

## **НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ СООТНОШЕНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ «СПЕЦИАЛЬНЫХ» И «СВОБОДНЫХ» ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН КАК ИНСТРУМЕНТОВ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<sup>1</sup>**

**Аннотация.** Первостепенную задачу пространственного развития Российской Федерации, направленную на рост социально-экономических показателей регионов, обеспечивают различные специальные законодательные инструменты — преференциальные режимы. Применяемые экономико-правовые модели развития территории берут свое начало с внедрения особых экономических зон (ОЭЗ). Наряду с данным экономическим явлением функционирует механизм свободной экономической зоны (СЭЗ), часто принимаемый за ОЭЗ. В работе анализируются подходы к соотношению инструментов ОЭЗ и СЭЗ, выявляются как общие свойства, присущие режимам, в результате которых среди ученых происходит их фактическое отождествление, так и особенности, отражающие специфику их функционирования. Делается вывод о существовании в законодательстве двух различных правовых конструкций одного экономического явления, направленных на выполнение общей задачи. В итоге проведенного исследования предлагаются подходы к совершенствованию правового регулирования в указанной сфере в направлении унификации законодательства.

**Ключевые слова:** пространственное развитие, специальный правовой режим, свободная экономическая зона, особая экономическая зона.

Преференциальные режимы развития территорий являются востребованным инструментом, задействованным в процессе, направленном на социально-экономический рост регионов, о чем свидетельствует мировой опыт в заявленной сфере. Сущность механизмов заключается в благоприятном инвестиционном «климате» с льготными условиями отличными от общих правил, которые способствуют комфортному ведению предпринимательской деятельности и устанавливаются на определенной территории для заинтересованных инвесторов и резидентов.

Подобные инструменты известны также и отечественной практике, в общей сложности в различных субъектах Российской Федерации насчитывается, по меньшей мере, более 100 специальных правовых режимов ведения предпринимательской деятельности, закрепленных за конкретными регионами. Данная популярность обуславливает повышенное внимание исследователей к правовым и экономическим аспектам функционирования различных моделей регулирования инвестиционных экономических процессов.

Большинство научных трудов в заявленной области посвящено деятельности особых экономических зон, проявивших себя в качестве первых опытных правовых конструкций в исследуемой сфере. При этом, зачастую режим ОЭЗ отождествляют с иной законодательной конструкцией, а именно свободной экономической зоной. Таким образом, два экономических явления предстают фактически в качестве одной категории, данный процесс требует осмысления.

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 24-28-00016, <https://rscf.ru/project/24-28-00016/>.

Прежде всего, отталкиваясь от основы правового регулирования отношений в сфере функционирования указанных механизмов, необходимо констатировать наличие самостоятельных законодательных единиц, регламентирующих их введение, определяющих дефиницию и особые свойства.

Так, правовой режим для всех типов ОЭЗ (за исключением действующих на основе собственного федерального законодательства, например, ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях) фиксируется в едином Федеральном законе от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — ФЗ «Об ОЭЗ»). Для СЭЗ действуют отдельные правовые акты: Федеральный закон от 29.11.2014 № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», а также Федеральный закон от 24.06.2023 № 266-ФЗ «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области и Херсонской области» (для субъектов далее — ДНР и ЛНР). Всего на территории Российской Федерации в настоящее время зарегистрировано 52 ОЭЗ и 2 СЭЗ<sup>1</sup>. Объединяющую позицию в данном контексте занимает право Евразийского экономического сообщества, поскольку законы о СЭЗ и ОЭЗ содержат прямую отсылку к регулированию указанными актами.

При обращении к отечественным нормативным положениям, законодателем предлагается следующая дефиниция: ОЭЗ есть определенная Правительством Российской Федерации часть территории, на которой устанавливается особый режим ведения предпринимательской деятельности, а также допускается установление таможенной процедуры свободной таможенной зоны. Аналогичным образом сконструировано понятие СЭЗ, в качестве режимов, устанавливаемых на конкретных территориях, поименованных в самих федеральных законах, при этом уточняется, что наряду с предпринимательской, допускается ведение иной деятельности.

Международные предписания Евразийской экономической организации предлагают определять исследуемые категории однообразно, применяя единую терминологию «свободная (специальная, особая) экономическая зона», закрепленную в заключенном между государствами — членами таможенного союза в рамках Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 г.

Следовательно, можно заключить, что для законодателя ОЭЗ и СЭЗ представляют практически идентичный экономико-правовой инструмент, чего нельзя отметить для неоднозначной практики, складывающейся среди исследователей. Среди большинства авторов в научной среде встречаются позиции аналогичные воле законодателя. Анализируя правовые категории ОЭЗ и СЭЗ, ученые находят их синонимичными<sup>2</sup>, но существуют и иные подходы. В отдельных исследованиях соотношение указанных инструментов свидетельствует об отсутствующей полной эквивалентности и существующей

---

<sup>1</sup> Официальный портал об особых экономических зонах. URL: <https://оэз.рф/> (дата обращения: 01.10.2024).

