

Е. К. Глушко

**АДМИНИСТРАТИВНЫЕ  
РЕЖИМЫ  
ТЕРРИТОРИЙ**



Москва  
2017

УДК  
ББК

Сведения об авторе:

*Глушко Елена Константиновна*, профессор  
кафедры конституционного и административного права  
факультета права Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики».

Издание монографии одобрено на заседании кафедры  
конституционного и административного права  
факультета права Национального исследовательского университета  
«Высшая школа экономики».

Рецензент:

*Ларин А. Ю.*, заведующий кафедрой теории,  
истории права и публичноправовых дисциплин  
ФГБОУВО «Российская государственная академия  
интеллектуальной собственности».

Книга подготовлена при информационной поддержке  
СПС «КонсультантПлюс».

**Глушко Е. К.**

**Административные режимы территорий.** — М.: ТЕИС, 2017. —  
128 с.

ISBN 978-5-906783-

В монографии исследуются понятие административного режима территории, классификации таких режимов, а также проблемы их правового регулирования.

В книге рассмотрена организация административного управления в особых экономических зонах, зонах территориального развития, на территориях опережающего развития, в свободном порту Владивосток.

Проанализированы административные режимы территорий с особым порядком осуществления инновационной и научной деятельности: наукоградов, инновационного центра «Сколково» и международного медицинского кластера.

Специальная глава посвящена территориальным основам развития промышленности и сферы высоких технологий.

Книга рассчитана на студентов, аспирантов, преподавателей вузов, а также широкий круг читателей, интересующихся проблематикой современного государственного управления.

ISBN 978-5-906783-

© ТЕИС, 2017

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>Глава 1.</b> Территориальный административный режим: подход к проблеме .....	5
1.1. Понятие административного режима территории .....	5
1.2. Виды административных режимов территорий .....	13
<b>Глава 2.</b> Территории с особым административным режимом осуществления предпринимательской деятельности .....	19
2.1. Особые экономические зоны .....	19
2.2. Зоны территориального развития .....	33
2.3. Территории опережающего развития .....	41
2.4. Свободный порт Владивосток.....	53
<b>Глава 3.</b> Территории с особым административным режимом осуществления инновационной и научной деятельности .....	64
3.1. Наукограды .....	64
3.2. Инновационной центр «Сколково» .....	72
3.3. Международный медицинский кластер .....	86
<b>Глава 4.</b> Территориальное развитие промышленности и сферы высоких технологий .....	95
4.1. Индустриальные (промышленные) парки и промышленные кластеры .....	95
4.2. Технопарки .....	107
<b>Глава 5.</b> Проблемы правового регулирования административных режимов территорий.....	116



## ГЛАВА 1

# ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АДМИНИСТРАТИВНЫЙ РЕЖИМ: ПОДХОД К ПРОБЛЕМЕ

### 1.1. Понятие административного режима территории

Отправной точкой для дальнейших рассуждений может служить, как представляется, бесспорное суждение о том, что административные режимы представляют собой один из видов правовых режимов.

Правовой режим — это устоявшаяся категория теории права, классическое определение которой было предложено С. С. Алексеевым. Так, автор под правовым режимом понимает порядок регулирования, выраженный в многообразном комплексе правовых средств, характеризующихся особым сочетанием взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования<sup>1</sup>.

Категория правового режима неоднократно становилась предметом исследований в трудах по общей теории права, однако дискуссия о точном ее содержании пока не завершена<sup>2</sup>.

В науке административного права понятие отраслевого правового режима обозначается разными терминами: «административный режим», «административно-правовой режим», «управленческий режим», «режим государственного управления». По справедливому замечанию А. Ф. Ноздрачева, это свидетельствует о неустоявшемся наименовании одного из базовых институтов административного права<sup>3</sup>.

Приведем несколько определений, сформулированных в административно-правовой литературе. Так, С. В. Тихомиров под административно-правовым режимом понимает определенный нормами админи-

---

<sup>1</sup> Алексеев С. С. Теория права. М., 1999. — С. 364.

<sup>2</sup> Исаков В. Б. Механизм правового регулирования // Проблемы теории государства и права: Учебник / Под ред. С. С. Алексеева. М.: Юрид. лит., 1987; Малько А. В., Родионов О. С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журнал российского права. 2001. № 9. — С. 19–25.

<sup>3</sup> Ноздрачев А. Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. 2017. № 2. — С. 98–110.

стративного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на восстановление нормального функционирования жизнедеятельности государства, преодоление чрезвычайной ситуации или предупреждение правонарушений в соответствующей сфере государственного управления<sup>1</sup>.

В определении обращает на себя внимание то, что автор связывает административно-правовой режим только с возникновением условий чрезвычайного характера, отказывая в возможности существования таких режимов в ординарных управленческих ситуациях, требующих при этом режимного административного регулирования.

Д. Н. Бахрах полагает, что в основе административно-правового режима лежат принципы административно-правового регулирования, методы и способы административно-правового воздействия, правовое положение участников административно-правовых отношений. По мнению автора, административно-правовой режим сопровождает деятельность органов и должностных лиц исполнительной власти при их взаимодействии с гражданами и организациями, а также между собой при реализации ими своих должностных обязанностей, регулировании различных социальных объектов и процессов. Такой режим Д. Н. Бахрах называет общим. Кроме того, он выделяет специальные административно-правовые режимы, которые устанавливаются на определенной территории, в отношении определенного объекта или предмета<sup>2</sup>.

В данном случае речь идет о более широком подходе к рассматриваемому понятию. Но при этом не совсем понятно, почему режим определенной территории понимается только как специальный.

А. Б. Агапов выделяет в качестве одного из видов административно-правовых режимов особые административные режимы, которые вводятся в интересах обеспечения общегосударственных потребностей на определенных территориях и предусматривают установление бессудных (административных) ограничений частноправовой и публичной (общегосударственной) деятельности. Особые режимы вводятся только в тех случаях, когда цели общегосударственного воздействия не могут быть достигнуты на основе иных методов публичного регулирования<sup>3</sup>.

Ю. А. Тихомиров определяет административно-правовой режим как специальный порядок деятельности субъектов права в разных сферах государственной жизни, который установлен в законах и подзаконных актах и направлен на строго целевую и функциональную деятельность

---

<sup>1</sup> См.: Административное право / под ред. Л.Л. Попова, М.С. Студеникиной. М.: Норма, 2008. Глава 15. — С. 363.

<sup>2</sup> Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право. М.: Норма, 2004. Глава 18. — С. 426.

<sup>3</sup> См.: Агапов А. Б. Административное право. М., 2006. — С. 348.

на тех участках, где нужны дополнительные средства для поддержания требуемого государственного состояния. К средствам, с помощью которых регулируются такие состояния, относятся: правовые акты и нормы, устанавливающие особый порядок деятельности в тех или иных сферах; уполномоченные государственные органы, специально создаваемые или наделяемые полномочиями по формированию и поддержанию соответствующего режима; детальная регламентация действий субъектов права и их взаимоотношений между собой; строгая система контроля и ответственности в условиях административно-правового режима; более широкое применение ограниченно-разрешительных и запретительных методов, сочетаемых в необходимых случаях со строго целевым стимулированием субъектов права; наличие специальных средств (организационных, материальных, финансовых)<sup>1</sup>.

Ю. А. Тихомиров полагает, что институт административных режимов является наиболее динамичным, отражая как повторяющиеся состояния, так новые непредвиденные явления. «Гибкое сочетание норм, институтов, поведения людей — вот характеристики режимов»<sup>2</sup>.

Таким образом, в приведенных точках зрения административные режимы связываются либо исключительно с чрезвычайными условиями, требующими устранения какой-либо угрозы, либо как с экстраординарной ситуацией, так и с повседневной управленческой деятельностью, требующей дополнительных средств для ее осуществления. Но и в последнем случае административный режим, по мнению ученых, предполагает главным образом жесткие способы управления, т.е. использования запретов, ограничений, мер административного принуждения. До недавнего времени именно такой подход в науке административного права был весьма распространенным, если не преобладающим.

Но характер административного регулирования меняется. В нем постепенно накапливается массив норм, создающих условия для развития определенных отношений или объектов, стимулирующих тот или иной вид деятельности, в том числе средствами административно-правового регулирования. Поэтому в научных работах, написанных в последнее время, совершенно обоснованно отмечено появление новых целей ряда административно-правовых режимов: оптимизация баланса частных и публичных интересов; формирование инфраструктуры инновационной деятельности, определение правового статуса ее объектов и субъектов; формирование системы поддержки, разработки и реали-

---

<sup>1</sup> Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс: Полный курс. М.: Юриформцентр, 2004. — С. 325.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Модернизация административного права: от «наказательности» к «регулирующему обеспечению» // Административное право и процесс. 2015. № 4. — С. 5–11.

зации программ инновационного развития и т.д.<sup>1</sup>. Соответственно меняется и соотношение способов регулирования деятельности субъектов соответствующих правоотношений. Возрастает роль разрешений, дозволений, стимулов, гарантий и т.д.

А. Ф. Ноздрачев рассматривает административно-правовой режим как особый порядок административно-правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (установление запретов, правоограничений, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятие ограничений, поощрений, приоритетов и т.д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления<sup>2</sup>.

М. А. Рьльской высказано интересное суждение по поводу административно-правового режима защиты граждан и юридических лиц, который выражается в комплексе административно-правовых средств, направленных прежде всего на защиту гражданских, экономических и социальных прав граждан и юридических лиц<sup>3</sup>. Иными словами, в данном случае административно-правовой режим не связывается ни с необходимостью принятия мер чрезвычайного характера для стабилизации управленческой ситуации, ни даже с необходимостью решения задач публичного управления.

Широкий подход к административным режимам, при котором таковые не обуславливаются исключительно интересами общественной и государственной безопасности, применением административных запретов и принудительных мер, в большей степени отвечает современным реалиям. Несомненно, что средствами административных режимов можно обеспечивать права и свободы граждан, отношения социально-экономического характера и многие другие виды общественных отношений. При помощи административных режимов можно стимулировать развитие объекта управления в нужном направлении, добиться его необходимого состояния.

Для административного режима характерно использование взаимосвязанных норм, организационных действий и процедур, создающих определенный управленческий порядок. Административный режим применяется тогда, когда цели публичного управления не могут быть достигнуты средствами текущего административно-правового регулирования. Свойство «режимности» проявляется в системном использовании обычных и нестандартных административных регулято-

---

<sup>1</sup> См.: Ноздрачев А. Ф. Указ соч.

<sup>2</sup> См.: Там же.

<sup>3</sup> См.: Рьльская М. А. Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. — С. 44–52.



ров, которые в совокупности и в сочетании образуют особое устройство административного управления. Административный режим позволяет учитывать динамику состояния объектов управления и их многообразие и сообразно таким изменениям использовать различные административно-правовые регуляторы или их особое сочетание для достижения необходимых условий для развития общественных отношений, их стабильности и упорядоченности.

В административно-правовой литературе часто используется понятие «административно-правовой режим». Какой же из двух терминов — «административный режим» или «административно-правовой режим» — следует считать более точным? В этом следует согласиться с мнением, высказанным А. Ф. Ноздрачевым, который полагает, что «доктринальное использование термина «административно-правовой режим» оправданно, поскольку обозначает принадлежность этого понятия к отрасли административного права и деятельности органов исполнительной власти. Вместе с тем исходя из сложившейся практики наименования режимов, применяемых в государственном управлении, вполне допустимо употребление термина «административный режим» в качестве их общего доктринального наименования. Использование прилагательного «правовой» в данном термине представляется излишним, ибо в государственном управлении вся деятельность законодательно и нормативно строго регламентируется»<sup>1</sup>.

Теперь обратимся непосредственно к **административному режиму территорий**, под которым понимается специальный порядок деятельности субъектов права на особой территории, создаваемый в целях ускоренного социально-экономического развития этой территории, обеспечения комфортных условий для жизнедеятельности населения, защиты основ конституционного строя, прав и законных интересов граждан.

При этом к особым следует отнести те территории, на которых установлен отличный от обычного порядка территориального управления правовой режим осуществления предпринимательской или иной деятельности, охраны этих территорий либо специальный порядок деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, коммерческих и некоммерческих организаций, должностных лиц и граждан.

Для территориальных режимов характерен ряд типичных признаков:

- границы, в которых создается или существует территориальный режим;
- специальный порядок деятельности субъектов права;
- уполномоченные субъекты, наделенные правами формировать и (или) реализовывать соответствующий режим;

---

<sup>1</sup> Ноздрачев А. Ф. Указ. соч. — С. 98–110.

