

УДК 342.1

DOI 10.18413/2075-4566-2018-43-3-519-524

ОСОБАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗОНА КАК ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРИМЕНТ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

SPECIAL ECONOMIC ZONE AS A LEGAL EXPERIMENT IN THE DEVELOPMENT OF TERRITORIES IN RUSSIAN FEDERATION

Г.Г. Загайнова

G.G. Zagaynova

Северо-Кавказский филиал Российского государственного университета правосудия,
Россия, 350002, г. Краснодар, ул. Леваневского, 187/1

Severo-Kavkazskiy branch of the «Russian state University of justice»,
187/1 Levanevskogo str., Krasnodar, 350002, Russia

E-mail: goarikk@yandex.ru

Аннотация

В статье представлены результаты анализа нормативных правовых актов, регулирующих функционирование особых экономических зон в Российской Федерации. Автором на основе указанных норм представлены положения, доказывающие экспериментальный характер правоотношений, возникающих в связи с созданием особых экономических зон. Одним из выводов явился тезис о формировании некоторой модели правового эксперимента в регулировании особых экономических зон, составные элементы которой при достижении конкретных результатов, выраженных в количественном эквиваленте, могут подвергаться сравнению с учетом хронологического критерия или иных качественных характеристик.

В статье также представлены предложения, направленные на совершенствование законодательной и подзаконной базы, определяющей особые экономические зоны в России.

Abstract

The article presents the results of the analysis of normative legal acts regulating the functioning of special economic zones in the Russian Federation. The author on the basis of these rules presents the provisions proving the experimental nature of legal relations arising in connection with the creation of special economic zones. One of the conclusions was the thesis about the formation of a certain model of legal experiment in the regulation of special economic zones, the constituent elements of which, when achieving specific results expressed in quantitative terms, can be compared with the chronological criterion or other qualitative characteristics.

The article also presents proposals aimed at improving the legislative and regulatory framework that defines special economic zones in Russia.

Based on the positive and negative results of the development of the experimental territories, it is necessary to follow the substantive additions and clarifications of legal science, as well as proposals aimed at improving the Russian legislation on the territories.

Ключевые слова: государственная территория, особая экономическая зона, свободная экономическая зона, эксперимент, правовой режим.

Keywords: state territory, special economic zone, free economic zone, experiment, legal regime.

В структуре современной государственной территории выделена особая экономическая зона, для которой характерно установление особых таможенных и налоговых режимов, финансовых и административных льготных режимов по сравнению с общим ре-



жимом инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной [Территория в публичном праве, 2013].

Уточним, что в современный период особые экономические зоны действуют в четырех субъектах Российской Федерации (Республика Крым, город федерального значения Севастополь, Калининградская и Магаданская области) на основании трех федеральных законов [СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2807; 2014. № 52 (часть I). Ст. 7534; СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 280; 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7564; СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6658; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 39]. При этом, особая экономическая зона в Магаданской области была создана в 1999 г. до принятия рамочного федерального закона 2005 г. об особых экономических зонах [СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127; 2017. № 30. Ст. 4457]. Полагаем, данный факт следует расценивать в качестве положительно зарекомендовавшего себя правового эксперимента развития различных территорий, который привел к разработке и принятию рамочных установлений, а в последующем востребованных документов о создании особых экономических зон в Калининградской области (2006 г.), Республике Крым и городе федерального значения Севастополь (2014 г.).

Заметим, что рассматриваемые современные законодательные акты являются позитивным результатом ранее неоднократно предпринимавшихся попыток создания в России особых экономических зон: Находка (1994 г.) [СЗ РФ. 1994. № 20. Ст. 2279; 2007. № 34. Ст. 4251] и Калининградская область (1996 г.) [СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 224]. Даже был принят указ Президента РФ от 4 июня 1992 г. № 548, консолидировавший некоторые меры по развитию свободных экономических зон на территории Российской Федерации [Российская газета. 1992, 9 июня; СЗ РФ. 2001. № 36. Ст. 3543].

Современные особые экономические зоны были созданы:

с учетом специфического географического положения Магаданской области и значения для геополитических интересов Российской Федерации (ст. 1 федерального закона от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ);

с учетом геополитического положения Калининградской области в целях ускорения ее социально-экономического развития (ст. 1 федерального закона от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ).