<sup>2</sup> См. например: Эляков А. Л. Особые экономические зоны в Российской Федерации: правовые аспекты развития и оценка эффективности деятельности // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2021. № 3-2. С. 163-174; Лисица В. Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации. Новосибирск: РИФ-Новосибирск, 2010. 359 с.; Самойлова В. В. Триумфальное возвращение особых экономических зон: развитие экономики или пустые надежды? // Финансовое право. 2021. № 12. С. 35-38. DOI 10.18572/1813-1220-2021-12-35-38.

дифференциации<sup>1</sup> по ряду критериев. В качестве иной точки зрения предлагается считать СЭЗ разновидностью ОЭЗ<sup>2</sup>. При таком положении вещей сохраняющаяся неоднозначность к определению функционирующих инструментов становится препятствием к пониманию правовой сущности исследуемых категорий, что ставит необходимым решение указанной задачи, исследовав особенности создания и функционирования ОЭЗ и СЭЗ.

Вопрос введения инструментов развития территорий в соответствии с законодательством для ОЭЗ относится к компетенции Правительства Российской Федерации и оформляется соответствующим постановлением, в то время как с режимом СЭЗ несколько иное положение — для его установления необходимо учреждение конкретного федерального закона. Отличается и срок функционирования инструментов, например, ОЭЗ создается сроком на 49 лет без возможности продления. Интересная ситуация складывается для СЭЗ с отдельной арифметикой: общего конкретизированного срока установления законодатель не обозначает. В Крыму и Севастополе — СЭЗ введена в 2015 году сроком на 25 лет, а в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской области в 2023 году до 2050 года, оба режима введены с возможностью продления.

Обращают на себя внимание и различия в основаниях досрочного прекращения функционирования экономических моделей. Если для СЭЗ предусмотрен лишь один основной пункт, заключающийся в необходимости обеспечения безопасности государства, жизни и здоровья людей, а также охраны окружающей среды, то для ОЭЗ, помимо данного основания, фигурирует целый список, связанный с необходимостью заключения во временном интервале 3-5 лет соглашений, исходя из которых будет осуществляться деятельность либо если таковая резидентами не осуществляется вовсе, а также если будет принято решение об отсутствии показателей эффективности от учреждения режима на территории. В данном случае вне зависимости от показателей режим СЭЗ имеет более устойчивое положение поскольку прекращение его действия не ставится под конкретные условия показателей эффективности, но при этом, регулирование инструмента ОЭЗ видится более проработанным по данному критерию.

Также для учреждения ОЭЗ характерно выделение их типов в зависимости от осуществляемой деятельности: технико-внедренческие, промышленно-производственные, туристско-рекреационные и портовые режимы соответственно. Такое видовое разделение соотносится с целями зонирования территорий для развития отраслей экономики по соответствующим направлениям туристической сферы, совершенствование инфраструктуры регионов. В СЭЗ такой динамики типологизации не предусмотрено, однако цели внедрения сопоставимы с теми, что и для ОЭЗ, в том числе, фиксируется задача, направленная на улучшение качества жизни граждан и повышение данного уровня.

Необходимо отметить, что многие положения «молодого» по времени функционирования режима СЭЗ, установленного на новых территориях в ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях, идут по стопам предшественника «крымского» варианта. Од-

---

<sup>1</sup> Тюрин И. В. К вопросу о сохраняющейся неоднозначности понимания термина «особая экономическая зона» по российскому законодательству // Журнал российского права. 2023. Т. 27. № 8 С. 136–149. DOI: 10.61205/jrp.2023.097; Буткевич О. В. О соотношении понятий «особая экономическая зона» и «свободная экономическая зона» // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. 2016. №3. С. 163–169.

<sup>2</sup> Архипов А. Ю., Павлов П. В., Татарова А. В. Институты особой экономической зоны и приграничной торговли как структуры эффективного развития международной инвестиционной деятельности. Таганрог, 2011. 294 с.

нако на территории СЭЗ, действующей в Республике Крым и городе федерального значения Севастополе применяется исключительный подход к особенностям регулирования труда иностранных лиц, их въезда и выезда, а также, например, в части упрощенного порядка оформления виз для иностранных граждан, прибывающих в туристических целях или в целях сотрудничества. Указанное обстоятельство распространяется также на существующие положения в области морского транспорта по вопросам регистрации судов в свободном порту, грузов, товаров, обусловленные географией расположения СЭЗ. Таким образом, при формировании условий, допускающих ведение деятельности в пределах режима, учитываются географические факторы. Данное положение отражается в особенных предписаниях, содержащихся относительно СЭЗ, действующей в Крыму и Севастополе.

Круг субъектов, которые имеют право осуществлять деятельность на льготных условиях в каждой модели различен. К осуществлению функционала ОЭЗ допускаются резиденты, статус которых соответствует заявленным требованиям. В качестве последних могут быть допущены индивидуальные предприниматели или коммерческие организации (кроме унитарных предприятий), в то время как ведению деятельности в СЭЗ открывается для участников, а также, не имеющих данного статуса, что подразумевает более открытую модель «вхождения» в работу режима, в том числе для тех же субъектов, которые не могут быть резидентами в ОЭЗ. Высказывается мнение, что круг участников в ОЭЗ ограничен в связи с тем, что не вошедшие субъекты не обладают правом собственности на имущество, за счет которого осуществляют хозяйственную деятельность, а приобретают лишь право хозяйственного ведения или оперативного управления<sup>1</sup>.

