

УДК 332.122

## АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ПРАВОВОГО СТАТУСА ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ

<sup>1</sup>Рязанцева М.В., <sup>2</sup>Якушова Е.С.

<sup>1</sup>ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва, e-mail: [mriaz@yandex.ru](mailto:mriaz@yandex.ru);

<sup>2</sup>ФГОБУ ВПО «Московский государственный университет геодезии и картографии» (МИИГАиК), Москва, e-mail: [yakena@yandex.ru](mailto:yakena@yandex.ru)

В 2014 году в законодательство Российской Федерации был введен новый термин для обозначения территорий со специальным правовым режимом предпринимательской (инвестиционной) деятельности – территории опережающего развития (ТОР). Цель данного исследования заключалась в анализе особенностей правового статуса территорий опережающего развития в Российской Федерации и определении их места в системе особых экономических зон. С помощью сравнительного анализ показан незначительный вклад Дальневосточного региона в экономику России, несмотря на достаточно высокие средние значения ВРП на душу населения. На основе изучения и анализа нормативно-правовых актов, определяющих правовой режим территорий опережающего развития и зон территориального развития, сделан вывод о том, что территории опережающего развития, по своей сути, являются новым поколением зон территориального развития.

**Ключевые слова:** особые экономические зоны, территории опережающего развития, региональная политика, инвестиции, инвестиционная политика

## THE ANALYSIS OF THE PECULIARITIES OF THE LEGAL STATUS TERRITORIES OF ADVANCED DEVELOPMENT

<sup>1</sup>Ryazantseva M.V., <sup>2</sup>Yakushova E.S.

<sup>1</sup>Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow, e-mail: [mriaz@yandex.ru](mailto:mriaz@yandex.ru);

<sup>2</sup>Moscow State University of Geodesy and Cartography (MIIGAiK), Moscow, e-mail: [yakena@yandex.ru](mailto:yakena@yandex.ru)

A new term for areas with a special legal duty of business (investment) activity had been introduced into the Russian Federation legislation in 2014: the territories of advanced development. The purpose of this research was to analyze the features of the legal status of the territories of priority development in the Russian Federation and the determination of their place in the system of special economic zones. Despite the relatively high average per capita GRP of Far East region, the comparative analysis showed a minor contribution of this region to the economy of Russia. We had made the analysis of legal acts defining the legal status of the territories of priority development areas and territorial development, and concluded that the territories of priority development, in essence, are the new generation of territorial development zones.

**Keywords:** special economic zones, territories of priority development, regional policy, investment policy

Сложность современного этапа развития российской экономики заключается в продолжающемся кризисе, в результате которого растут долговые обязательства регионов и увеличиваются диспропорции в темпах их экономического роста. В этой связи возрастает значение региональной политики, одной из главных целей которой является сглаживание наиболее острых социальных и экономических диспропорций между отдельными районами страны.

В последние годы государством было принято множество мер, направленных на стабилизацию ситуации, однако региональные диспропорции сохраняются, особенно в сфере промышленного производства. Одним из показателей, характеризующих данную тенденцию, является уровень ВРП на душу населения. По данным Росстата, ВРП на душу населения в среднем по России в 2013 г. составил 376,38 тыс. руб., при этом самый низкий уровень наблюдался в Чеченской Республике (88,46 тыс. руб.),

а самый высокий – в Ненецком автономном округе (4003,35 тыс. руб.) [1]. Средние значения ВРП на душу населения по федеральным округам (далее – ФО) более однородны (рис. 1), однако медианное значение ВРП на душу населения составляет 270,07 тыс. руб. Это значит, что более чем в 50% российских регионах уровень регионального ВРП на душу населения ниже среднероссийского уровня. В 2013 г. разброс средних значений ВРП на душу населения по регионам относительно среднего уровня (среднеквадратичное отклонение) составлял 89,63 тыс. руб.

Подобная неравномерность в экономическом развитии регионов может повлечь за собой серьезные негативные последствия, такие как рост социальной напряженности и ослабление экономического потенциала отдельных территорий в результате массового оттока трудовых и финансовых ресурсов. Все это, безусловно, отразится на устойчивости общественного устройства страны.