Принятие в состав Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополь потребовало от государства, помимо прочего, объединения правотворческих усилий в целях адаптации новых территорий к условиям единого социально-экономического, правового и политического пространства [СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1529; 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4789; СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7532; 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7543; СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3945; 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4815]. В этой связи также был принят федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ, обусловивший введение особого правового режима на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития, привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развития транспортной и иных инфраструктур, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышения уровня и качества жизни граждан (ст. 1).

Далее, опираясь на нормы федеральных законов о существующих в России особых экономических зонах, представим положения, свидетельствующие в пользу экспериментального характера заявленных правоотношений.

Во-первых, установленные сроки правовых явлений. Так, на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополь сроком на 25 лет создается свободная экономическая зона. В то же время ее функционирование может быть прекращено досрочно, если это вызвано необходимостью защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Срок функционирования Особой экономической зоны в Магаданской области ограничен 31 декабря 2025 г.

Функционирование Особой экономической зоны может быть прекращено досрочно на основании федерального закона в случаях введения на всей территории Российской Федерации военного положения или введения на всей территории нашего государства на срок более чем три месяца чрезвычайного положения.

Возможна и досрочная ликвидация Особой экономической зоны в Магаданской области (на основании федерального закона).

Что касается Особой экономической зоны в Калининградской области, то она функционирует до 31 декабря 2045 г. Федеральным законом предусмотрены идентичные приведенным основания прекращения ее функционирования.

Во-вторых, последовательное использование в отношении правового режима характеристики «особый», что уже само по себе является отличием от стандартных процедур, применяемых к аналогичным правоотношениям. При этом в ст. 2 федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ дано определение особого правового режима на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Он включает в себя особенности правового регулирования отношений в сферах привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, регулирования въезда в Республику Крым и город федерального значения Севастополь и выезда за пределы Республики Крым и города федерального значения Севастополя иностранных граждан, а также осуществления деятельности в области морского транспорта.

Таким образом, обобщенная характеристика правового режима в качестве «особого» опосредовала появление в законе смежного понятия «особенности», которое включено практически в каждую статью (к примеру, ст.ст. 4–6, 17, 22 и др.) и позволяет демонстрировать законодателю нетипичный подход в отношении правового регулирования заявленных территорий.

Обратим внимание на использование в рассматриваемой группе законов характеристик экономической зоны в качестве особой или свободной. Применительно к Калининградской и Магаданской областям в наименованиях сформулирована «особая экономическая зона». При этом, в основных понятиях, представленных в федеральном законе от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ, особая экономическая зона в Магаданской области дефинирована территорией, которая расположена в административных границах города Магадана и на которой в соответствии федеральным законом устанавливается особый правовой режим хозяйственной деятельности и применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны. Таким образом, особая экономическая зона предполагает особый правовой режим.

Если мы обратимся к основным понятиям в федеральном законе от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ, то увидим, что в соответствии с ним особая экономическая зона в Калининградской области предполагает действие специального правового режима. Очевидны разночтения, раскрывающие особую экономическую зону как особый и специальный правовой режим.

Согласно п. 1 ст. 2 федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ особая экономическая зона является частью территории Российской Федерации, которая определяется Правительством Российской Федерации и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны. Таким образом, рамочно в российском законодательстве особая экономическая зона сопоставлена с особым правовым режимом. Полагая, специальные законодательные установления должны соответствовать общим.

Также заметим, что федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ в отличие от федеральных законов от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ и от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ в наименовании использует формулировку свободной экономической зоны. А при определении в



текстах законов свободной экономической зоны и особой экономической зоны в Калининградской области даны идентичные определения с разницей в аспектах особого и специального режимов. Вместе с тем понятие специального режима далее в законодательстве не имеет пояснения. Также возникает вопрос о целесообразности поименования экономической зоны в Крыму и Севастополе в качестве «свободной», поскольку законодатель дает тождественные определения для свободной и особой экономической зоны.

Таким образом, считаем целесообразным при принятии в дальнейшем федеральных законов об экономических зонах использовать характеристику «особых», что соответствует рамочному законодательству. В этом ключе целесообразно изменить и наименование федерального закона от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ.

В-третьих, постановка цели реализации особого (специального правового режима) на соответствующих территориях (были раскрыты выше в тексте статьи).

В-четвертых, утверждены правила, устанавливающие порядок ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополь, а также подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны [СЗ РФ. 2015. № 51 (часть III). Ст. 7350; 2017. № 24. Ст. 3531].

Для осуществления оценки эффективности используются и установлены показатели и критерии оценки эффективности.