Расхождения наблюдаются и в вопросах управления инструментами развития территорий. Система курирующих режим органов ОЭЗ может несколько отличаться в зависимости от распределения полномочий и составлять либо единую систему, состоящую из федерального органа исполнительной власти, субъектов, а также управляющей компании либо осуществляется делегированное управление при передаче полномочий органу исполнительной власти субъекта и (или) управляющей компании. Среди ОЭЗ состав управляющих органов отличен: в ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областях таковыми выступают уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, определенный Правительством РФ и управляющая компания — «Фонд развития территорий». В Республике Крым и городе федерального значения Севастополе ситуация индивидуальная: управляют режимом уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, экспертные советы и высшие исполнительные органы государственной власти — собственные для каждого из двух субъектов.

Общим для ОЭЗ и СЭЗ выступает позиция относительно предоставления преференций, т.е. одной из основных сущностных характеристик правовой природы преференциального режима. Список льгот составляют, прежде всего, фиксация свободной таможенной зоны, связанной с вывозом и ввозом товара без уплаты платежей, нулевой налог на имущество до 10 лет действия, а также на предоставление земельных участков для реализации проектов без торгов и без уплаты арендных платежей, отсутствие транспортного налога и сниженная ставка налога на прибыль. Среди специальных преференций действует упрощенный визовый режим для иностранных граждан при въезде в Республику Крым и город Севастополь.

---

<sup>1</sup> Булгакова Л. И. Особенности правового статуса участника свободной экономической зоны на территории Республики Крым и города Севастополя // Modern Science. 2019. № 8-2. С. 125–132.

Исследуя особенности функционирования режимов СЭЗ и ОЭЗ логичным заключением будет формула об отсутствующей полной тождественности закрепленных законодателем инструментов.

В свою очередь, регулирование режима ОЭЗ является более проработанным и развернутым, в первую очередь, обусловленное длительным периодом функционирования, включающее типологизацию зон, требования к показателям эффективности внедрения, а также широкий перечень оснований прекращения их деятельности. При этом, нельзя не отметить индивидуальную специфику функционирования и внутри существующих СЭЗ, которая наблюдается в исследуемых положениях и заключается в том, что даже в рамках одного правового режима ведения деятельности условия, формулируемые законодателем, могут приобретать различную интерпретацию в зависимости от конкретных факторов, в частности, географических с учетом региональной специфики.

Несмотря на различия в порядке создания, управления и субъектах деятельности, сущностные характеристики, определяемые правовую природу установления исследуемых инструментов имеют общие черты, в том числе, при их определении, а также в части предоставляемых в рамках режима особых (преференциальных) условий деятельности. Безусловно, в диктуемых отличными друг от друга правовыми нормами критериях функционирования режимов ОЭЗ и СЭЗ, недопустимо заменять или проводить взаимное исключение одного другим. В сложившемся положении, общие вопросы регулирования деятельности режимов ОЭЗ и СЭЗ, как инструментов развития территорий, необходимо фиксировать единым порядком в качестве производных одного экономического явления с общим замыслом, в то время как режимные особенности отражать отдельно. Подходящей моделью в данном случае видится создание унифицированного нормативно-правового акта, предусматривающего общие правила функционирования преференциальных режимных территорий, а также учитывающего специфику их деятельности.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Архипов, А. Ю. Институты особой экономической зоны и приграничной торговли как структуры эффективного развития международной инвестиционной деятельности / А. Ю. Архипов, П. В. Павлов, А. В. Татарова. — Таганрог: Технологический институт Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Южный федеральный университет» в г. Таганроге, 2011. — 294 с.

2. Булгакова, Л. И. Особенности правового статуса участника свободной экономической зоны на территории Республики Крым и города Севастополя / Л. И. Булгакова // *Modern Science*. — 2019. — № 8-2. — С. 125-132.

3. Буткевич, О. В. О соотношении понятий «особая экономическая зона» и «свободная экономическая зона» / Буткевич О. В. // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. — 2016. — № 3. — С. 163–169.

4. Лисица, В. Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации / В. Н. Лисица. — Новосибирск: РИФ-Новосибирск, 2010. — 359 с.

5. Самойлова, В. В. Триумфальное возвращение особых экономических зон: развитие экономики или пустые надежды? / В. В. Самойлова // *Финансовое право*. — 2021. — № 12. — С. 35–38. DOI 10.18572/1813-1220-2021-12-35-38.

6. Тюрин, И. В. К вопросу о сохраняющейся неоднозначности понимания термина «особая экономическая зона» по российскому законодательству / И. В. Тюрин // *Журнал российского права*. — 2023. — Т. 27, № 8. — С. 136–149. DOI: 10.61205/jrp.2023.097.

7. Эляков, А. Л. Особые экономические зоны в Российской Федерации: правовые аспекты развития и оценка эффективности деятельности / А. Л. Эляков // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. — 2021. — № 3-2. — С. 163–174.