- контроль (надзор) за деятельностью и действиями в рамках режима;
- взаимосвязанные дозволения, преференции, гарантии, ограничения, запреты;
- специальные организационные, материальные, финансовые и другие ресурсы.

**Границы, в которых создается или существует территориальный режим**, представляют собой базовый признак такого режима. Границы устанавливаются нормативно и позволяют обособить территории, на которых устанавливается административный режим, от территорий с обычным порядком публичного управления. Поэтому важно, чтобы правовая регламентация границ была однозначной и не оставляла простора для произвольных трактовок. Например, как это сделано постановлением Правительства РФ от 3 июня 2017 г. № 673 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Свободный»<sup>1</sup>. По этому постановлению территория опережающего социально-экономического развития (*далее также — ТОР*) «Свободный» создана на территориях ряда муниципальных образований: Свободненский район, город Свободный и город Сковородино Амурской области. Перечень кадастровых кварталов, по границам которых определяется местоположение границ ТОР «Свободный», приведен в приложении к данному постановлению.

**Специальный порядок деятельности субъектов права** может выражаться как в преференциях, так и в ограничениях. Например, к преференциям можно отнести меры *государственной поддержки*, которая представляет собой одну из форм государственного регулирования экономической и социальной сфер, в целях создания благоприятных правовых, организационных и экономических условий для их развития.

Более строгий специальный порядок деятельности субъектов на территориях с административным территориальным режимом может предполагать запрет на осуществление определенной деятельности на соответствующей территории, установление более строгих правил осуществления отдельных видов деятельности, введение особого порядка въезда — выезда, перемещения грузов, товаров и т.д.

Основное предназначение **уполномоченных субъектов** состоит в том, чтобы воплотить в жизнь «режимность» действия соответствующих административных регуляторов. Поэтому именно на такие органы возлагаются ключевые управленческие полномочия. При ненадлежащем исполнении уполномоченными органами своих полномочий велика вероятность того, что административный режим просто не состоится

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2017. № 24. Ст. 3528.

или окажется «пустышкой» и ничего не даст для реализации целей, определенных при его создании.

*Государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль* на территориях с административным режимом может быть как упрощенным, так и более строгим по сравнению с обычным порядком. Это касается длительности проведения контрольных мероприятий, их периодичности, введения специальных видов контроля.

Примером упрощенного контроля может служить таможенная процедура свободной таможенной зоны, применяемая в особых экономических зонах и на территориях опережающего развития.

Территориальный режим должен быть обеспечен необходимыми *ресурсами* (трудовыми, материальными, организационными) или механизмами, позволяющими привлечь эти ресурсы. Так, режим территории опережающего развития предусматривает создание специальных институтов развития для финансирования и поддержки проектов, реализуемых на таких территориях. Притоку трудовых ресурсов для ТОР должен способствовать упрощенный порядок привлечения иностранных граждан для трудовой деятельности.

Содержание территориальных режимов определяется их целевым назначением и сочетает юридический и организационный аспекты. От состояния нормативного регулирования зависит правильное определение правил поведения участников отношений на режимных территориях, непротиворечивость и целостность устанавливаемого порядка, достаточность и сообразность применяемых разрешений, запретов, порядков и отдельных административных процедур. Сложность юридической конструкции территориального режима обуславливается, в том числе, тем, что в нем переплетаются разные по своему характеру и отраслевой принадлежности отношения (административно-правовые, гражданско-правовые, земельные, финансовые и др.).

*Юридическую основу территориального административного режима* образуют правовые акты различной юридической силы. Прежде всего, это базовый закон, регулирующий отношения, возникающие при создании, функционировании и прекращении функционирования территориальных режимов определенного вида или административного режима конкретной территории (например, Федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области»).

На основе таких законов Правительство РФ и федеральный уполномоченный орган принимают свои правовые акты. Эти акты устанавливают порядок определенной деятельности или действий; формы документов; методики и критерии расчетов различных показателей; положения об органах, создаваемых на режимных территориях, и т.д.

В правовую основу административного режима входят также локальные акты органов управления соответствующей территорией, т.е. акты управляющей компании, администрации и т.д.

Может возникнуть вопрос: допустимо ли создание территориального режима актами субъекта Федерации? Думается, что допустимо, поскольку отсутствует федеральный акт, который устанавливал бы иной порядок введения, осуществления и отмены административных режимов. При этом такой административный режим может быть создан только в целях реализации полномочий субъекта Федерации и не должен ограничивать права и свободы человека и гражданина. В соответствии с Конституцией РФ такое ограничение осуществляется только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

*Организационная основа территориального режима* имеет не меньшую значимость, чем юридическая основа. Ведь даже самая совершенная правовая база не гарантирует от ненадлежащей реализации установленных норм. Правовые нормы могут просто остаться на бумаге вследствие бездеятельности, нецелевого использования выделяемых ресурсов, самоуправства. Не допустить искажения целевого назначения территориального режима, обеспечить его системное воплощение призван уполномоченный орган.

Требования административных территориальных режимов, впрочем, как и всех иных административных режимов, обязательны и не могут быть изменены по усмотрению участников отношений или уполномоченного органа. Это не значит, что в процессе создания и функционирования такого режима вовсе не применяются договорные отношения. Например, после принятия Правительством Российской Федерации решения о создании зоны территориального развития Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации, исполнительно-распорядительные органы муниципального образования или муниципальных образований, на территориях которых создается зона территориального развития, заключают соглашение о функционировании такой зоны. Такое соглашение детализирует условия существования ЗТР (этапы функционирования зоны территориального развития; показатели оценки эффективности функционирования ЗТР на каждом этапе ее функционирования, значения этих показателей по окончании данных этапов и т.д.).

Но содержание подобных соглашений не может быть произвольным, оно предопределено положениями соответствующих федеральных законов и принятых в соответствии с ними актов Правительства. Кроме того, соглашение не может быть не заключено, коль скоро речь

идет о создании административного режима определенной территории. Следовательно, соглашения, заключаемые в целях конкретизации условий функционирования различных территориальных режимов, носят характер *административных договоров*. В юридической литературе справедливо отмечается сложная правовая природа таких договоров, которые, будучи формой публичного управления и методом публично-правового воздействия, в своей основе имеют согласованное волеизъявление сторон<sup>1</sup>.

## 1.2. Виды административных режимов территорий

Административные режимы достаточно многообразны. Поэтому в административно-правовой литературе предприняты попытки их классификации<sup>2</sup>. Выделяют административные режимы состояний, объектов, видов деятельности, территорий и т.д. Впрочем, отнесение каждого режима к той или иной группе представляется довольно условным. Так, режим чрезвычайного положения, скорее всего, следует отнести к административным режимам состояний, но одновременно это и территориальный режим, поскольку чрезвычайное положение вводится на всей территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

В любом случае территориальные режимы допустимо считать одним из видов административных режимов. Далее будут рассмотрены те основания классификации, которые применимы к территориальным и иным административным режимам или исключительно к территориальным режимам.

Наиболее обобщенным таким основанием, пожалуй, можно считать деление территориальных режимов на *общие, особые (специальные) и чрезвычайные*. *Общие режимы* предполагают обычный порядок осуществления управленческой деятельности на всей территории страны и на конкретной территории (например, таможенный контроль). *Особые (специальные) территориальные режимы* применяются в тех случаях, когда требуется специфичный комплекс взаимосвязанных мер исполнительной деятельности, направленных на достижение целей админи-

---

<sup>1</sup> Об административных договорах подробнее см.: *Попов А. И.* Место и роль административного договора в системе административного права // Административное право и процесс. 2016. № 1. — С. 16–20; *Старилов Ю. Н., Давыдов К. В.* Административный договор: порядок заключения, прекращение и ответственность за нарушение // Административное право и процесс. 2013. № 7. — С. 36–41.

<sup>2</sup> О видах административных режимов см.: *Рыльская М. А.* Особенности реализации специальных административных режимов // Административное и муниципальное право. 2012. № 3. — С. 44–52; *Стахов А. И.* Административно-правовой режим в России: понятие, сущность, классификация // Административное право и процесс. 2012. № 7. — С. 19–21.

стративного режима (например, режим свободной таможенной зоны). *Чрезвычайные административные режимы* устанавливаются в целях обеспечения государственной, общественной, экологической и иной безопасности, при наличии обстоятельств, которые представляют собой угрозу охраняемым ценностям и устранение которых невозможно без применения исключительных мер (режим чрезвычайного положения). Чрезвычайные режимы применяются также для предотвращения или ликвидации негативных последствий природных или техногенных процессов (режим территории, подверженной риску возникновения быстрое развивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов; режим зоны экологического бедствия и т.д.).

В зависимости от соотношения дозволений и запретов можно выделить *преференциальные и ограничительные административные режимы*. Первые создают более благоприятные условия деятельности на определенной территории по сравнению с обычным порядком. Преференции могут заключаться в мерах государственной поддержки, ускоренных административных процедурах, льготном налогообложении, упрощенном доступе к объектам энергетической инфраструктуры и т.д. К преференциальным можно отнести, к примеру, режимы территорий с льготными условиями осуществления инновационной деятельности (инновационный центр «Сколково» и др.). В ограничительных режимах преобладают усложненные процедуры, запреты, повышенные меры ответственности (например, пограничный режим). На отдельных территориях ограничения могут касаться свободы передвижения физических лиц; перемещения грузов и транспортных средств; осуществления некоторых видов деятельности.

По сроку применения различают *временные и бессрочные* территориальные режимы. Временный режим устанавливается на срок, который определен в базовом законе об этом административном режиме. Таким, к примеру, является административный режим свободного порта Владивосток, который устанавливается на 70 лет в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ. К числу бессрочных можно отнести режим закрытых административно-территориальных образований (*далее также — ЗАТО*). Бессрочные административные режимы прекращаются только по ограниченному числу оснований, также предусматриваемых обычно базовым законом.

Выбор временного или бессрочного режима зависит, видимо, от того, претерпевают ли изменения статусные характеристики соответствующих объектов управления или ситуация, для разрешения которой создан тот или иной режим, а также важен ли для данного режима критерий эффективности.

По целевой направленности можно выделить режимы *распорядительные и охранительные*. Основное содержание распорядительного режима составляет организация управления определенной территорией

или конкретного вида деятельности на такой территории. К распорядительным режимам можно, к примеру, отнести режим приграничной торговли, режим особых экономических зон и т.д. Ко второму виду тяготеют все природоохранные административные режимы: особо охраняемых природных территорий, территорий традиционного природопользования и др.

В зависимости масштабов территории можно выделить *административные режимы, действующие на всей территории Российской Федерации; региональные административные режимы; режимы, действующие на территории муниципальных образований; локальные административные режимы.*

Об административных режимах, применяемых на всей территории Российской Федерации, можно говорить в тех случаях, когда такие режимы устанавливаются в отношении схожих по своим определенным характеристикам территорий по всей Российской Федерации. К такому, к примеру, относятся режимы лечебно-оздоровительных местностей, курортов и т.д.

Региональными можно считать режимы зон территориального развития, образуемых в нескольких муниципальных образованиях, если последние являются муниципальными районами или городскими округами. По закону такие муниципальные образования всегда должны находиться на территории одного субъекта Российской Федерации.

К региональным, очевидно, следует отнести также административный режим, установленный в целях охраны озера Байкал. Этот режим распространяется на территорию, в состав которой входят озеро Байкал, водоохранная зона, прилегающая к Байкалу, его водосборная площадь в пределах территории Российской Федерации, особо охраняемые природные территории, прилегающие к Байкалу, а также прилегающая к озеру Байкал территория шириной до 200 километров на запад и северо-запад от него<sup>1</sup>. Это территории трех субъектов Федерации: Республики Бурятия, Иркутской области и Забайкальского края.

К административным режимам, создаваемым на территории муниципальных образований, следует отнести режим закрытого административно-территориального образования (*далее также — ЗАТО*), так как ЗАТО представляет собой территорию муниципального образования со статусом городского округа<sup>2</sup>.

К локальным административным режимам относятся режимы, устанавливаемые на территориях кластеров, технопарков, морских портов и т.д. Так, международный медицинский кластер (*далее также — ММК*),

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 1 мая 1999 г. № 94-ФЗ «Об охране озера Байкал» // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2220.

<sup>2</sup> См.: Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании». Ст. 1 // Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1915.

