходов к оценке эффективности их реализации необходимо принятие рамочного федерального закона, который, не подменяя и не ломая действующие специальные режимы, обеспечивал бы их концептуальное единство и согласование с актуальными государственными приоритетами, отражаемыми в документах стратегического планирования и государственных программах. Такой закон должен закреплять универсальные принципы функционирования ТПР и общие требования к их созданию и реализации преференциальных механизмов, позволяя адаптировать цели применения ТПР к меняющимся стратегическим задачам государства, при минимальной корректировке действующего регулирования и без создания дестабилизирующих условий для действующих резидентов. Принятие подобного акта способно унифицировать подходы, повысить предсказуемость правоприменения и снизить число спорных ситуаций за счет закрепления единых принципов хозяйствования и общих параметров взаимодействия участников режима.

7. Ввиду выявленного отсутствия в законодательстве о налогах и сборах критериев и принципов применения налоговых мер для достижения публично значимой целей пространственного и (или) инновационного развития в контексте существования ТПР предложено введение специального налогового режима — «система налогообложения для резидентов ТПР (специальный налоговый режим)».

Данный режим будет введен путем дополнения НК РФ новой главой, включающей следующие статьи: основные понятия; общие положения; налогоплательщики и особенности их учета; особенности определения объектов налогообложения, налоговой базы, исчисления и уплаты налогов налоговой системы исходя из целей ТПР; налоговая декларация: порядок и сроки подачи; особенности осуществления налогового контроля.

8. Бюджетно-правовое регулирование ТПР является самостоятельным комплексом взаимосвязанных расходных и доходных полномочий публично-правовых образований разных уровней, определяемых сложной структурой их соучастия в достижении цели пространственного и (или) инновационного развития путем создания и поддержания функционирования территориально определенного преференциального режима с использованием различных методов бюджетного регулирования, затрагивающих бюджеты бюджетной системы Российской Федерации разных уровней.

Для совершенствования правового обеспечения ТПР требуется корректировка бюджетного регулирования с учетом особенностей бюджетных и налоговых расходов при функционировании ТПР, а также в части определения правового статуса управляющей компании.

9. Таможенное регулирование в ТПР реализуется через таможенную процедуру свободной таможенной зоны, которая сама по себе не является инструментом достижения целей пространственного развития, однако способствует реализации преференциального механизма режима, в целях создания возможностей для резидентов ТПР использовать иностранные товары в своей деятельности.

Для упрощения таможенного администрирования и в целях исключения конкуренции между СТЗ необходимо устранить различия в механизмах использования СТЗ в зависимости от вида ТПР, путем нормативного закрепления единообразного порядка их применения.

10. Для формирования единых подходов со странами-участницами БРИКС к ТПР и обеспечения возможности взаимовыгодного

межгосударственного сотрудничества по созданию международного (межгосударственного) ТПР в современных условиях необходимо сформировать режимное регулирование МТОР на основе международного акта, определяющего контуры преференциального режима, порядок и уровень взаимодействия государств, а также цели и принципы сотрудничества на взаимовыгодной основе, поскольку анализ законодательных и доктринальных источников стран БРИКС показывает, что специфика их национальных правовых систем обусловила формирование различающихся правовых массивов, регулирующих создание и функционирование ТПР на их территориях, а односторонность национального регулирования вследствие этих различий снижает потенциал взаимовыгодного взаимодействия и порождает правовые и экономические риски для достижения целей международного ТПР.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в проведении первой системной научной работы по вопросу финансово-правового содержания территориальных правовых режимов с учетом их значимости для реализации стратегии пространственного развития и экономического роста.

Практическая значимость диссертационного исследования проявляется в ориентированности ряда его результатов на совершенствование действующего публично-правового регулирования ТПР, в частности понятийного аппарата ТПР, налогового регулирования.

Степень достоверности и апробация результатов исследования. Степень достоверности исследования подтверждается произведенным анализом нормативных актов, правоприменительной и судебной практики, доктринальных источников, постановкой целей и задач исследования и избранной методологией исследования.