Отчетность также предусмотрена на уровне Приказа Минэкономразвития России от 15 июня 2016 г. № 374 [Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2016 г.].

Применительно к иным зонам таких подзаконных актов нет, но представляется необходимой разработка вопроса о принятии аналогичных документов для иных особых экономических зон с целью мониторинга реализуемого эксперимента.

Как видим, законодательно, а также с включением норм подзаконного характера определена некоторая модель, составные элементы которой при достижении конкретных результатов, выраженных в количественном эквиваленте, могут подвергаться сравнению с учетом хронологического критерия или иных качественных характеристик.

Полагаем, в перспективе опыт реализации федеральных законов о свободных экономических зонах будет иметь важное практическое значение как для территорий советующих субъектов, так и его распространения на территории с аналогичными условиями. Сами территории рассмотренных субъектов России будут являться экспериментальными по отношению к последующим правоотношениям однородного характера с иными территориями. На основе положительных и отрицательных результатов развития экспериментальных территорий необходимо следуют содержательные дополнения и уточнения юридической науки, а также предложения, направленные совершенствования российского законодательства о территориях.

Список литературы References

1. Территория в публичном праве / И.А. Алебастрова, И.А. Исаев, С.В. Нарутто и др. М.: Норма, Инфра-М, 2013.

Territoriya v publichnom prave / I.A. Alebastrova, I.A. Isaev, S.V. Narutto i dr. M.: Norma, Infra-M, 2013.

2. Федеральный закон от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Документ утратил силу с 1 июля 2006 г. в связи с принятием Федерального закона от 10.01.2006 г. № 16-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 224.

Federal'nyj zakon ot 22 yanvaryaya 1996 g. № 13-FZ «Ob Osoboj ehkonomicheskoy zone v Kaliningradskoj oblasti». Dokument utratil silu s 1 iyulya 2006 g. v svyazi s prinyatiem Federal'nogo zakona ot 10.01.2006 g. № 16-FZ // SZ RF. 1996. № 4. St. 224.

3. Федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» (ред. от 22.12.2014 г.) // СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2807; 2014. № 52 (часть I). Ст. 7534.

Federal'nyj zakon ot 31 maya 1999 g. № 104-FZ «Ob Osoboj ehkonomicheskoy zone v Magadanskoj oblasti» (red. ot 22.12.2014 g.) // SZ RF. 1999. № 23. St. 2807; 2014. № 52 (chast' I). St. 7534.

4. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ред. от 18.07.2017 г.) // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127; 2017. № 30. Ст. 4457.

Federal'nyj zakon ot 22 iyulya 2005 g. № 116-FZ «Ob osobyh ehkonomicheskikh zonah v Rossijskoj Federacii» (red. ot 18.07.2017 g.) // SZ RF. 2005. № 30 (ch. II). St. 3127; 2017. № 30. St. 4457.

5. Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017 г.) // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 280; 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7564.

Federal'nyj zakon ot 10 yanvarya 2006 g. № 16-FZ «Ob Osoboj ehkonomicheskoy zone v Kaliningradskoj oblasti i o vnesenii izmenenij v nekotorye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» (red. ot 05.12.2017 g.) // SZ RF. 2006. № 3. St. 280; 2017. № 50 (Chast' III). St. 7564.

6. Федеральный закон от 2 апреля 2014 г. № 37-ФЗ «Об особенностях функционирования финансовой системы Республики Крым и города федерального значения Севастополя на переходный период» (ред. от 29.07.2017 г.) // СЗ РФ. 2014. № 14. Ст. 1529; 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4789.

Federal'nyj zakon ot 2 aprelya 2014 g. № 37-FZ «Ob osobennostyakh funkcionirovaniya finansovoj sistemy Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya na perekhodnyj period» (red. ot 29.07.2017 g.) // SZ RF. 2014. № 14. St. 1529; 2017. № 31 (Chast' I). St. 4789.

7. Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ред. от 29.12.2017 г.) // СЗ РФ. 2014. № 48. Ст. 6658; 2018. № 1 (Часть I). Ст. 39.

Federal'nyj zakon ot 29 noyabrya 2014 g. № 377-FZ «O razvitii Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya i svobodnoj ehkonomicheskoy zone na territoriyah Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya» (red. ot 29.12.2017 g.) // SZ RF. 2014. № 48. St. 6658; 2018. № 1 (Chast' I). St. 39.