создаваемый в Москве на территории инновационного центра «Сколково», представляет собой совокупность инфраструктуры территории международного медицинского кластера, участников проекта и механизмов их взаимодействия. Правовое регулирование отношений, возникающих в связи с созданием и обеспечением функционирования ММК, носит характер территориального административного режима и предусматривает специальный порядок управления медицинским кластером, особенности осуществления медицинской и градостроительной деятельности, технического регулирования, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на территории ММК, а также особенности привлечения к трудовой деятельности иностранных специалистов.

Самостоятельный территориальный режим установлен в Российской Федерации для морских портов. Морской порт в российском законодательстве понимается как совокупность объектов инфраструктуры морского порта, расположенных на специально отведенных территории и акватории и предназначенных для обслуживания судов, используемых в целях торгового мореплавания, судов рыбопромыслового флота, пассажиров, осуществления операций с грузами, оказания услуг, обычных для морского порта, а также для взаимодействия с различными видами транспорта. В морских портах установлен особый порядок строительства, открытия, закрытия, функционирования, а также государственного регулирования деятельности.

Территориальные административные режимы могут быть определены по сугубо *географическому критерию*. Например, Федеральным законом от 5 июня 2012 г. № 50-ФЗ «О регулировании деятельности российских граждан и российских юридических лиц в Антарктике» установлен ряд взаимосвязанных административных регуляторов, обеспечивающих осуществление деятельности в Антарктике (назначение государственных операторов и обеспечение их деятельности; организация и проведение инспекций, в том числе инспекций станций, установок и оборудования, а также морских судов и воздушных судов в пунктах разгрузки и погрузки грузов или персонала; регулирование деятельности операторов и контроль за их деятельностью; разрешительный порядок осуществления деятельности и др.). Все это позволяет говорить о создании административного режима деятельности российских лиц в Антарктике, который, конечно, нельзя считать *режимом географической территории*. Но он, безусловно, представляет собой *режим деятельности на именно этой конкретной территории*. Лишний раз это показывает, что основания деления административных режимов на виды весьма условны.

В научной литературе сделан вывод о существовании административного режима в Арктике. Например, по мнению В. И. Кузнецова, по



сложности, масштабам, условиям и содержанию административный правовой режим Арктической зоны представляется особым явлением в правовом регулировании. В целом, как полагает автор, пока можно говорить только о выработке подходов к формированию во всех частях Арктической зоны порядка функционирования органов государственной власти, местного самоуправления и иных субъектов, направленного на достижение целей и решение задач, поставленных в Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., Государственной программе Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года». Уникальность ситуации состоит в настоятельной необходимости формирования специального административного режима на территории нескольких субъектов РФ на основе закона об Арктической зоне РФ<sup>1</sup>.

Если рассматривать режимы как целое и его часть, то, очевидно, можно выделить *простые и сложные, или комплексные*, территориальные режимы. В этом плане режим придорожной полосы или полосы отвода будет простым по отношению к сложному режиму автомобильной дороги, а режим особой охраны территорий государственных природных заказников простым по отношению к сложному режиму особо охраняемых природных территорий.

*Сложным, или комплексным*, режимом при таком понимании можно считать административный режим, включающий в себя другие неразрывно связанные с ним режимы, имеющие более узкое назначение, специальное содержание или меньшую по сравнению с комплексным режимом территорию действия. Например, режим защиты государственной границы складывается из трех взаимосвязанных режимов: государственной границы, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через государственную границу.

По содержанию основных мер, предусмотренных территориальным режимом, можно выделить *административные режимы территорий с особыми условиями осуществления экономической деятельности; административные режимы территорий с особыми условиями осуществления научной и инновационной деятельности; административные режимы обеспечения государственной и общественной безопасности; природоохранные режимы и т.д.*

Классификации административных режимов территорий могут быть более или менее детальными. К примеру, можно говорить в целом о ре-

---

<sup>1</sup> См., например: Кузнецов В. И. Административно-правовой режим Арктической зоны // Журнал российского права. 2015. № 11. — С. 130–141.

жиге особо охраняемых природных территорий, а также различать территориальные режимы государственных природных заповедников, национальных парков, природных парков, государственных природных заказников, памятников природы и т.д.

Далее будут охарактеризованы отдельные территориальные административные режимы, возникшие сравнительно недавно, в которых в наибольшей степени проявляется роль административного права как позитивного регулятора общественных отношений, а также устойчивое воздействие административно-правовых принципов, норм и институтов на другие отрасли права и в конечном счете на социально-экономические процессы. Причем этот анализ представляется возможным сосредоточить на особенностях системы и структуры управления, устанавливаемых на той или иной территории, а также на анализе отдельных административно-правовых норм и процедур, оставляя в стороне те отношения (гражданско-правовые, земельные, трудовые), которые не подвержены воздействию административно-правовых регуляторов или влияние таковых малозначительно.

Территориальные режимы, которые устанавливаются в интересах обеспечения государственной и общественной безопасности, природоохранные режимы и в целом многие «традиционные» режимы, для которых характерно использование административно-правовых запретов, в юридической литературе исследованы достаточно полно.

## ГЛАВА 2

# ТЕРРИТОРИИ С ОСОБЫМ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕЖИМОМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 2.1. Особые экономические зоны

*История особых экономических зон (далее также — ОЭЗ) уходит в глубь веков. Их далеким прообразом были свободные торговые зоны, которые возникли еще во времена античности в ходе развития заморской торговли между Карфагеном, Грецией, Римом и Китаем.*

*Одной из первых таких свободных торговых зон в мире и первой зоной свободной торговли в Европе был Делос. Удревнегреческого историка и географа Страбона можно прочитать: «Хотя Делос стал таким образом знаменит, однако с разрушением римлянами Коринфа его слава возросла еще более. Ибо купцы, ведущие заморскую торговлю, направлялись на Делос, так как их привлекала туда свобода от налогов и повинностей, которой пользовалось святилище, и удобство гавани. В самом деле, остров удачно расположен для тех, кто плывет из Италии и Греции в Азию. Всенародное празднество — это что-то вроде торгового дела, и римляне посещали его более других народов, даже когда Коринф еще существовал. И афиняне, захватив остров, стали проявлять большую заботу одновременно и о купцах, и о религиозных обрядах»<sup>1</sup>.*

*В период существования свободной торговой зоны начался период экономического расцвета Делоса как центра международной торговли в Эгейском море и восточном Средиземноморье. В Делос стекались богатые торговцы из Греции, Рима, Палестины, Сирии, Малой Азии, которые освобождались от налогов, пошлин и административных формальностей.*

*Развитие торговли способствовало процветанию острова. Были построены агора, новые храмы и богатые виллы. Существовал прекрасно оборудованный порт с товарными складами.*

*Начало первого этапа в развитии свободных экономических зон относят к середине XIV в., когда в 1547 г. Ливорно был объявлен городом свободной торговли, а купцы добились права вести торговлю, не облагаемую налогами.*

---

<sup>1</sup> Страбон. География: в 17 книгах. М.: Ладомир, 1994. Книга 10. Глава V. — С. 462.

*В Средние века свободные торговые зоны существовали в вольных городах и портах Средиземного моря (Венеция, Генуя, Неаполь и др.), а позднее Балтийского и Северного морей (Бремен, Гамбург, Гданьск, Копенгаген и др.). Например, Гамбургу значительные торговые привилегии были предоставлены императором Фридрихом I Барбароссой в 1189 г. В том числе, городу предоставлялось право собирать таможенные пошлины с товаров, перевозимых по Эльбе. Одним из первых Гамбург вошел в созданный в Северной Европе Ганзейский союз и стал важнейшим портом на Северном море. Город служил перевалочным пунктом в перевозке зерна, тканей, мехов, сельди, пряностей, леса и металлов. В 1510 г. Гамбург получает статус «вольного имперского города», что предоставляло ему независимость от императорской власти и право на самоуправление.*

*Дальнейшее развитие привело к появлению торгово-производственных зон, т.е. территорий с особыми условиями не только торговли, но и производства. Так, одной из первых таких зон стала свободная экономическая зона «Шеннон». Вокруг аэропорта «Шеннон» разветвленную инфраструктуру начали создавать с 1935 г., поскольку этот аэропорт использовался для дозаправки самолетов, выполняющих трансатлантические рейсы Европа — Америка. Однако с развитием авиации дальность полета увеличилась, и трансатлантические рейсы начали выполнять беспосадочно. В связи с этим аэропорт «Шеннон» постепенно терял свое стратегическое значение. В этой ситуации правительство Ирландии решило создать на территории аэропорта первую в мире свободную беспошлинную зону «Шеннон» (1947 г.). В 1959 г. правительство Ирландии создает специальную организацию — агентство регионального развития — в виде компании с ограниченной ответственностью, цель которой заключалась в увеличении пассажирских и транспортных потоков через аэропорт «Шеннон», создании новых рабочих мест. На регион вокруг аэропорта был распространен беспошлинный экспортно-импортный режим.*

*Следующим поколением особых экономических зон стали технико-внедренческие, сервисные и иные зоны и их многочисленные модификации. В последние десятилетия создание ОЭЗ приобрело массовый характер, стало атрибутом многих национальных экономик.*

Особые (свободные)<sup>1</sup> экономические зоны широко распространены в мире. Они функционируют в Аргентине, Бразилии, Великобритании,

---

<sup>1</sup> В книге термины «особая экономическая зона» и «свободная экономическая зона используются» как синонимы. Следует отметить, что в российской научной литературе эти понятия нередко рассматриваются как неравнозначные. См., например: Самсонов С. С. Специфика правового регулирования свободных и особых экономических зон в России // Международное публичное и частное право. 2012. № 5. — С. 17–20; Павлов П. В. Административно-правовое регулирование режима особых экономических зон в России // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. — С. 74–81; Багаутдинов А. Н. Проблема понятия особых экономических зон в российском праве // Право

Доминиканской Республике, Египте, Индии, Индонезии, Испании, Италии, Кипре, Китае, Колумбии, Коста-Рике, Малайзии, Марокко, ОАЭ, Сербии, Сингапуре, США, Таиланде, Турции, Уругвае, Филиппинах, Франции, Чили, Швейцарии, Шри-Ланке, Южной Корее и многих других странах. Созданы они и в государствах, образованных на территориях бывших республик СССР (Беларусь, Латвия, Литва, Казахстан, Узбекистан и др.).

Особые экономические зоны способствуют модернизации экономики страны, укреплению и расширению международных хозяйственных связей, привлечению инвестиций, созданию новых рабочих мест.

*Ежегодно Foreign Direct Investment Intelligence (FDI) — подразделение Financial Times — составляет международный рейтинг экономических зон Global Free Zones of the Year. Оцениваются различные типы таких зон: особые экономические зоны, зоны обработки экспортной продукции, свободные порты и др. Рейтинг строится по разнообразным критериям: глобальная свободная зона года, лучшие условия для крупных компаний, лучшие условия для малого и среднего бизнеса и т.д.*

*Например, в 2016 г. титул Global Free Zones of the Year 2016 достался DMCC в Дубае (ОАЭ). Победителем года в Западной Европе признана Специальная экономическая зона в Катовице (Польша). В категории «особая рекомендация» отмечены Shannon Free Zone (Ирландия) и Birmingham Enterprise Zone (Великобритания)<sup>1</sup>.*

*Дубайская многопрофильная товарно-сырьевая биржа (DMCC) была создана в 2002 г. Биржа представляет собой рыночную инфраструктуру, которая объединяет различные виды деятельности, имеющие отношение к широкому спектру отраслей промышленности, товарам и сырью (алмазы, золото, цветные металлы, чай, кофе). DMCC предназначена также для предоставления инфраструктурных, финансовых и иных услуг своим участникам, которых в настоящее время более 13 тысяч. Ежемесячно к их числу присоединяются 170 новых компаний. В DMCC представлены как крупные международные компании, так и стартапы<sup>2</sup>.*

В России первые свободные (особые) экономические зоны были созданы в начале 1990-х гг. За прошедшие годы накоплен значительный опыт их использования, причем как позитивный, так и негативный. Поэтому и для российской юридической науки этот предмет исследо-

---

и государство: теория и практика. 2007. № 9. — С. 106; *Доронина Н.Г.* «Особые экономические зоны» во внешнеэкономической деятельности // Журнал российского права. 2004. № 6. — С. 96.

<sup>1</sup> Подробнее см.: [http://www.fdiintelligence.com/Rankings/Global-Free-Zones-of-the-Year-2016?utm\\_campaign=Enews+Oct+1st+edition&utm\\_source=emailCampaign&utm\\_medium=email&utm\\_content](http://www.fdiintelligence.com/Rankings/Global-Free-Zones-of-the-Year-2016?utm_campaign=Enews+Oct+1st+edition&utm_source=emailCampaign&utm_medium=email&utm_content) (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> [www.dmcc.ae](http://www.dmcc.ae) (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

вания нельзя назвать новым<sup>1</sup>. В дальнейшем особые экономические зоны будут рассмотрены только с одной точки зрения — как территориальный административный режим.