Основные положения проведенной работы представлены в 7 научных публикациях автора, опубликованных в ведущих рецензируемых научных

изданиях, рекомендованных для защиты в диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук.

Диссертация выполнена на кафедре правовых дисциплин Высшей школы государственного аудита (факультет) Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова. Выводы, сделанные по итогам проведенного исследования, и смежные с ними вопросы прошли апробацию и обсуждались на различных конференциях, круглых столах и семинарах, в том числе на финансово-правовом форуме «Правовое обеспечение устойчивости финансовой системы в условиях развития инновационной экономики» (Москва, 2024 г.); на Международном междисциплинарном научно-практическом семинаре «Публичные и частные финансы: экономико-правовая и политическая теории» (Воронеж, 2024 г.); на Международной научно-практической конференции «Национальная модель регулирования государственно-правовых отношений и современные тенденции правотворчества и правоприменения» (Санкт-Петербург, 2024 г.); в ходе дискуссионной площадки «Агломерации в контексте территориальной политики российской идентичности» (Москва, 2024 г.), на Международной междисциплинарной научно-практической конференции «Публичные финансы, публичная власть и государственное управление: историко-правовые аспекты» (Воронеж, 2025 г.).

Результаты указанных научных работ использованы в диссертации.

Работа состоит из введения, трех глав, включающих в себя семь параграфов, заключения, библиографического списка.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** определяются цель и задачи, объект и предмет диссертационного исследования, обосновывается актуальность выбранной темы, описываются степень научной разработанности темы исследования, научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, раскрывается методологическая основа исследования, формулируются положения, выносимые автором на защиту, приводятся сведения об апробации результатов исследования.

Первая глава «Теоретические вопросы финансово-правового регулирования территориальных преференциальных режимов» состоит из четырех параграфов и посвящена базовым теоретическим положениям ТПР.

В *первом параграфе «Понятие территориальных преференциальных режимов как объектов финансово-правового регулирования»* исследуются вопросы, связанные с общетеоретическими положениями финансового права, а также контурами территориальных преференциальных режимов.

Исследование начинается с вопросов территориального устройства Российской Федерации, пространственного развития, в том числе в разрезе Стратегии пространственного развития до 2030 года.

В рамках задачи государства по пространственному развитию и выравниванию социально-экономического развития субъектов Российской Федерации традиционным инструментом является территориальные преференциальные режимы. Указанный инструмент является общемировым и используется как в развитых, так и в развивающихся государствах.

Приводится описание истории создания ТПР в Российской Федерации в новейшей истории, делается вывод о том, что в Российской Федерации ТПР является востребованным инструментом финансовой политики в части выполнения таких государственных задач как пространственное развитие, инновационное развитие.

При этом несмотря на востребованность данного инструмента должной научной проработки он не получил.

Далее исследуется предмет финансового права и делается вывод о том, что в территориальных преференциальных режимах оно выполняет ключевую роль. является

В результате проведенного в работе анализа группы отношений, связанных с созданием и действием ТПР признаются финансовыми правоотношениями.

По итогам указанных выше теоретических исследований делаются выводы относительно понятия ТПР, финансово-правовой цели ТПР, понятия ТПР в концепции финансово-правового регулирования.

Так, под ТПР предложено понимать правовой метод достижения публичной цели пространственного развития государства, имеющего стратегическое значение для безопасности и выполнения конституционно-значимых функций государства, предполагающего особое сочетание публичного и частного правового регулирования, с одной стороны, создающее публичные обязанности, а также механизмы взаимодействия публичных и частных субъектов, а, с другой — представляющее преференциальные отличия от общего правового регулирования такой деятельности при условии достижения количественных и качественных показателей хозяйственной деятельности конкретного субъекта, которые определяют формирование точек экономического роста и развития региона.