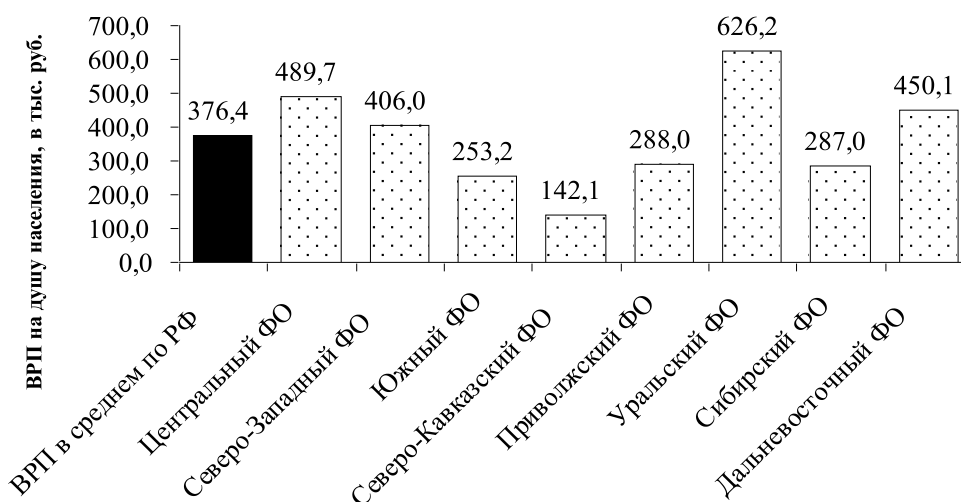


Рис. 1. Средний уровень ВРП на душу населения в федеральных округах РФ в 2013 г. [1]

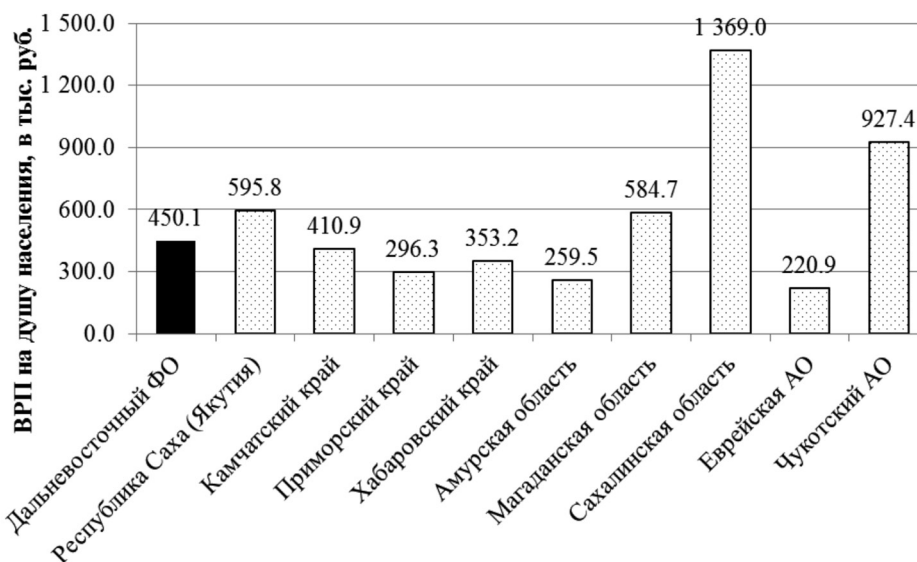


Рис. 2. Средний уровень ВРП на душу населения в разных регионах Дальневосточного федерального округа в 2013 г. [1]

В современных российских условиях одной из стратегий государства является усиление государственного влияния на региональные экономические процессы. В рамках данной стратегии 29 декабря 2014 года Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Федеральный закон № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в РФ» [2]. В ближайшие три года территории опережающего социально-экономического развития (далее ТОР) могут создаваться только в пределах Дальнево-

сточного федерального округа, а также на территориях моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением. Если по истечении этого срока реализация этого проекта будет признана успешной, то практика создания ТОР может быть распространена на всю Россию. В соответствии с Законом о ТОР, под территорией опережающего социально-экономического развития понимается часть территории субъекта РФ, на которой в соответствии с решением Правительства РФ установлен особый правовой режим

осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Выбор Дальневосточного округа в качестве региона, в котором планируется создание ТОР, неслучаен. Данный ФО обладает значительным потенциалом природных и интеллектуальных ресурсов. Вместе с тем, среди девяти субъектов РФ, образующих Дальневосточный ФО, только в четырех значения среднедушевого ВРП превышают средний уровень по данному округу, а в остальных пяти субъектах (Еврейская автономная обл., Амурская обл., Приморский край, Хабаровский край, Чукотский автономный округ) – ВРП на душу населения ниже среднего уровня по Дальневосточному ФО (рис. 2).

Сравнительный анализ вклада регионов в экономику Российской Федерации показывает незначительный вклад Дальневосточного региона в экономику России, несмотря на достаточно высокие средние значения ВРП на душу населения. Доля Дальневосточного ФО в российском ВВП в 2013 г. составляла 5,63 %, а удельный вес региона по объему привлеченных прямых иностранных инвестиций – 6,37% (табл. 1), что почти в 9 раз меньше вклада такого региона как Москва.