По Федеральному закону от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (*далее также — Закон № 116-ФЗ*) особая экономическая зона — это часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Из этого определения следует, что особая экономическая зона представляет собой режим:

- устанавливаемый на территории, границы которой определяются соглашением о создании особой экономической зоны;
- предусматривающий особые условия хозяйственной деятельности;
- имеющий особенности территориального административного управления.

Особая экономическая зона создается на 49 лет. В дальнейшем этот срок продлению не подлежит.

В Российской Федерации могут создаваться следующие особые экономические зоны:

- промышленно-производственные особые;
- технико-внедренческие;
- туристско-рекреационные;
- портовые.

*По состоянию на август 2017 г. в РФ действовали 23 ОЭЗ, созданные по основе Закона № 116-ФЗ:*

- *восемь промышленно-производственных зон («Астрахань»; «Владивосток»; «Липецк»; «Алабуга», Республика Татарстан; «Тольятти», Самарская область; «Титановая долина», Свердловская область; «Моглино», Псковская область; «Калуга»);*

---

<sup>1</sup> По этому вопросу см., например: Павлов П. В. Институт особых экономических зон в Российской Федерации М.: Магистр, 2010. — 256 с.; Пушкин А. В., Богданов И. Г. Особые экономические зоны в России: правовое регулирование. М.: Альпина бизнес Букс, 2009. — 228 с.; Левушкин А. Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации: проблемы правового регулирования и практика применения // Журнал предпринимательского и корпоративного права. 2016. № 3. — С. 15–19; Платонова Н. Л. О правовом регулировании и практике функционирования в России особых экономических зон // Предпринимательское право. 2016. № 3. — С. 11–14; Оболонкова Е. В. Свободные (особые) экономические зоны: цели и причины создания // Законодательство и экономика. 2016. № 5. — С. 7–12.

- пять технико-внедренческих зон («Зеленоград»; «Дубна»; Санкт-Петербург; «Томск»; «Иннополис», Республика Татарстан);
- семь туристско-рекреационных зон («Алтайская долина», Республика Алтай; «Байкальская гавань», Республика Бурятия; «Бирюзовая Катунь», Алтайский край; «Гранд Спа Юца», Ставропольский край; «Ворота Байкала», Иркутская область; «Остров Русский», Приморский край; Туристический кластер в СКФО, Краснодарском крае и Республике Адыгея);
- три портовые зоны («Ульяновск-Восточный», Ульяновская область; «Советская гавань», Хабаровский край; Мурманская область)<sup>1</sup>.

Действовали также три ОЭЗ, образованные на основании иных федеральных законов:

- ОЭЗ в Магаданской области, функционирующая до 31 декабря 2025 г. (создана Федеральным законом от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ);
- особая экономическая зона в Калининградской области, функционирующая до 1 апреля 2031 г. (создана Федеральным законом от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ);
- свободная экономическая зона на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, функционирующая до 31 декабря 2039 г. (создана Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ)<sup>2</sup>.

Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2010 г. № 752 было досрочно прекращено существование особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территориях города-курорта Анапы, города-курорта Геленджика, г. Сочи и Туапсинского муниципального района Краснодарского края; постановлением Правительства РФ от 18 декабря 2012 г. № 1330 — особой экономической зоны туристско-рекреационного типа на территории Зеленоградского района Калининградской области. Постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2016 № 978 было досрочно прекращено существование восьми особых экономических зон (ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территориях муниципальных образований Майминский район и Чемальский район Республики Алтай; ОЭЗ туристско-рекреационного типа на территориях города-курорта Ессентуки, города-курорта Железноводска, города-курорта Кисловодска, г. Лермонтова, города-курорта Пятигорска, Минераловодского муниципального района и Предгорного муниципального района Ставропольского края; портовой ОЭЗ на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края; туристско-рекреационной ОЭЗ на территории

---

<sup>1</sup> См.: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/sez/main/zone04/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> Справочная информация «Особые экономические зоны» // СПС «Консультант-Плюс».

*острова Русский Владивостокского городского округа Приморского края; портовой ОЭЗ на территории муниципальных образований Кольский район и город Мурманск Мурманской области; туристско-рекреационной ОЭЗ на территории Апшеронского района Краснодарского края; туристско-рекреационной ОЭЗ на территории Майкопского района Республики Адыгея; туристско-рекреационной ОЭЗ на территории Алагирского и Ирафского районов Республики Северная Осетия — Алания).* Таким образом, за последние годы было досрочно прекращено существование десяти особых экономических зон.

Виды ОСЗ выделены в Законе № 116-ФЗ по функциональному предназначению, или по характеру деятельности, и перечислены при этом исчерпывающим образом. Очевидно, что закрытый перечень видов особых экономических зон может стать препятствием для появления новых ОСЗ, к примеру, сервисных зон или зон комплексных, объединяющих различные направления деятельности.

В научной литературе предложены классификации особых экономических зон и по другим основаниям:

- по степени интегрирования в мировую и национальную экономику (анклавные, эксклавные ОЭЗ);
- по способу организации (территориальные, функциональные ОЭЗ);
- по отраслевому признаку (топливно-энергетические, машиностроительные, финансовые и т.д. ОЭЗ);
- по характеру собственности (государственные; частные, смешанные ОЭЗ)<sup>1</sup>.

Решение об образовании особой экономической зоны принимается Правительством РФ, исходя из критериев создания особой экономической зоны, и оформляется специальным постановлением. Действующие критерии создания экономической зоны установлены постановлением Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 398.

В процессе создания и существования особой экономической зоны складываются правовые отношения, имеющие сложную правовую природу, которую отличает переплетение административно-правовых, гражданско-правовых и иных способов правового регулирования. Такое гибкое сочетание правовых норм и институтов весьма характерно для многих административных режимов.

Административно-правовую природу имеют отношения, связанные с особенностями:

- управления ОЭЗ;

---

<sup>1</sup> См.: Лисица В. Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации. Новосибирск, 2010. — 360 с. Глава 2.



- осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории ОЭЗ;
- применения на территориях промышленно-производственных, технико-внедренческих и портовых ОЭЗ таможенной процедуры свободной таможенной зоны.

Рассмотрим эти особенности подробнее.

***Управление особыми экономическими зонами.***

Функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере создания и функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации возложены на Министерство экономического развития РФ согласно положению, утвержденному Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437.

В целях выполнения этой задачи министерство устанавливает в нормативных правовых актах:

- порядок привлечения органами управления особыми экономическими зонами управляющей компании для выполнения функций по созданию за счет средств бюджетов объектов недвижимости, расположенных в границах ОЭЗ и на прилегающей к ней территории, и управлению этими и ранее созданными объектами;
- форму свидетельства, удостоверяющего регистрацию лица в качестве резидента ОЭЗ;
- примерные формы соглашений об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой или туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ, деятельности в портовых особых экономических зонах;
- примерную форму договора аренды земельного участка в границах ОЭЗ и методику расчета арендной платы;
- форму бизнес-плана, прилагаемого к заявке на заключение соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой или туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ, деятельности в портовых особых экономических зонах;
- критерии, которым должны соответствовать банк или иная кредитная организация, выдающие заключения на бизнес-планы, прилагаемые к заявке на заключение соглашения об осуществлении промышленно-производственной или туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ, деятельности в портовых особых экономических зонах;
- примерную форму договора аренды государственного и (или) муниципального имущества, расположенного в границах ОЭЗ, и методику расчета размера арендной платы;

- критерии и методику оценки бизнес-планов, проводимой экспертными советами по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным и портовым ОЭЗ;
- порядок осуществления контроля за исполнением резидентом ОЭЗ соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовых особых экономических зонах;
- порядок оформления и подачи заявки на создание ОЭЗ, в том числе перечень документов, прилагаемых к заявке;
- акт, определяющий максимальный размер арендной платы за земельные участки, предоставленные резиденту ОЭЗ на основании соглашения об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне;
- положение о наблюдательном совете особой экономической зоны и положения об экспертных советах по промышленно-производственным, технико-внедренческим, туристско-рекреационным и портовым особым экономическим зонам;
- порядок передачи полномочий по управлению особыми экономическими зонами управляющей компании;
- примерную форму соглашения о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры особой экономической зоны;
- примерную форму соглашения об управлении особой экономической зоной.

Министерство осуществляет управление ОЭЗ за исключением особых экономических зон на территории Северо-Кавказского федерального округа в порядке и пределах, предусмотренных Законом № 116-ФЗ, а также иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Участие государства в управлении особой экономической зоной, по крайней мере на стадии ее создания, отвечает мировой практике. Опыт функционирования ОЭЗ в зарубежных странах свидетельствует о том, что без надлежащей координации работы управляющих структур, действующих в особой экономической зоне, а также без государственной поддержки такие зоны не развиваются. Поэтому во многих странах созданы специальные государственные структуры, занимающиеся вопросами развития особых экономических зон.

Согласно Закону № 116-ФЗ отдельные полномочия по управлению особыми экономическими зонами могут переданы:

- органу исполнительной власти субъекта Федерации;
- управляющей компании.

Такая передача полномочий осуществляется на основе специального соглашения.

В целях координации, контроля, содействия в реализации проектов резидентов особой экономической зоны, проектов иных инвесторов, а также в целях рассмотрения и утверждения перспективных планов развития особой экономической зоны создается *наблюдательный совет особой экономической зоны*. Его полномочия определяются положением о наблюдательном совете особой экономической зоны, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 20 октября 2010 г. № 502<sup>1</sup>.

Для обеспечения создания и функционирования объектов инфраструктуры особой экономической зоны и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования ОЭЗ; привлечения резидентов и иных инвесторов в особую экономическую зону; разработки проекта планировки особой экономической зоны и представления его на утверждение в уполномоченный орган в соответствии с законодательством РФ создается *управляющая компания*. Министерство экономического развития заключает с управляющей компанией соглашение об управлении особой экономической зоной, примерная форма которого установлена приказом Минэкономразвития России от 6 апреля 2012 г. № 188.

***Осуществление государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории ОЭЗ.***

К отношениям, связанным с осуществлением государственного контроля (надзора) на территории особой экономической зоны, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (*далее также — Закон № 294-ФЗ*) с учетом особенностей, установленных Законом № 116-ФЗ.

Так, органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля проводятся главным образом совместные плановые проверки. Исключение составляют плановые проверки при осуществлении налогового контроля и таможенного контроля.

При этом срок плановой проверки составляет не более 15 рабочих дней со дня начала ее проведения. Лишь в случаях проведения сложных и (или) длительных специальных расследований и экспертиз на основании мотивированных предложений должностных лиц, проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен, но не более чем на 10 рабочих дней.

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2010. 24 ноября.

Внеплановая проверка резидента особой экономической зоны проводится по истечении двух месяцев с даты выдачи предписания об устранении нарушений. При неисполнении предписания об устранении нарушений до проведения внеплановой проверки резидент особой экономической зоны может быть лишен своего статуса по решению суда на основании заявления органов управления особыми экономическими зонами. Внеплановые проверки проводятся по согласованию с органами управления особыми экономическими зонами. Срок проведения внеплановой проверки не может превышать пять рабочих дней.

Напомним, что по общему правилу, установленному Законом № 294-ФЗ, срок проведения плановой проверки не может превышать 20 рабочих дней и в исключительных случаях может быть продлен не более, чем на 20 рабочих дней. Иными словами, для особых экономических зон сроки проведения плановых проверок немного сокращены. Помимо этого, установлены сокращенные сроки проверок для субъектов малого предпринимательства и микропредприятий.

При двух и более существенных нарушениях резидентом особой экономической зоны налогового и (или) таможенного законодательства лицо может быть лишено статуса резидента особой экономической зоны по результатам рассмотрения судом заявления уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти.

**Применение на территориях промышленно-производственных, технико-внедренческих и портовых ОЭЗ таможенной процедуры свободной таможенной зоны** представляет собой элемент специального административно-правового режима осуществления экономической деятельности на территории ОЭЗ.

**Свободная таможенная зона** — это таможенная процедура, при которой товары размещаются и используются в пределах территории ОЭЗ или ее части без уплаты таможенных пошлин, налогов, а также без применения мер нетарифного регулирования в отношении иностранных товаров и без применения запретов и ограничений в отношении товаров Таможенного союза.