Финансово-правовая цель ТПР заключается в формировании в путем соразмерного облегчения (упрощения) требований и дополнительного гарантирования экономической и иной деятельности системы институциональных, инфраструктурно-инвестиционных условий для ускоренного создания новых, основанных на инновационных, высокопроизводительных и конкурентоспособных производствах, комплексного и сбалансированного в пространственно-территориальном отношении социально-экономического развития в соответствии со

стратегическими приоритетами Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, реализации публичных функций и задач, а также повышения уровня и качества жизни населения.

ТПР в концепции финансового регулирования следует понимать как установленный в соответствии с законом в определенных пространственных пределах особого финансово-правового режима льготно-стимулирующего характера, при котором на основе согласованного взаимодействия уровней публичной власти и особенностей реализации публично значимых функций и задач обеспечиваются облегченные (упрощенные) условия и дополнительное гарантирование экономической и иной деятельности в целях комплексного устойчивого социально-экономического и инновационного развития указанной территории.

Во *втором параграфе «Признаки и состав территориальных преференциальных режимов. Отграничение территориальных преференциальных режимов от смежных категорий»* анализируются признаки ТПР с целью дальнейшего определения их видового состава и их отграничения от смежных категорий.

Выявлены следующие базовые признаки ТПР: особый правовой режим, установленный специальным нормативным правовым актом; территориальная обособленность (ограниченность); наличие преференций, направленных на инвестирование; наличие специального управления или особой инфраструктуры.

Особый правовой режим, установленный специальными нормативными правовыми актами, как признак ТПР. Исследуются общие вопросы, связанные с понятием правового режима. По итогам делается вывод о том, что режимное регулирование является отличительным признаком ТПР, однако оно не ограничивается только режимом налоговых преференций и включает в себя другие элементы. Специальные и экспериментальные налоговые режимы нельзя отнести к ТПР, в связи с разницей целей их

функционирования, а также в разном наборе правовых средств в ее достижении.

Признак территориальности. Рассматриваются общие вопросы территориальности как признака ТПР. Затем признак территориальности раскрывается применительно к отдельным видам ТПР: особые экономические зоны; особая экономическая зона в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области; особая экономическая зона в Калининградской области; свободные экономические зоны на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя; свободный порт Владивосток; территории опережающего развития; Арктическая зона; зоны территориального развития; Сколково; инновационные научно-технические центры.

По итогу делается вывод о том, что признак территориальности применительно к ТПР проявляется в следующих формах:

- территория ТПР ограничивается территорией субъекта Российской Федерации (ОЭЗ Калининград, ОЭЗ Магадан, СЭЗ в Крыму и Севастополе), группой субъектов (Арктическая зона);
- периметр ТПР ограничивается конкретными земельными участками (территории опережающего развития, инновационные научно-технологические центры);
- границы ТПР определяются в соглашении о создании ТПР (имеет место применительно к особым экономическим зонам, границы которой и перечень образующих экономическую зону земельных участков определяются в соглашении о создании ОЭЗ).

По итогам анализа признака территориальной обособленности делается вывод о том, что конкретизировать признак территориальной обособленности, которая применительно к конкретному ТПР должна устанавливаться непосредственно в нормативном правовом акте, определяющем условия

функционирования такого режима при этом на указанной территории вводится режим преференций для предпринимательской деятельности, а не запрет или ограничения на ее осуществление.

Признак преференциальности. Анализируется обще-терминологические вопросы “льгота”, “преференция”. Анализируется соотношение ТПР с льготными режимами, а также другими инструментами, где усматриваются льготы (региональный инвестиционный проект). Делается вывод об отграничении по указанному признаку соответствующих ТПР и режимов, таковыми не являющихся.

Признак специальное управление (особая инфраструктура, порядок ее создания, принятие решений для формирования). Анализируются общие модели организации публичной власти на отдельных территориях, одна из которых представляет собой модель «приватизации» публично-властных полномочий, предполагающая учреждение специального субъекта в частноправовой форме для управления расположенным на территории имущественным комплексом (управляющая компания, фонд, акционерное общество) с передачей такой управляющей компании со стороны субъекта РФ и муниципального образования либо с возложением законом на нее значительной части полномочий, которые по своей природе являются региональными государственными или муниципальными и связаны с организацией жизнедеятельности на этой территории.