Российский и зарубежный опыт создания специальных экономических зон подтверждают их целесообразность (табл. 2). В 2005–2011 гг. средние темпы прироста экономики в регионах, где функционировали особые экономических зоны, во много раз опережали общемировые средние темпы прироста и средние темпы прироста в тех регионах, которые не использовали подобные формы поддержки предпринимательской деятельности. В этом плане особенно показателен опыт Китая.

Таблица 1

Сравнительный вклад регионов и ФО в экономику Российской Федерации [3]

Регион	Удельный вес региона в ВВП, %	Удельный вес региона по объему ПИИ, %
Центральный ФО	35,73	66,84
в т.ч. Москва	22,47	57,68
Московская область	4,80	5,41
Северо-Западный ФО	10,44	8,13
в т.ч. Санкт-Петербург	4,48	4,56
Южный ФО	6,13	2,02
Северо-Кавказский ФО	2,37	0,06
Приволжский ФО	15,13	6,91
Уральский ФО	13,62	6,56
Сибирский ФО	10,95	3,11
Дальневосточный ФО	5,63	6,37

Таблица 2

Сопоставление темпов прироста экономики в разных регионах, в которых созданы ОЭЗ в 2005–2011 гг. [4]

№ п/п	Регион	2005 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	Средний темп прироста, в %
1	Весь мир	3,5	1,4	-2,3	4,0	2,7	1,83
4	Китай	11,3	9,6	9,2	10,4	9,2	9,94
5	Гонконг (ОЭЗ)	7,1	2,3	-2,7	7,0	5,0	3,67
6	Макао, Китай (ОЭЗ, игорная зона)	8,3	2,8	1,5	26,2	20,7	11,47
7	Россия	6,4	5,2	-7,8	4,0	4,3	2,28
8	Татарстан (ОЭЗ, промышленная и технико-внедренческая зона)	5,5	7,7	-3,4	4,3	5,7	3,91
9	Липецкая обл. (ОЭЗ)	1,7	3,6	-6,5	4,0	4,8	1,43
10	Краснодарский край (игорная зона)	6,1	8,8	-1,8	6,2	7,6	6,38

Как отмечалось выше, в последнее десятилетие руководством страны был реализован целый комплекс мер, направленных на стимулирование территориального развития. Среди них особое место занимает создание особых экономических зон (далее ОЭЗ). В связи с введением в российское законодательство такого понятия как «территории опережающего развития» для обозначения территорий со специальным правовым режимом предпринимательской (инвестиционной) деятельности, возникает закономерный вопрос: можно ли в данном случае говорить о появлении новой правовой конструкции или речь идет всего лишь о новом синонимичном термине?

#### **Цель, материалы и методы исследования**

Цель данного исследования заключалась в анализе особенностей правового статуса территорий опережающего развития в Российской Федерации и определении их места в системе особых экономических зон (далее ОЭЗ).

В рамках исследования был проведен содержательный анализ нормативно-правовых документов, подкрепленный статистическим анализом данных Росстата, UNCTAD.

#### **Результаты исследования и их обсуждение**

На первом этапе исследования был проведен сравнительный анализ правового статуса ОЭЗ и ТОР, результаты которого представлены ниже.

В соответствии с российским законодательством, особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих и высокотехнологичных отраслей экономики, туризма и санаторно-курортной сферы, разработки и производства новых видов продукции, а также расширения транспортно-логистической инфраструктуры [5].

1. Целью создания ОЭЗ является развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развития транспортной инфраструктуры. В свою очередь создание ТОР призвано способствовать обеспечению ускоренного социально-экономического развития региона.

2. Не смотря на несколько различные цели создания, обе зоны ориентированы на привлечение инвестиций за счет обеспечения льготного режима осуществления предпринимательской деятельности.

3. Порядки создания ТОР и ОЭЗ не имеют существенных и сущностных отличий, а имеющиеся различия носят скорее формальный процедурный характер.

4. Территория опережающего социально-экономического развития не может создаваться в границах ОЭЗ или зоны территориального развития. В состав ТОР не может входить особая экономическая зона или зона территориального развития.

5. Требования к потенциальным резидентам ОЭЗ и ТОР схожие: необходимость регистрации в пределах ТОР/ОЭЗ; включение в реестр на основе заявки; бизнес-план; заключение соглашения о ведении определенной деятельности (со своими особенностями); выдача свидетельства резиденту или мотивированный отказ по почти таким же основаниям с небольшими различиями. В целом порядок регистрации резидентов ТОР и ОЭЗ также похож.