8. Федеральный закон от 22 декабря 2014 г. № 421-ФЗ «Об особенностях правового регулирования отношений, связанных с предоставлением мер социальной защиты (поддержки), а также выплат по обязательному социальному страхованию отдельным категориям граждан, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ред. от 05.12.2017 г.) // СЗ РФ. 2014. № 52 (часть I). Ст. 7532; 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7543.

9. Federal'nyj zakon ot 22 dekabrya 2014 g. № 421-FZ «Ob osobennostyakh pravovogo regulirovaniya otnoshenij, svyazannyh s predostavleniem mer social'noj zashchity (podderzhki), a takzhe vyplat po obyazatel'nomu social'nomu strahovaniyu ot del'nym kategoriyam grazhdan, prozhivayushchih na territoriyah Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya» (red. ot 05.12.2017 g.) // SZ RF. 2014. № 52 (chast' I). St. 7532; 2017. № 50 (Chast' III). St. 7543.

10. Федеральный закон от 29 июня 2015 г. № 154-ФЗ «Об урегулировании особенностей несостоятельности (банкротства) на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017 г.) // СЗ РФ. 2015. № 27. Ст. 3945; 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4815.

Federal'nyj zakon ot 29 iyunya 2015 g. № 154-FZ «Ob uregulirovanii osobennostej nesostoyatel'nosti (bankrotstva) na territoriyah Respubliki Krym i goroda federal'nogo znacheniya Sevastopolya i o vnesenii izmenenij v ot del'nye zakonodatel'nye akty Rossijskoj Federacii» (red. ot 29.07.2017 g.) // SZ RF. 2015. № 27. St. 3945; 2017. № 31 (Chast' I). St. 4815.

11. Указ Президента РФ от 4 июня 1992 г. № 548 «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации» (ред. от 29.08.2001 г.) // Российская газета. 1992, 9 июня; СЗ РФ. 2001. № 36. Ст. 3543.

Ukaz Prezidenta RF ot 4 iyunya 1992 g. № 548 «O nekotoryh merah po razvitiyu svobodnyh ehkonomicheskikh zon (SEHZ) na territorii Rossijskoj Federacii» (red. ot 29.08.2001 g.) // Rossijskaya gazeta. 1992, 9 iyunya; SZ RF. 2001. № 36. St. 3543.



12. Постановление Правительства РФ от 8 сентября 1994 г. № 1033 «О некоторых мерах по развитию свободной экономической зоны «Находка»» (ред. от 14.08.2007 г.) // СЗ РФ. 1994. № 20. Ст. 2279; 2007. № 34. Ст. 4251.

Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 8 sentyabrya 1994 g. № 1033 «O nekotoryh merah po razvitiyu svobodnoj ehkonomicheskoy zony «Nahodka»» (red. ot 14.08.2007 g.) // SZ RF. 1994. № 20. St. 2279; 2007. № 34. St. 4251.

13. Постановление Правительства РФ от 12 декабря 2015 г. № 1368 «Об утверждении Правил ежегодной оценки эффективности функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя и подготовки отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны» (ред. от 03.06.2017 г.) // СЗ РФ. 2015. № 51 (часть III). Ст. 7350; 2017. № 24. Ст. 3531.

14. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12 dekabrya 2015 g. № 1368 «Ob utverzhenii Pravil ezhegodnoj ocenki ehffektivnosti funkcionirovaniya svobodnoj ehkonomicheskoy zony na territoriyah Respubliki Krym i g. Sevastopolya i podgotovki otcheta o rezul'tatah funkcionirovaniya svobodnoj ehkonomicheskoy zony» (red. ot 03.06.2017 g.) // SZ RF. 2015. № 51 (chast' III). St. 7350; 2017. № 24. St. 3531.

15. Приказ Минэкономразвития России от 15 июня 2016 г. № 374 «Об утверждении формы отчета о результатах функционирования свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и г. Севастополя, представляемого высшим исполнительным органом государственной власти Республики Крым и высшим исполнительным органом государственной власти г. Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2016 г.

Prikaz Minekonomrazvitiya Rossii ot 15 iyunya 2016 g. № 374 «Ob utverzhenii formy otcheta o rezul'tatah funkcionirovaniya svobodnoj ehkonomicheskoy zony na territoriyah Respubliki Krym i g. Sevastopolya, predstavlyaemogo vysshim ispolnitel'nym organom gosudarstvennoj vlasti Respubliki Krym i vysshim ispolnitel'nym organom gosudarstvennoj vlasti g. Sevastopolya» // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii <http://www.pravo.gov.ru>, 14.07.2016 g.