Выявлено соотношение ТПР с институтами развития. По итогам делается вывод о том, что ТПР не должны быть объята термином институты развития, хотя и существуют совпадающие характеристики в финансово-правовом статусе, а также в общих целях.

Далее в работе рассматриваются факультативные признаки ТПР: наличие встречной обязанности инвесторов создавать рабочие места, стимулировать экспорт, диверсифицировать экономику и наращивать производственный потенциал и срочный характер действия. Указанные признаки позволяют лучше уяснить правовую природу ТПР, вместе с тем не

имеют конституирующего характера.

Таким образом, проведенное исследование позволило сделать следующие выводы относительно отличительных признаков ТПР, определяющих их правовую сущность в механизме финансово-правового регулирования: режимное регулирование; территориальность, взаимообусловленная целевым характером создания ТПР; преференциальность, не ограниченная исключительно налоговыми льготами, но подчиненная цели территориального развития, а также не создающая вредоносной налоговой конкуренции; специальное управление (особая инфраструктура, порядок ее создания, принятие решений для формирования); обязанности инвесторов, взаимообусловленная приобретения и сохранения статуса резидента и реализуемыми преференциями; срочный характер режимного регулирования, обусловленный особенностями расположения территорий и прогнозов развития.

По результатам выявленных признаков ТПР установлен следующий видовой состав ТПР: ОЭЗ Магадан; ОЭЗ; ОЭЗ Калининград; ИЦ Сколково; ЗТР (упраздненные); СЭЗ в Крыму и Севастополе; ТОР; СПВ; ИНТЦ; Арктическая зона РФ; Новые территории; МТОР.

Также в рамках проведенного анализа установлено, что схожими с ТПР признаками в механизме финансово-правового регулирования обладают и другие режимы: СПИК; СЗПК; РИП; режимное регулирование институтов развития; специальные административные районы на территориях Калининградской области и Приморского края. Однако проведенный анализ позволил провести четкое отграничение между ТПР и указанными режимами.

В *третьем параграфе «Классификация территориальных преференциальных режимов»* анализируются действующие подходы к классификации ТПР.

В частности, принимаются во внимание классификации правовых режимов в целом: материальные и процессуальные правовые режимы; общий правовой режим; специальный правовой режим и особый (экстраординарный)

правовой режим.

Исследуется классификация ТПР исходя из Отчета ЮНКТАД 2019. Так, согласно отчету все зоны в отчете разделены по следующим двум критериям:

- специализация: логистические хабы; многопрофильные зоны; специализированные зоны, инновационные зоны.

- регулирование и структура: крупные интегрированные зоны, часто совпадающие с субнациональным административным районом или построенные как поселки с жилыми массивами и благоустройством; зоны, ориентированные на расширение инвестиций, созданные в рамках партнерства между странами-экспортерами капитала и странами с низкими доходами экономики; трансграничные / региональные зоны развития.

Исследуются подходы зарубежных авторов к классификации ТПР: зоны свободной торговли; традиционные зоны экспортной обработки; свободные предприятия; гибридные зоны экспортной обработки; свободные порты / специальные экономические зоны.

На основании указанных классификаций предлагается авторская классификация ТПР исходя из из цели финансового-правового регулирования ТПР:

- универсальные ТПР: используется общий характерный для всех ТПР метод — привлечение инвестиций в определенные сферы экономики, специальные для данного субъекта, и они могут создаваться в любом субъекте Российской Федерации (ОЭЗ, ТОР);

- инновационные ТПР: используются особые методы, направленные на достижение цели через развитие инновационных сфер (ИНТЦ, инновационный центр «Сколково»);

- региональные ТПР: методы направлены на развитие отдельно взятых регионов и территорий и привлечение инвестиций (ОЭЗ Калининград, ОЭЗ Магадан, СП Владивосток, Арктическая зона Российской Федерации, СЭЗ на Новых территориях, СЭЗ в Крыму и Севастополе), МТОР.