По общему правилу, под процедуру свободной таможенной зоны помещаются товары, предназначенные для размещения и (или) использования резидентами на территории ОЭЗ в целях осуществления ими предпринимательской и иной деятельности. Содержание этой таможенной процедуры и условия помещения товаров под таможенную процедуру свободной таможенной зоны определяются соглашением о ОЭЗ.

Товары могут находиться под процедурой свободной таможенной зоны в пределах срока функционирования ОЭЗ, за исключением случаев:

- утраты лицом, поместившим товары под эту процедуру, статуса резидента;
- принятия решения о прекращении применения процедуры свободной таможенной зоны на территории СЭЗ.

В отношении товаров, помещенных под эту процедуру, допускается совершение любых операций, которые соответствуют условиям соглашения об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ.

Порядок и технологии совершения таможенных операций в отношении товаров, ввозимых (ввезенных) на территории особых экономических зон и вывозимых с территорий ОЭЗ, и порядок идентификации определены приказом ФТС России от 26 марта 2012 г. № 566<sup>1</sup>.

Действие таможенной процедуры свободной таможенной зоны завершается: при прекращении функционирования ОЭЗ или принятии решения о прекращении применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территории ОЭЗ, на которой применялась таможенная процедура свободной таможенной зоны; при утрате лицом, поместившим товары под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, статуса резидента; для вывоза товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и (или) товаров, изготовленных (полученных) из товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, с территории ОЭЗ, на которой применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны; при передаче резидентом прав владения, пользования и (или) распоряжения товарами, помещенными под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, и (или) товарами, изготовленными (полученными) из товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, иному лицу.

Территория ОЭЗ, на которой применяется процедура свободной таможенной зоны, представляет собой зону таможенного контроля, а следовательно, должна быть обустроена в целях проведения таможенного контроля. Требования к обустройству и оборудованию территории особой экономической зоны, а также к порядку контрольно-пропускного режима на территории ОЭЗ, включая порядок доступа лиц на такую территорию, установлены приказом ФТС России от 30 апреля 2015 г. № 817<sup>2</sup>.

Таможенный контроль в этом случае осуществляется таможенными органами в соответствии с таможенным законодательством Таможенного союза. Перемещение товаров, транспортных средств, лиц, за исключением должностных лиц таможенных органов, через границы осо-

---

<sup>1</sup> Российская газета. 2012. 10 августа.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

бых экономических зон и в их пределах допускается с разрешения таможенного органа и под его надзором.

Деятельность особых экономических зон в Российской Федерации нельзя признать достаточно эффективной. По крайней мере, об этом неоднократно заявляла Счетная палата.

*Например, в докладе «Анализ эффективности функционирования особых экономических зон в 2016 году» было отмечено, что в период с 2005 по 2016 г. на основании постановлений Правительства РФ было создано 36 особых экономических зон на территориях 31 региона. В период с 2010 по 2016 г. досрочно прекращена деятельность 10 ОЭЗ. По состоянию на 1 января 2017 г. на территориях 23 регионов существовало 26 ОЭЗ, в том числе 10 промышленно-производственного типа, 6 технико-внедренческого типа, 9 туристско-рекреационного типа и 1 портового типа.*

*Общая стоимость строительства объектов инфраструктуры ОЭЗ на 1 января 2017 г. оценивалась в 383,2 млрд руб., в том числе за счет средств федерального бюджета — 127,7 млрд руб., региональных бюджетов — 104,1 млрд руб., управляющих компаний — 24,5 млрд руб., иных внебюджетных источников — 51,9 млрд руб. В период с 2005 по 2016 г. на финансирование создания и развития ОЭЗ, а также на содержание объектов их инфраструктуры из федерального бюджета уже было предоставлено 127,1 млрд руб. На 2017–2019 гг. Минэкономразвития России предусмотрены бюджетные инвестиции в сумме 13,1 млрд руб.*

*Проведенный анализ показал, что за время своего существования ОЭЗ действенным инструментом поддержки национальной экономики так и не стали. За 11 лет существования ОЭЗ создано всего 21,1 тыс. рабочих мест. В среднем на создание одного рабочего места на территориях ОЭЗ направлено 9,1 млн руб. бюджетных средств, а с учетом инвестиций, вложенных резидентами ОЭЗ, этот показатель увеличивается до 21 млн рублей.*

*Общий объем осуществленных резидентами инвестиций составил 217,7 млрд руб., что составляет всего 33,5% от заявленного объема. При этом основной объем инвестиций (77,4% общего объема) привлечен резидентами трех ОЭЗ (в Республике Татарстан («Алабуга»), Липецкой области и г. Санкт-Петербурге).*

*Общий объем уплаченных резидентами налоговых и таможенных платежей на 1 января 2017 г. составил 38,8 млрд руб., в подавляющем объеме резидентами ОЭЗ «Алабуга» (Республика Татарстан) и «Липецк». При этом резидентам ОЭЗ предоставлено налоговых льгот и таможенных преференций в общем объеме 28 млрд руб.*

*В докладе указывалось, что относительно эффективной можно признать только деятельность ОЭЗ, созданных на территориях Республики Татарстан («Алабуга»), Липецкой, Самарской областях и в г. Санкт-Петербурге, так как объем осуществленных резидентами инвестиций по этим зонам в основном превысил объем вложенных средств федерального*

бюджета. При этом следует отметить, что эти ОЭЗ изначально создавались в регионах с благоприятным предпринимательским и инвестиционным климатом. Что касается остальных ОЭЗ, то их деятельность или неэффективна, или вообще не осуществлялась.

По итогам проверки Счетной палаты, проведенной в 2016 г., Президентом РФ было дано поручение Правительству о принятии мер по устранению выявленных недостатков и повышению эффективности деятельности ОЭЗ, в том числе с точки зрения оптимизации бюджетных расходов. В результате исполнения этого поручения были ликвидированы восемь неэффективных ОЭЗ, что позволило сократить обязательства федерального бюджета на 6,1 млрд руб. При этом расходы федерального бюджета на их создание составили 3,7 млрд руб. Минэкономразвития России заключены соглашения с органами исполнительной власти 17 регионов о передаче полномочий по управлению 20 ОЭЗ. Средства управляющих компаний в объеме 30,9 млрд руб., находящиеся на расчетных счетах в кредитных организациях (неизрасходованные средства федерального бюджета и полученный свободными денежными средствами), были переведены на лицевые счета, открытые в территориальных органах Федерального казначейства. Были утверждены новые перечни объектов инфраструктуры ОЭЗ, в соответствии с которыми на их создание предполагается привлечь средства управляющих компаний в размере 24,5 млрд руб.

Однако, по мнению Счетной палаты, поручение Президента в части оптимизации бюджетных инвестиций, направляемых на создание объектов инфраструктуры ОЭЗ, выполнено не было<sup>1</sup>.

Министерство экономического развития с такими выводами, естественно, не согласно. По этому поводу М. Орешкин отметил, что «за 10 лет функционирования ОЭЗ как механизма накоплен необходимый багаж опыта, как положительного, так и отрицательного, что позволяет адекватно оценить результаты работы каждой из ОЭЗ»<sup>2</sup>. И что отрицательный опыт уже учтен...

Думается, что накопление «отрицательного опыта» за бюджетные деньги в условиях неуклонного падения уровня жизни людей, когда только за первый квартал 2017 г. число россиян за чертой бедности выросло на 2 млн и доходы населения продолжают падать<sup>3</sup>, — не позволяет говорить о какой-либо эффективности государственного управле-

---

<sup>1</sup> <http://www.ach.gov.ru/activities/control/29969/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> <https://www.gazeta.ru/business/2017/04/10/10619267.shtml#page5> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>3</sup> <http://www.rbc.ru/economics/28/06/2017/59536b549a794702e475254a> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

ния. Впрочем, как и маниакальное пристрастие исполнительной власти к иным затратным проектам и неспособность решить насущные проблемы людей.

Многие эксперты причины неудач с созданием ОЭЗ видят в приказном порядке их образования, создании без учета требований целесообразности, доходности, рентабельности и должных расчетов сроков окупаемости. В период увлечения особыми экономическими зонами они были размещены и там, где не было и до сих пор нет условий для активизации предпринимательской деятельности. Подобные кампании в нашей стране традиционно приводят лишь к нецелевому расходованию средств и росту коррупции. Этим же они обычно и заканчиваются.

Одна из причин сложившейся ситуации заключается также в ненадлежащем исполнении Минэкономразвития России, органами исполнительной власти регионов и управляющими компаниями возложенных на них полномочий по созданию и развитию ОЭЗ. Но дело не только в этом.

Многие недостатки коренятся, в том числе, и в правовой сфере. Прежде всего, в стране отсутствует стратегия создания и функционирования инструментов развития территорий, которая бы включала требования к обоснованиям целесообразности их создания.

К числу недостатков действующих правовых актов можно также отнести следующее:

- отсутствие единых подходов к созданию и функционированию ОЭЗ;
- неопределенность содержания многих ключевых понятий, таких как «инфраструктура особой экономической зоны», «объекты, предназначенные для обеспечения функционирования особой экономической зоны» и др. Тем самым создаются риски строительства и приобретения за счет бюджетных средств объектов, не относящихся к инфраструктуре ОЭЗ, или объектов, финансирование которых должно осуществляться за счет резидентов;
- отсутствие продуманного механизма подачи заявок регионов на создание ОЭЗ, в частности, в таких заявках отсутствуют проекты планировки территории;
- отсутствие прозрачности и единых подходов к процедуре планирования и обоснования объема бюджетных инвестиций в виде взносов в уставный капитал АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ (управляющих компаний);
- отсутствие инструментов, позволяющих эффективно использовать бюджетные средства на освоение выделяемых резидентам земельных участков и их развитие. Сложившийся порядок позволяет просто держать бюджетные деньги на депозитах ком-



мерческих банков, а на проценты с этих депозитов содержать чиновничий аппарат, а не вкладывать в цели развития;

- отсутствие единой информационной системы по работе с управляющими компаниями, субъектами РФ и резидентами ОЭЗ.

Правовой режим особой экономической зоны будучи, безусловно, территориальным режимом, вопросу о том, как повлияют особые условия осуществления хозяйственной деятельности в ОЭЗ на развитие этой части территории страны, не уделяет какого-либо внимания. Подход к территории ОЭЗ исключительно как части экономического пространства, на которой применяется определенная система льгот и стимулов предпринимательской деятельности, в отрыве от понимания территории в географическом, демографическом, градостроительном, природоохранном и иных аспектах, с неизбежностью приведет к дальнейшему «захламлению» территории страны, недостаткам комплексного развития или полному отсутствию такового, а в конечном итоге к формированию малопривлекательной среды для жизни людей.

## 2.2. Зоны территориального развития

Законодательную основу деятельности зон территориального развития (*далее также — ЗТР*) составляет Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*далее также — Закон № 392-ФЗ*).

Зона территориального развития в Российской Федерации определяется в нем как часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

Следовательно, административный режим ЗТР:

- устанавливается на определенной территории;
- создается с целью сокращения различий в уровне социально-экономического развития субъектов Федерации;
- цель создания обеспечивается формированием благоприятных условий для привлечения инвестиций в их экономику и предоставлением мер государственной поддержки резидентам.

Легальные определения зоны территориального развития и особой экономической зоны во многом совпадают. Различны цели создания этих режимов. Цель ЗТР — это ускоренное социально-экономическое развитие субъекта Федерации, а цель особой экономической зоны —

создание преференциального режима осуществления предпринимательской деятельности.

*Отдаленной исторической предтечей ЗТР весьма условно можно считать те же самые, как в случае ОЭЗ, свободные порты, вольные города и торговые зоны. Но следует учитывать, что создавались они в первую очередь для развития торговли и только опосредованно, за счет получения дополнительных доходов влияли на развитие самих территорий.*

*Режимы, специально создаваемые для ускоренного развития отдельных территорий, появляются позднее. Сейчас они достаточно широко распространены. Как правило, их создают для «оживления» депрессивных территорий. Так, специальные территориальные зоны для активизации экономики регионов созданы в Великобритании, Соединенных Штатах, Франции, Японии и других странах.*

*Например, в Великобритании созданы «зоны предпринимательства» в целях стимулирования экономической деятельности на тех территориях, где длительное время наблюдалась низкая экономическая активность.*

*В Японии действуют специальные зоны, связанные со структурными реформами, которые должны способствовать экономическому развитию регионов, привлечению в них прямых инвестиций.*

*Во многих зарубежных странах проводится политика «выравнивания» доходов отдельных территорий. Проводить ее только за счет изъятия средств у развитых регионов в пользу регионов депрессивных невозможно. Поэтому в таких случаях обычно используются меры стимулирования экономического роста в более бедных территориях.*

Перечень субъектов Федерации, на территориях которых допускается создание ЗТР, устанавливается Правительством РФ<sup>1</sup>. Законом № 392-ФЗ определены показатели, которым должны отвечать субъекты Федерации для включения в этот перечень. Предельные значения таких показателей, методика их расчета и порядок применения утверждены постановлением Правительства РФ от 13 февраля 2013 г. № 115<sup>2</sup>.