6. Сходство между ТОР и ОЭЗ просматривается и в механизме управления этими территориями. В обоих случаях федеральными законами предусмотрено создание Управляющей компании, 100% акций которой принадлежит Российской Федерации. Основными функциями управляющей компании является создание объектов инфраструктуры и обеспечение их функционирования; ведение реестра резидентов; предоставление резидентам определенного перечня услуг, а также осуществление контрольных функций.

Таким образом, различия между ТОР и ОЭЗ прослеживаются в их целевой направленности, специфике решаемых задач, размере территорий и др., но эти отличия незначительны, поскольку в настоящее время те же самые особые экономические зоны рассматриваются законодательством не только на федеральном уровне, но и на региональном уровне.

На втором этапе исследования была выдвинута гипотеза о том, что понятие «территория опережающего социально-экономического развития» является производным по отношению к понятию «зона территориального развития» (ЗТР). ЗТР – это часть территории региона, на которой юридическим лицам и предпринимателям предоставляются меры господдержки, чтобы сформировать благоприятные условия для инвестиций и тем самым ускорить социально-экономическое развитие [6].

Для подтверждения гипотезы был проведен сравнительный анализ правового положения этих территорий/зон, в результате которого были получены следующие выводы:

1. Создание ТОР и ЗТР преследует одну и ту же цель – ускорение социально-экономического развития субъекта РФ путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику.



2. Решение о создании ТОР и ЗТР принимает Правительство РФ. Однако в первом случае инициатива исходит от Минэкономразвития РФ, а во втором – от администрации субъекта РФ. Допускается создание зон территориального развития, также в случаях, установленных решениями или поручениями Президента РФ.

3. ТОР создается на 70 лет (с возможностью досрочного прекращения её существования или продления на более длительный срок), а ЗТР – строго на 12 лет (с возможностью досрочного прекращения её существования, без возможности продления).

4. В качестве основных мер господдержки резидентов ТОР и ЗТР можно назвать: предоставление бюджетных ассигнований; создание необходимой инфраструктуры и льготных ставок арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества; предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита. При этом важно отметить, что на территориях опережающего развития также применяются таможенные процедуры свободной таможенной зоны.

### Выводы

На основе изучения и анализа нормативно-правовых актов, определяющих правовой режим ТОР и ЗТР, можно констатировать, что территории опережающего развития, по своей сути, являются новым поколением зон территориального развития. При разработке этого инструмента регионального развития Правительство РФ постаралось учесть положительный и отрицательный опыт функционирования предшествующих зон с особым статусом, в том числе ЗТР. Следовательно, данное понятие не является новой правовой конструкцией.

Данный вывод подтверждается классификацией Международной организации труда, в соответствии с которой территории опережающего социально-экономического развития рассматриваются как одна из раз-

новидностей специальных экономических зон [7].

При разработке грамотной государственной политики и стратегии территории опережающего развития и зоны территориального развития могут стать центрами возрождения российских регионов, способствовать развитию потенциала регионов, сохранению их кадров, снижению социальной напряженности.

Перспективы создания и дальнейшего усовершенствования зон ускоренного роста в экономике РФ во многом зависят от постоянного совершенствования и повышения эффективности российского законодательства в области создания и функционирования особых экономических зон, а также от создания оптимальных методов контроля за его исполнением.

### Список литературы

1. Валовой региональный продукт на душу населения по субъектам Российской Федерации в 1998-2013 гг. // Официальный Интернет-ресурс Федеральной государственной службы статистики России. URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts/#) (дата обращения: 14.06.2015).
2. Федеральный закон Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. 31.12.2014. URL: <http://www.rg.ru/2014/12/31/territorii-dok.html> (дата обращения: 20.05.2015).
3. Современная финансовая политика России: вопросы теории и практики: Монография; под ред. Л.А. Толстолесовой. – Новосибирск: Изд. «СибАК», 2013. – С. 61.
4. Финансовые аспекты регионального развития в посткризисные периоды: Монография; под ред. Л.А. Толстолесовой. – Новосибирск: Изд. «СибАК», 2014. – С. 102.
5. Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета. 27.07.2005. URL: <http://www.rg.ru/2005/07/27/ekonom-zony-dok.html> (дата обращения: 20.05.2015).
6. Федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации» // Российская газета. 06.12.2011. URL: <http://www.rg.ru/printable/2011/12/06/terrzony-site-dok.html> (дата обращения: 20.05.2015).
7. Васютинский И.Ю., Рязанцева М.В., Якушова Е.С. Стратегическое управление специальными экономическими зонами на основе рейтинга эффективности // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. – 2014. – № 3. – С. 262–266.