Указанная классификация имеет практическое значение с точки зрения

идентификации ТПП и определения содержания соответствующего режима.

В четвертом параграфе «Источники правового регулирования территориальных преференциальных режимов» проведен анализ источников правового регулирования ТПП.

Дан анализ положений Конституции Российской Федерации, норм международного права, федеральных законов, подзаконных нормативных правовых актов, касающихся правового регулирования ТПП.

.Предложено разграничение источников правового регулирования ТПП на общие и специальные, которое могло бы использоваться при разрешении возникающих коллизий.

Проведенный анализ показал сложности с формированием единой системы нормативного правового сопровождения ТПП, поскольку перечень таких актов различен исходя из вида ТПП, что не всегда может быть объяснено разумными причинами. При этом он формируется на двух уровнях (федерация и субъекты Российской Федерации) и не включает акты муниципальных образований. Учитывая это, предложено сформировать систематизирующую основу правового регулирования ТПП посредством принятия рамочного федерального закона, который, не подменяя и не ломая действующие специальные режимы, обеспечивал бы их концептуальное единство и согласование с актуальными государственными приоритетами, отражаемыми в документах стратегического планирования и государственных программах. Такой закон должен закреплять универсальные принципы функционирования ТПП и общие требования к их созданию и реализации преференциальных механизмов, позволяя адаптировать цели применения ТПП к меняющимся стратегическим задачам государства, при минимальной корректировке действующего регулирования и без создания дестабилизирующих условий для действующих резидентов. Принятие подобного акта способно унифицировать подходы, повысить предсказуемость правоприменения и снизить число спорных ситуаций за счёт закрепления единых экологических и социальных

принципов хозяйствования и общих параметров взаимодействия участников режима.

Вторая глава «Особенности правового регулирования налогообложения, бюджетных отношений и правового регулирования внешнеэкономической деятельности территориальных преференциальных режимов» состоит из 3 параграфов.

В первом параграфе «Особенности правового регулирования налогообложения в территориальных преференциальных режимах» проанализированы вопросы налогообложения ТПР.

Исследуются общие вопросы, связанные с налогообложением ТПР: стабилизационная оговорка, вопросы эффективности ТПР в разрезе соотношения льгот и вложений, попытками законодателя осуществить донастройку налоговой системы ТПР.

Далее анализируются вопросы налогообложения на отдельных видах ТПР.

По итогам исследования высказывается предложение о введении специального налогового режима — «система налогообложения для резидентов территориальных преференциальных режимов (специальный налоговый режим)» путем дополнения НК РФ новой главой, включающей следующие статьи: основные понятия; общие положения; налогоплательщики и особенности их учета; особенности определения объектов налогообложения, налоговой базы, исчисления и уплаты налогов налоговой системы исходя из целей ТПР; налоговая декларация: порядок и сроки подачи; особенности осуществления налогового контроля.

Во втором параграфе «Особенности правового регулирования бюджетных отношений в территориальных преференциальных режимах» исследуются вопросы бюджетных отношений в ТПР.

Анализируются направления расходования бюджетных средств на ТПР, которые дифференцируются в зависимости от вида ТПР.

Исследуются общие бюджетно-правовые инструменты

финансирования ТПР:

- предоставление субсидий юридическим лицам;
- бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности;
- бюджетный кредит;
- предоставление государственной (муниципальной) гарантии.

Также исследуются вопросы, связанные с налоговыми расходами.

По результатам анализа бюджетно-правовое регулирование ТПР предлагается определить как самостоятельный комплекс взаимосвязанных расходных и доходных полномочий публично-правовых образований разных уровней, определяемое сложной структурой их соучастия в достижении цели пространственного развития путем создания и поддержания функционирования территориально определенного преференциального режима с использованием различных методов бюджетного регулирования, затрагивающих бюджеты бюджетной системы Российской Федерации разных уровней.