*На момент написания книги действовал перечень, утвержденный постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2016 г. № 1415<sup>3</sup>. Этот перечень включал 20 субъектов Федерации: 12 республик (Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Калмыкия, Карачаево-Черкесия, Карелия, Северная Осетия — Алания, Тыва, Чечня); два края (Забайкальский, Приморский), пять областей (Ивановскую, Киров-*

---

<sup>1</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 21 декабря 2016 г. № 1415 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» // СЗ РФ. 2017. № 1, ч. 1. Ст. 160.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 7. Ст. 659.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2017. № 1, ч. 1. Ст. 160.

скую, Курганскую, Магаданскую, Мурманскую) и Еврейскую автономную область.

*Первый же перечень таких субъектов был закреплен постановлением Правительства РФ от 10 апреля 2013 г. № 326<sup>1</sup>. Он также предусматривал возможность создания ЗТР на территориях 20 субъектов Федерации.*

*При этом из действующего перечня были исключены Приморский край и Амурская область, а добавлены — Кировская и Мурманская области.*

Создание зоны территориального развития допускается на территории одного муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований, если это муниципальный район или городской округ. Муниципальные образования должны находиться на территории одного субъекта Российской Федерации. Создание ЗТР на территориях нескольких субъектов Российской Федерации не допускается. Границы зоны территориального развития при этом совпадают с границами муниципальных образований, на территориях которых располагается ЗТР.

Решение о создании зоны территориального развития принимается Правительством РФ и оформляется постановлением. Порядок оформления и подачи заявки на создание ЗТР установлен приказом Минэкономразвития России от 18 октября 2012 г. № 686<sup>2</sup>.

Зона территориального развития создается на 12 лет. Ее функционирование осуществляется поэтапно. Продолжительность каждого такого этапа устанавливается соглашением, заключаемым Правительством РФ, высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации, исполнительным органом муниципального образования или муниципальных образований, на территориях которых создается ЗТР.

*По состоянию на середину 2017 г. этот административный режим нельзя признать реализованным. В справочно-поисковых системах не удалось обнаружить ни одного постановления о создании ЗТЗ.*

*Среди нормативных правовых актов субъектов РФ можно найти документы, свидетельствующие о подготовке к созданию таких зон. Например, были утверждены предельные значения показателей, исходя из которых муниципальное образование подлежит включению в перечень муниципальных образований, территории которых допускаются для включения в ЗТР (Алтай, Бурятия, Калмыкия, Северная Осетия — Алания, Тыва, Курганская область), перечни муниципальных образований, на территории которых предполагается создание зоны территориального развития (Алтай, Бурятия), определен порядок формирования и утверждения перечня заявок резидентов ЗТР на получение мер государственной поддержки в очередном*

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2013. № 16. Ст. 1955.

<sup>2</sup> См.: Российская газета. 2012. 28 ноября.

*финансовом году (Северная Осетия – Алания), принят план мероприятий по созданию зоны территориального развития (Камчатский край).*

*Однако упомянутые акты были приняты главным образом в 2013–2015 гг. В дальнейшем нормотворческая деятельность, связанная с созданием ЗТР, затухает.*

Существование зоны территориального развития прекращается по истечении срока. Досрочное прекращение существования ЗТР допускается в случаях, необходимых для защиты жизни и (или) здоровья людей, охраны окружающей среды и культурных ценностей, обеспечения обороны страны и безопасности государства; недостижения по окончании этапа соответствующих показателей эффективности функционирования ЗТР, предусмотренных соглашением. Решение о досрочном прекращении существования зоны территориального развития принимается Правительством РФ.

Управление зоной территориального развития возложено на уполномоченный орган и администрацию ЗТР.

Уполномоченным федеральным органом в сфере функционирования ЗТР является Министерство экономического развития Российской Федерации. Уполномоченный федеральный орган осуществляет:

- формирование единой государственной политики в сфере функционирования ЗТР;
- установление перечня показателей оценки эффективности функционирования ЗТР на каждом этапе ее функционирования, методику расчета этих показателей;
- определение порядка осуществления контроля за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования ЗТР по окончании этапов функционирования зоны территориального развития, предусмотренных соглашением, и порядка осуществления контроля за соблюдением резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки;
- определение порядка составления отчетности о функционировании зоны территориального развития;
- предоставление соответствующих сведений главным распорядителям бюджетных средств;
- организацию взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, хозяйствующих субъектов по обеспечению эффективного функционирования ЗТР;
- взаимодействие с администрацией в целях эффективного функционирования ЗТР;

- контроль за достижением значений показателей оценки эффективности функционирования зоны территориального развития по окончании этапов ее функционирования, предусмотренных соглашением.

*Органом управления ЗТР* в субъекте Российской Федерации выступает Администрация. При этом в Законе не уточняется, является ли данный орган постоянно действующим органом региональной исполнительной власти или специально созданной для управления зоной территориального развития организацией. Органом управления зоной территориального развития в Законе № 392-ФЗ назван также исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации. При этом в Законе разграничение их полномочий не установлено.

Администрация зоны территориального развития:

- рассматривает заявления о включении в реестр резидентов;
- ведет реестр резидентов, порядок и форма которого установлены приказом Минэкономразвития от 5 октября 2012 г. № 655;
- рассматривает заявки на включение в перечни заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном финансовом году, и формирование таких перечней в порядке, установленном высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации);
- устанавливает очередность удовлетворения заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном финансовом году;
- представляет в уполномоченный федеральный орган сведения о перечнях заявок резидентов, претендующих на получение мер государственной поддержки в очередном финансовом году;
- представляет в порядке и по форме, которые установлены уполномоченным федеральным органом, в налоговые органы сведения о включении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей в реестр резидентов;
- контролирует соблюдение резидентами условий инвестиционных деклараций и условий получения мер государственной поддержки в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом;
- представляет в порядке и по форме, которые установлены уполномоченным федеральным органом, в уполномоченный федеральный орган ежегодный отчет о результатах функционирования зоны территориального развития;
- заключает договоры аренды земельных участков, предоставляемых на основании заявлений резидентов в соответствии с земельным законодательством.

Кроме особенностей, связанных созданием, функционированием и прекращением существования ЗТР, Закон № 392-ФЗ определяет меры государственной поддержки при осуществлении предпринимательской и иной экономической деятельности в этих зонах. К таким мерам относятся:

- предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ для реализации инвестиционных проектов с участием резидентов;
- создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации и необходимых для осуществления резидентами экономической деятельности;
- предоставление резидентам в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена, в границах ЗТР;
- предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах.

Резидентам ЗТР могут быть также предоставлены государственные гарантии РФ по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, в порядке, установленном бюджетным законодательством; а также субсидии из федерального бюджета в целях поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Таким образом, режим зоны территориального развития имеет немало общего с режимом особой экономической зоны. Эти территориальные режимы устанавливают преференциальный порядок осуществления экономической деятельности; создаются по решению Правительства РФ на определенный срок, продление которого законодательством не предусмотрено. Процедуры их создания не имеют существенных различий и включают подачу заявки на создание зоны, отбор заявок, принятие решения о создании зоны, заключение соглашения о создании зоны (ст. 7 Закона № 392-ФЗ, ст. 6 Закона № 116-ФЗ).

Но есть и отличия. Кроме упомянутых ранее различных целей образования этих территориальных режимов, можно назвать и иные особенности:

- ЗТР могут быть созданы на территории только одного субъекта РФ, а особые экономические зоны — на территории нескольких субъектов РФ;
- льготы в ЗТР касаются налогообложения, инвестиционного налогового кредита резидентам, а также предоставления бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда РФ, а льготы в особых

экономических зонах главным образом — таможенной процедуры свободной таможенной зоны;

- ЗТР создают на 12 лет, а особые экономические зоны — на 49 лет;
- в зонах территориального развития и особых экономических зонах предусмотрено создание различных органов управления (в ЗТР — это, в частности, администрация, организационная форма которой не ясна; в ОЭЗ — управляющая компания, представляющая собой открытое акционерное общество. В ОЭЗ создается также наблюдательный совет);
- режим ЗТР может быть досрочно прекращен вследствие недостижения по окончании этапа функционирования такой зоны показателей эффективности, предусмотренных для данного этапа; ОЭЗ — если в течение трех лет с даты создания зоны не заключено ни одного соглашения об осуществлении деятельности на ее территории, либо все ранее заключенные соглашения расторгнуты, либо в течение трех лет подряд в ОЭЗ ее резидентами не осуществляется предусмотренная деятельность.

С точки зрения цели создания — ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации — административный режим зоны территориального развития представляется вполне оправданным. Идея создания дополнительных управленческих возможностей для развития нуждающихся в этом территорий вряд ли может вызывать сомнения. Но правовую основу этого режима трудно признать удовлетворительной. Из содержания Закона № 392-ФЗ абсолютно не понятно, за счет чего предполагается решать эту, в общем-то, правильную задачу.

Можно предположить, что основной предмет данного закона составляет регламентация порядка осуществления государственной поддержки резидентов ЗТР. Но в том-то и дело, что соответствующие нормы не имеют никакой конкретики. Например, в Законе № 392-ФЗ говорится о том, что предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации на реализацию в ЗТР инвестиционных проектов с участием резидентов осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации (ст. 14). Как известно, такой порядок формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации установлен постановлением Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 и специфики для ЗТР не имеет.

По сути дела, весь порядок предоставления бюджетных ассигнований сведен к этой бланкетной норме и к избыточному уточнению о том, что решение о предоставлении бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда принимается в первую очередь в отношении инвестиционных проектов с участием резидентов, прошедших отбор

в установленном Правительством РФ порядке, а затем в отношении других проектов. В чем смысл таких норм и что они дают для решения задачи ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации?

Далее, согласно Закону субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Федерации предоставляются в целях государственной поддержки экономической деятельности в ЗТР, в том числе, и на цели возмещения части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях; возмещение части затрат резидентам, заявки которых включены в перечни заявок, на уплату лизинговых платежей за оборудование, приобретаемое у российских лизинговых компаний; развитие инфраструктуры, включая сети инженерно-технического обеспечения (ст. 15). Разве для предоставления таких субсидий недостаточно Бюджетного кодекса и Закона о федеральном бюджете? И опять-таки, что это дает для ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации?

Об объектах капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации и необходимых для осуществления резидентами ЗТР экономической деятельности, сказано лишь то, что они создаются за счет федерального бюджета и что высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего органа исполнительной власти), на территории которого имеется ЗТР, вправе обратиться в Правительство с предложением об их создании (ст. 16). Надо ли для этого создавать отдельный административный режим и принимать федеральный закон?

Кроме декларирования мер государственной поддержки остальное содержание закона, по сути дела, сводится к самой поверхностной регламентации порядка создания и прекращения существования ЗТР. При этом ни один статус и ни одна процедура не урегулированы детально. Абсолютно не понятно, как разграничиваются полномочия между органами управления зоной территориального развития; какие функции по управлению ЗТР возлагаются на орган исполнительной власти субъекта Федерации; как сочетается режим зоны территориального развития с установленными законодательством полномочиями субъектов Федерации и муниципальных образований; как будут предоставляться резидентам ЗТР в аренду земельные участки, находящиеся в муниципальной собственности, и как это сочетается с самостоятельностью местного самоуправления.

Перечни, будь то полномочий, мер или сведений, как правило, не носят исчерпывающего характера. Какие *иные* функции осуществляет уполномоченный федеральный орган и администрация ЗТР? Неужели их нельзя хотя бы перечислить, коль скоро они вытекают только из За-



кона № 392-ФЗ? Какие *иные* меры государственной поддержки предоставляются резидентам ЗТР?

С момента вступления в силу Закона № 392-ФЗ прошло уже более пяти лет. По состоянию на август 2017 г. ни одна зона территориального развития не была создана. Один этот факт должен породить сомнения в эффективности территориального управления в нашей стране, продуманности и последовательности принимаемых государственных решений и качестве оформляющих эти решения правовых актов. Заблуждается ли когда-нибудь этот закон или так останется на бумаге — покажет время.

### 2.3. Территории опережающего развития

*Территория опережающего социально-экономического развития* — часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, 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, ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения.

Таким образом, режимы ТОР и особой экономической зоны во многом похожи, т.е. это режимы территорий в установленных границах, предусматривающие особый порядок осуществления предпринимательской деятельности и имеющие специфику административного управления. Главное различие этих легальных определений состоит в том, что задачи ТОР не сведены лишь к созданию специальных условий хозяйствования, а предполагают достижение социальных результатов в виде комфортных условий для жизнедеятельности населения. Если это положение Закона последовательно реализовывать на практике, то все субъекты, действующие на территории опережающего развития, должны участвовать в улучшении социальной обстановки на таких территориях. Последнее же недостижимо без комплексного развития соответствующей территории.

Многие эксперты полагают, что территории опережающего развития представляют собой лишь «клоны» особых экономических зон, и спешат предположить, что ТОР с неизбежностью превратятся в «зоны опережающих трат». Для такого вывода есть немалые основания, обусловленные предшествующими неудачными попытками административными методами активизировать хозяйственную жизнь на отдельных территориях. Все же представляется, что у ТОР есть некоторый потенциал, для того чтобы стать иным инструментом развития. По крайней мере с точки зрения особенностей имеющейся правовой основы.

В этом параграфе основное внимание представляется необходимым сосредоточить на общих вопросах организации управления ТОР и на особенностях этого административного режима<sup>1</sup>. При этом следует учитывать, что порядки осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны на территориях опережающего развития и в особых экономических зонах в основном совпадают.

Правовую основу деятельности ТОР составляет Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (*далее также — Закон № 473-ФЗ*). Территория опережающего развития создается на семьдесят лет на основании постановления Правительства РФ по предложению уполномоченного федерального органа — Министерства экономического развития или Министерства по развитию Дальнего Востока. Срок существования территории опережающего развития может быть продлен также по решению Правительства РФ.

ТОР могут создаваться:

- а) в течение трех лет со дня вступления в силу Закона № 473-ФЗ, т.е. с 30 марта 2015 г., на территориях субъектов Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа; на территориях моногородов с наиболее сложным социально-экономическим положением. Перечень таких моногородов утвержден распоряжением Правительства от 29 июля 2014 г. № 1398-р<sup>2</sup>;
- б) с 1 января 2016 г. на территориях закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО);
- в) с 1 января 2017 г. на территориях моногородов, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения, и моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией;
- г) по истечении трех лет со дня вступления в силу Федерального закона № 473-ФЗ, т.е. с 30 марта 2018 г., — на всей территории Российской Федерации.

Решение об изменении границ ТОР принимается Правительством РФ по предложению уполномоченного органа, согласованному с соответствующими высшим исполнительным органом государственной

---

<sup>1</sup> О территориях опережающего развития см.: Крутиков В. К., Дорожжкина Т. И., Петрушина О. М., Федоров А. Г., Якунина М. В. Территории опережающего развития: Учебно-методическое пособие. Калуга, 2017. — 148 с.; Шербаков В. А. Территории опережающего социально-экономического развития и другие зоны со льготным режимом предпринимательской деятельности: сравнительный анализ // Юрист. 2017. № 2. — С. 22–27; Миронова С. М. Территории опережающего развития: правовое регулирование и перспективы развития // Право и экономика. 2016. № 3. — С. 24–30.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4448.

власти субъекта Федерации и органом (органами) местного самоуправления.

Территория опережающего развития создается на территории одного или нескольких муниципальных образований в границах одного субъекта Российской Федерации. Здесь могут формироваться объекты, образующие индустриальные (промышленные) парки. При этом ТОР не может быть создана в границах особой экономической зоны или зоны территориального развития.

Режим ТОР досрочно прекращается по решению Правительства РФ по предложению уполномоченного федерального органа в следующих случаях:

- в целях охраны жизни или здоровья граждан, охраны объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации, охраны окружающей среды, обеспечения обороны страны и безопасности государства;
- если по истечении трех лет с даты принятия решения о создании ТОР не заключено ни одного соглашения об осуществлении деятельности на такой территории или все ранее заключенные соглашения расторгнуты.

#### **Управление территориями опережающего развития.**

**Уполномоченным органом** в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа выступает Министерство по развитию Дальнего Востока, в отношении иных ТОР — Министерство экономического развития Российской Федерации.

*По состоянию на август 2017 г. в России создано 35 ТОР. При этом Министерство по развитию Дальнего Востока осуществляло функции в области создания и функционирования 17 территорий опережающего социально-экономического развития (Амуро-Хинганская, Белогорск, Беринговский, Большой Камень, Горный воздух, Индустриальный парк «Кангалассы», Камчатка, Комсомольск, Михайловский, Надеждинская, Нефтехимический, Николаевск, Приамурская, Свободный, Хабаровск, Южная, Южная Якутия).*

*Министерство экономического развития было наделено такими же функциями в отношении 18 территорий опережающего развития. Из них 17 созданы в моногородах: Набережные Челны Республики Татарстан, Гукovo Ростовской области, Усолье-Сибирское Иркутской области, Юрга и Анжеро-Судженск Кемеровской области, Краснокаменск Забайкальского края, Надвоицы Республики Карелия, Краснотурьинск Свердловской области, Тольятти Самарской области, Белебей и Кумертау Республики Башкортостан, Каспийск Республики Дагестан, Чусовой Пермского края, Бакал Челябинской области, Емба Республики Коми, Кировск Мурманской области, Дорогобуж Смоленской области.*

*Одна территория опережающего развития создана в ЗАТО. Это Саров Нижегородской области.*

Уполномоченный федеральный орган:

- выдает в установленном порядке разрешения на строительство и ввод объектов в эксплуатацию при осуществлении строительства и реконструкции объектов инфраструктуры ТОР;
- согласовывает схемы территориального планирования субъекта РФ, в котором создается или функционирует ТОР, документацию по планировке ТОР для размещения объектов капитального строительства регионального значения в границах муниципальных образований, в которых расположена ТОР;
- в установленных случаях осуществляет государственный строительный надзор;
- утверждает проект планировки территории ТОР;
- утверждает порядок ведения реестра резидентов, а также порядок представления в органы государственной власти и в орган (органы) местного самоуправления документов, подтверждающих статус резидента ТОР;
- контролирует выполнение резидентом ТОР соглашения об осуществлении деятельности;
- контролирует деятельность управляющей компании и ее дочернего общества;
- согласовывает документы территориального планирования муниципальных образований, в границах которых расположена ТОР, а также правил землепользования и застройки;
- предоставляет земельные участки, находящиеся в федеральной собственности и расположенные на территории опережающего развития;
- принимает решения о резервировании земель и принудительном отчуждении земельных участков (изъятии земельных участков) для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры ТОР;
- устанавливает сервитуты в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры ТОР.

Анализ перечисленных полномочий позволяет сделать вывод о том, что именно уполномоченный федеральный орган наделен ключевыми управленческими полномочиями в отношении строительства и территориального планирования ТОР. Причем в данном случае речь идет главным образом о полномочиях субъектов Российской Федерации, которые изымаются из их ведения.

На территориях опережающего развития могут быть специально созданы подразделения МВД, МЧС, ФНС, Минюста, ФТС, Роспотребнадзора, Роструда, Ростехнадзора.

**Наблюдательный совет** территории опережающего развития создается в целях:

- координации деятельности и контроля за выполнением соглашения о создании ТОР;
- содействия в реализации проектов резидентов ТОР, проектов иных инвесторов;
- оценки эффективности функционирования ТОР;
- рассмотрения и утверждения перспективных планов развития ТОР, осуществления контроля за реализацией этих планов;
- решения вопроса об определении доли иностранных работников, привлекаемых резидентами ТОР.

Положения о наблюдательных советах утверждены приказами Минэкономразвития России от 19 декабря 2016 г. № 816<sup>1</sup> и приказом Минвостокразвития России от 27 февраля 2015 г. № 20<sup>2</sup>.

В состав наблюдательного совета территории опережающего развития входят представители уполномоченного органа, высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, иных государственных органов и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, управляющей компании, представители профсоюзов и объединений работодателей.

По своему составу наблюдательный совет представляет собой скорее совещательный орган. Вместе с тем именно на наблюдательный совет возложена оценка эффективности деятельности ТОР, а также решение вопроса об определении доли иностранных работников, привлекаемых резидентами ТОР, т.е. две важные управленческие функции. В ОЭЗ и ЗТР такие полномочия закреплены за уполномоченным федеральным органом.

**Управляющая компания** — акционерное общество, которое определено Правительством РФ в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития. 100% акций этого АО принадлежит Российской Федерации.

Управляющая компания выступает в качестве застройщика объектов инфраструктуры ТОР; обеспечивает функционирование объектов инфраструктуры и (или) организует их функционирование; ведет реестр резидентов, представляет в органы государственной власти и органы местного самоуправления документы, подтверждающие статус резидента ТОР; организывает предоставление резидентам ТОР услуг, необходимых для осуществления деятельности на территории опережающего социально-экономического развития; выступает в качестве многофункционального центра предоставления государственных и му-

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> БНА. 2015. № 36.

ниципальных услуг в порядке, установленном Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», а также осуществляет иные функции, предусмотренные законодательством.

По мнению А. В. Белицкой, управляющая компания ТОР полностью соответствует всем признакам лица публичного права, т.е. создается и действует в публичных интересах; выполняет полномочия по управлению и распоряжению публичной собственностью; осуществляет отдельные полномочия регулятивного и надзорного характера; предоставляет ряд публичных услуг<sup>1</sup>.

Управляющая компания создает *дочерние общества*. Размер доли управляющей компании в уставном капитале ее дочернего общества, имеющего статус управляющей компании, не может быть менее чем 51%. Дочернее общество осуществляет функции в пределах, установленных управляющей компанией, по согласованию с уполномоченным федеральным органом. Порядок согласования устанавливается уполномоченным федеральным органом, например приказом Минвостокразвития России от 27 февраля 2015 г. № 18 «О Порядке согласования перечня функций, передаваемых управляющей компанией территории опережающего социально-экономического развития дочернему обществу управляющей компании территории опережающего социально-экономического развития»<sup>2</sup>.

Закон № 473-ФЗ не только устанавливает особый режим предпринимательской деятельности, но и предусматривает особенности осуществления трудовой, медицинской, образовательной, природоохранной деятельности. Многие из этих регуляторов носят административный характер.

Например, для работодателей, признаваемых резидентами ТОР, привлекающих и использующих иностранных граждан для осуществления трудовой деятельности на такой территории:

- получение разрешений на привлечение и использование иностранных работников не требуется;
- разрешение на работу иностранному гражданину выдается без учета квот на выдачу иностранным гражданам приглашений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также квот на выдачу иностранным гражданам разрешений на работу, устанавливаемых Правительством РФ в соответствии с законодательством о правовом

<sup>1</sup> См.: Белицкая А. В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (постатейный). — М.: Юстицинформ, 2016.— С. 47–55.

<sup>2</sup> См.: СПС «КонсультантПлюс».

положении иностранных граждан в Российской Федерации (ст. 351.5 ТК РФ).

Таким образом, облегчается привлечение иностранных работников для ТОР.

Ряд административных особенностей отличает осуществление медицинской деятельности на территории опережающего развития. Так, Правительство РФ вправе утвердить особенности:

- допуска лиц, получивших медицинское образование в иностранных государствах, к осуществлению медицинской деятельности на территории опережающего социально-экономического развития;
- лицензирования медицинской деятельности, осуществляемой резидентом ТОР;
- применения порядка оказания медицинской помощи иностранным гражданам на территории опережающего социально-экономического развития.

Очевидно, что эти особенности также связаны с возможностью более широкого привлечения иностранных работников на территории опережающего развития.

Что касается образовательной деятельности, то Правительство РФ вправе установить специфику лицензирования образовательной деятельности организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам профессионального обучения и дополнительным профессиональным программам на территории опережающего социально-экономического развития, созданных на такой территории или являющихся резидентами ТОР.

Правительство РФ наделено также правом устанавливать особенности регулирования отношений в области рыбоводства, рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов на территориях опережающего развития.

Закон № 473-ФЗ предусматривает специфические условия создания ТОР в Дальневосточном федеральном округе (*далее также — ДФО*) и в моногородах.

Применительно к Дальнему Востоку основная такая особенность состоит в создании *институтов развития* в целях комплексного решения и всестороннего обеспечения задач опережающего социально-экономического развития региона.