В третьем параграфе «Особенности правового регулирования внешнеэкономической деятельности в территориальных преференциальных режимах» рассматриваются особенности внешнеэкономической деятельности в ТПР.

Делается вывод о том, что таможенное регулирование в ТПР реализуется через таможенную процедуру свободной таможенной зоны, которая сама по себе не является инструментом достижения целей пространственного развития, однако способствует реализации преференциального механизма режима, в целях создания возможностей для резидентов ТПР использовать иностранные товары в своей деятельности.

Выявлены различия порядка применения СТЗ в зависимости от ТПР, вместе с тем обоснована необходимость закрепления их единообразия, что позволит не только избежать конкуренции между СТЗ, но также упростит таможенное администрирование.

Третья глава «Зарубежный опыт финансово-правового регулирования территориальных преференциальных режимов» посвящена вопросам зарубежного опыта финансово-правового регулирования ТПР на примере государств-участников БРИКС (Бразилия, Индия, Китай, Южная Африка).

Исследованы вопросы, связанные с историей создания ТПР в этих государствах, видовым разнообразием и целями создания ТПР.

На основании исследования законодательных и доктринальных источников стран группы БРИКС обосновывается, что специфика национальных правовых систем рассмотренных государств привела к формированию в них отличных друг от друга правовых массивов, обеспечивающих создание и функционирование ТПР на их территориях. Выявленные отличия могут оказать влияние на выработку единых подходов группы БРИКС к данному инструменту, а также на возможность сотрудничества стран по созданию международного (межгосударственного) ТПР, в связи с этим обоснована необходимость формирования режимного регулирования МТОР на основе международного акта, определяющего контуры преференциального режима и согласующего порядок и уровень взаимодействия государств, а также цели и принципы такого сотрудничества на взаимовыгодной основе. Обосновано, что односторонность национального регулирования снижает возможность взаимовыгодного сотрудничества, влияющего на достижения целей создания международного ТПР, а также создает правовые и экономические риски.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Заключение отражает результаты диссертационного исследования финансово-правового регулирования территориальных преференциальных режимов (ТПР), выявленные проблемы действующего регулирования и правоприменения, а также содержит выводы и обобщения, значимые для развития финансово-правовой доктрины и совершенствования нормативного регулирования, обеспечивающего создание и функционирование ТПР в Российской Федерации.

Проведённый анализ целеполагания, природы режимного регулирования и финансовой деятельности государства позволил определить ТПР как правовой метод реализации целей пространственного развития, предполагающий сочетание публично-правовых обязанностей и механизмов взаимодействия публичных и частных субъектов с предоставлением преференциальных условий при достижении установленных показателей хозяйственной деятельности. Одновременно показано, что потенциал ТПР как инструмента пространственного развития может использоваться и для иных стратегических целей, включая инновационное развитие.

Обоснована необходимость законодательного закрепления общей финансово-правовой цели ТПР, которая должна задавать единые ориентиры проектирования режима и оценки его результативности. Отсутствие единообразия в подходах к оценке эффективности ТПР и разнородность применяемых критериев препятствуют сопоставимости результатов и затрудняют установление причинно-следственных связей между предоставляемыми преференциями, бюджетными расходами и достижением публичных целей.

Сформулировано авторское определение ТПР в концепции финансового регулирования и систематизированы отличительные признаки, определяющие правовую сущность режима. На основе выделенных признаков выявлены ТПР и проведено их разграничение со смежными правовыми

явлениями. Показано, что ряд режимов и правовых явлений обладает отдельными сходными элементами с ТПР, однако не образует ТПР ввиду отсутствия совокупности ключевых признаков и (или) несоответствия целям пространственного и (или) инновационного развития.

В работе установлено, что нормативная основа функционирования ТПР характеризуется многоуровневостью и неоднородностью источников, что затрудняет обеспечение единства правового пространства и порождает коллизии. Для устранения фрагментарности регулирования обоснована необходимость принятия рамочного федерального закона.

Отдельный блок выводов связан с финансово-правовыми механизмами ТПР. В налоговой сфере показано, что действующее регулирование не содержит общих критериев применения налоговых мер для целей ТПР, что приводит к разноречивости решений, усложнению администрирования и формированию дополнительных рисков для резидентов при сохранении возможностей злоупотреблений. В качестве системного решения предложено формирование специального налогового режима для резидентов ТПР на основе унифицированных правил и процедур, соотнесённых с целями режима и критериями эффективности. В бюджетной сфере обосновано рассмотрение бюджетно-правового регулирования ТПР как комплекса взаимосвязанных расходных и доходных полномочий публично-правовых образований, реализуемого на разных уровнях. Показано, что инфраструктурный и долгосрочный характер бюджетных расходов требует согласования с бюджетными циклами, а налоговые льготы как налоговые расходы нуждаются в специальном правовом сопровождении и сопоставимых методиках оценки результативности. Обоснована необходимость уточнения статуса управляющей компании и выстраивания системы финансового контроля, включающей бюджетный мониторинг наряду с налоговыми инструментами. В таможенной сфере установлено, что процедура свободной таможенной зоны выполняет обеспечительную роль в механизме ТПР и нуждается в единообразном нормативном закреплении и администрировании, а также в

устойчивых решениях по финансированию инфраструктуры.

На основе зарубежного опыта сделан вывод, что результативность ТПР определяется качеством правового регулирования и принимаемых управленческих решений, а не увеличением числа режимов, при этом анализ практики стран БРИКС позволил выявить риски, связанные с тем, что различия в национальных правилах, могут затруднить выработку единых подходов на международном уровне в складывающихся сложных геополитических реалиях. В связи с этим обоснована необходимость формирования международно-правовой основы режимного регулирования международных (межгосударственных) ТПР через международный акт, определяющий параметры преференциального режима, порядок взаимодействия государств, цели и принципы сотрудничества.

IV. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Список работ, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ по специальности и отрасли наук:

1. Онищенко К. В. Понятие и признаки территориальных преференциальных режимов: конституционно-правовые аспекты институционализации и финансового регулирования // Конституционное и муниципальное право. — 2024. — №1. — С. 40–47 (0,4 п.л.). EDN: IAOYUK. Импакт-фактор 1,132 (РИНЦ).
2. Онищенко К. В. Зарубежный опыт финансово-правового регулирования территориальных преференциальных режимов // Финансовое право. — 2024. — № 2. — С. 11–14. (0,2 п.л.). EDN: AJKKTW. Импакт-фактор 1,043 (РИНЦ).
3. Онищенко К. В. Основные тенденции развития финансово-правового регулирования территориальных преференциальных режимов на современном этапе // Право и государство: теория и практика. — 2024. — № 7 (235). — С. 229–233. (0,3 п.л.). EDN: BZWFRH. Импакт-фактор 0,197 (РИНЦ).
4. Онищенко К. В. Финансово-правовые цели создания территориальных преференциальных режимов // Юридический мир. — 2024. — № 7. — С. 14–17. (0,3 п.л.). EDN: ZHYVQH. Импакт-фактор 0,164 (РИНЦ).
5. Онищенко К. В. Территориальные преференциальные режимы: основные подходы к определению признаков, составу, классификации и отграничению от смежных категорий // Вестник Московского университета. Серия 26. Государственный аудит. — 2025. — № 2. — С. 7–20. (0,6 п.л.). EDN: OEVKRW. Импакт-фактор 0,207 (РИНЦ).
6. Онищенко К. В. Развитие налогообложения резидентов территориальных преференциальных режимов // Юрист. — 2025. — № 5. — С. 48–53. (0,4 п.л.). EDN: OXETNA. Импакт-фактор 1,117 (РИНЦ).
7. Онищенко К. В. Международная территория опережающего развития как новое направление в развитии территориальных

преференциальных режимов // Финансовое право. - 2025. - № 12. - С. 33-37.
(0,3 п.л.). EDN: PMPTGL. Импакт-фактор 1,043 (РИНЦ).