Институты развития обеспечивают: финансирование и поддержку проектов, реализуемых на территории опережающего развития; привлечение резидентов ТОР, прямых инвестиций; развитие человеческого капитала и содействие обеспечению трудовыми ресурсами резидентов ТОР.

*В Российской Федерации созданы четыре таких института развития: Корпорация развития Дальнего Востока, Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта, Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке и Фонд развития Дальнего Востока.*

*Акционерное общество «Корпорация развития Дальнего Востока» была определена управляющей компанией ТОР в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, постановлением Правительства РФ от 30 апреля 2015 г.<sup>1</sup>.*

*Автономная некоммерческая организация «Агентство Дальнего Востока по привлечению инвестиций и поддержке экспорта» учреждена распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 1712-р в целях привлечения резидентов территории опережающего социально-экономического развития и прямых инвестиций, а также поддержки экспорта<sup>2</sup>.*

*Автономная некоммерческая организация «Агентство по развитию человеческого капитала на Дальнем Востоке» учреждена распоряжением Правительства РФ от 2 сентября 2015 г. № 1713-р с целью развития человеческого капитала и содействия обеспечению трудовыми ресурсами резидентов ТОР, а также реализации Федерального закона «Об особенностях предоставления гражданам земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных на территориях субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>3</sup>.*

Для каждого субъекта Российской Федерации, входящего в состав ДФО, разрабатывается и принимается программа развития инвестиционной и предпринимательской деятельности.

Особенности ТОР на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов) состоят в использовании порядка, который определен Правилами создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов), утвержденными постановлением Правительства от 22 июня 2015 г. № 614<sup>4</sup>.

*Порядок создания ТОР в моногородах, утвержденный постановлением Правительства от 22 июня 2015 г. № 614, предусматривает, в том числе, перечень допустимых видов экономической деятельности, минимальный*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2015. № 19. Ст. 2836.

<sup>2</sup> Там же. № 37. Ст. 5163.

<sup>3</sup> Там же. № 37. Ст. 5164.

<sup>4</sup> Там же. № 27. Ст. 4063.



объем капитальных вложений (не менее 2,5 млн руб.) и число новых постоянных рабочих мест (не менее 10) за первый год реализации инвестиционного проекта. Отметим, что два последних показателя были уменьшены по сравнению с первой редакцией этого постановления вдвое. В моногородах ТОР создается сроком на десять лет и может быть продлен на пять лет по решению Правительства РФ.

Постановление Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 709 содержит критерии отнесения муниципальных образований к монопрофильным муниципальным образованиям (моногородам). Всего выделяется три категории таких образований: моногорода с наиболее сложным социально-экономическим положением (в том числе во взаимосвязи с проблемами функционирования градообразующих организаций) (категория 1); моногорода, в которых имеются риски ухудшения социально-экономического положения (категория 2); моногорода со стабильной социально-экономической ситуацией (категория 3)<sup>1</sup>.

Перечень моногородов утвержден распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р<sup>2</sup>. По состоянию на август 2017 г. в перечень были включены 319 моногородов.

По общему правилу, в отношении этих ТОР нормы Закона № 473-ФЗ не применяются. Исключение составляют положения о том, что особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на такой территории опережающего развития включает в себя:

- особенности налогообложения резидентов ТОР, установленные законодательством РФ о налогах и сборах;
- особенности осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля на территории опережающего развития;
- освобождение в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах, законодательством субъектов Федерации, нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований резидентов территории опережающего развития от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога;
- иные предусмотренные законодательством особые условия осуществления деятельности ТОР (п. 3, 4, 8, 9 ст. 17).

Действующая модель территорий опережающего развития критиковалась и критикуется с различных позиций, как «справа», так и «слева». Спектр отрицательных оценок чрезвычайно широк: от доводов о том, что ТОР — это очередная попытка разбазаривания национальных богатств, которая принесет выгоду только дальневосточному соседу, а Рос-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 31. Ст. 4425.

<sup>2</sup> Там же. Ст. 4428.

сии оставит разоренные земли и в скором времени будет забыта, до упреков в командном, директивном методах территориального управления.

Если проанализировать имеющуюся правовую базу, то становится очевидным, что административные методы централизованного регулирования в данном случае действительно преобладают. Процедуры принятия решений о создании ТОР и управлении ими носят практически полностью централизованный и закрытый характер. Так, не предполагается какой-либо инициативы или решающего участия в создании ТОР со стороны органов субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Такое участие ограничивается согласованиями создания территории опережающего развития и изменения ее границ с соответствующими высшим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органом (органами) местного самоуправления. Публично и конкурсного отбора предложений о создании ТОР не предусмотрено. При этом в действующем законодательстве, что удивительно, не определен государственный орган, который разрабатывает единую государственную политику в сфере создания и функционирования ТОР.

Уполномоченные федеральные органы наделяются рядом функций в области территориального планирования, землепользования, землеустройства, строительства и т.д., которые, по общему правилу, осуществляются органами исполнительной власти субъектов РФ, что не отвечает общим принципам разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, установленными действующим законодательством, а в более общем плане и конституционным основам федерализма.

Хозяином на территории опережающего развития становится управляющая компания. Ей, в том числе, передаются полномочия органов местного самоуправления, в частности оказание муниципальных услуг. Управляющая компания среди прочего призвана создавать инфраструктуру ТОР и обеспечивать ее функционирование. Очевидно, если ТОР достаточно велика, то полномочия муниципального образования, на территории которого она образована, фактически утрачивают свой смысл.

Управляющей компании передаются на праве собственности или аренды земельные участки, здания, строения, сооружения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, а также объекты инфраструктуры ТОР и расположенные на территории опережающего развития. Распоряжение переданными объектами осуществляется управляющей компанией в порядке и на условиях, которые постановлением Правительства РФ от 24 апреля 2015 г. № 390 «О порядке передачи управляющей компании, осуществляющей функции по управ-

лению территорией опережающего социально-экономического развития, на праве собственности или аренды находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков, зданий, строений и сооружений, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, и порядке распоряжения такими земельными участками, зданиями, строениями и сооружениями, а также объектами инфраструктуры территории опережающего социально-экономического развития»<sup>1</sup>.

Иными словами, запускаются механизмы перераспределения собственности: формально в соответствии с условиями соглашения о создании территории опережающего развития, фактически — жестко централизованно. Тем самым, в приказном порядке может быть изменена территориальная основа местного самоуправления, которое, как известно, представляет собой уровень публичной власти в стране и согласно Конституции РФ в пределах своих полномочий самостоятельно.

Таким образом, с точки зрения соблюдения правовых принципов, непротиворечивости с другими правовыми институтами режим территорий опережающего развития представляется далеко неоднозначным.

К иным недостаткам законодательного регулирования можно отнести следующее:

- не предусмотрены показатели эффективности работы ТОР, процедуры оценки достижения таких показателей и последствия их недостижения, что как раз и может привести к превращению территорий опережающего развития в «территории опережающих трат»;
- не установлены критерии, по которым можно оценивать успешность деятельности ТОР с точки зрения решения задач ускоренного социально-экономического развития территории и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения;
- не созданы нормативные основы взаимоотношений ТОР и субъектов РФ, а также муниципальных образований, на территории которых созданы ТОР, хотя предоставление управляющей компании ТОР ряда полномочий предполагает уменьшение таких полномочий у субъектов РФ и муниципальных образований. Например, субъекты РФ и муниципальные образования передают управляющей компании один из самых ценных своих ресурсов — землю, которая является источником доходов. В связи с этим должны быть предусмотрены механизмы компенсации выпадающих доходов;
- отсутствие механизмов, позволяющих контролировать миграционные процессы и влиять на них. Так, не установлен срок пре-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 18. Ст. 2710.

бывания иностранного работника на территории Российской Федерации, а также запрет на осуществление таким работником любой другой деятельности на ТОР, за исключением той, которая предусмотрена трудовым договором с резидентом;

- не установлено правило о том, что налоговые льготы и пониженные страховые взносы в государственные внебюджетные фонды для резидентов ТОР устанавливаются исключительно в отношении новых или модернизируемых рабочих мест и новых или модернизируемых мощностей.

Что касается эффективности этого административного режима, то, как известно, сама по себе модель централизованного управления не бывает плохой или хорошей. Успех или неуспех применения такой модели зависит от последовательности ее реализации, стабильности правового регулирования и многих других факторов. Бизнес могут заинтересовать возможности свободной таможенной зоны, налоговые льготы, льготы по арендной плате, землепользованию, привлечению иностранной рабочей силы, облегченный порядок осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля т.п.

*На совещании в Правительстве РФ в мае 2017 г. были подведены первые итоги деятельности территорий опережающего развития. Д. Медведев отметил, что из федерального бюджета на развитие инфраструктуры ТОР в регионы направлены немалые средства. Уже вложено порядка 4,5 млрд руб. На ближайшие годы предусмотрено еще 30 млрд. Около 20 млрд будут направлены за счет бюджетов регионов, муниципальных образований и некоторых внебюджетных источников. На эти деньги строят дороги, энергосети, коммунальную инфраструктуру, решается целый ряд других задач.*

*Ко времени проведения этого совещания первая территория опережающего развития в Комсомольске-на-Амуре существовала один год и десять месяцев, т.е. с 25 июня 2015 г. К дате проведения совещания таких зон только в ДФО уже было 16.*

*За это время потенциальными инвесторами официально поданы 262 твердые заявки на резидентство в ТОР на сумму инвестиций 1,4 трлн руб. С каждой заявкой велась последовательная работа по конвертации ее в конкретное соглашение с инвестором, в инвестиционный проект.*

*Управляющими компаниями ТОР подписано 124 соглашения с инвесторами на 483 млрд руб.*

*Были запущены первые 17 предприятий в ТОР, вложено фактически 30 млрд руб. До конца 2017 г. планировался запуск 44 новых предприятий и вложение 137 млрд руб. инвестиций.*

*Фактический мультипликатор вложенных бюджетных денег к вложенным частным инвестициям составлял 1 к 7. С учетом перспективных проектов к концу 2017 г. мультипликатор должен увеличиться до 11.*

*Реализовывались самые разные проекты: судостроение, нефтехимия, газохимия, переработка природных ресурсов, инвестиции в сельское хозяйство, транспорт и логистика. Очень важно, что при этом преобладали несырьевые проекты<sup>1</sup>.*

Анализ первых результатов деятельности ТОР показал, что под таковыми понимаются, прежде всего, экономические показатели: число заявок на резидентство, число созданных предприятий, объем капитальных вложений и т.д. Влияние территорий опережающего развития на создание комфортных условий для жизнедеятельности населения оценивать пока, видимо, еще рано.

В целом территории опережающего развития как административный режим представляют собой более продуманную попытку обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие отдельных территорий, нежели, к примеру, ОЭЗ. Но этот режим содержит в себе потенциальные риски, обычно порождаемые существенной управленческой централизацией, очевидным следствием которой, скорее всего, станет бремя основных финансовых затрат и полная ответственность за возможные просчеты в начале деле. Так, согласно Закону № 473-ФЗ финансовое обеспечение размещения объектов инфраструктуры территории опережающего развития осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации и местных бюджетов, а также внебюджетных источников финансирования. Но субъекты Федерации, а тем более муниципальные образования, как правило, не в состоянии финансировать инфраструктурные проекты. Поэтому вся тяжесть финансовых расходов может лечь на федеральный бюджет.

### **2.3. Свободный порт Владивосток**

История свободных портов неразрывно связана с общим развитием особых экономических зон, разновидностью которых они, собственно, и являются, и при этом уходит в глубь веков.

*Организация свободных портов в течение времени менялась. Иногда более ранней разновидностью таких портов называют «порто-франко», хотя в переводе с итальянского «порто-франко» означает просто свободный порт.*

*Территория «порто-франко» отделялась от остальной территории города специальной таможенной границей. Движение товаров между «порто-франко» и зарубежными государствами было свободным, т.е. без таможенных формальностей и уплаты пошлин. При перемещении же товаров внутрь страны применялся обычный таможенный режим. В таких районах интенсивнее развивалось производство, транзитные перевозки,*

---

<sup>1</sup> <http://government.ru/news/27554/>(дата обращения: 15 августа 2017 г.).

*население обеспечивалось товарами, которые не производились в данной стране, создавались новые рабочие места.*

*На смену «порто-франко» пришли «свободные гавани» или свободные порты. В отличие от своих предшественников на территории свободного порта не разрешалось проживание лиц, не имевших отношения к охране товаров, потребление ими товаров, не оплаченных пошлиной. При ввозе товаров из свободных портов внутрь страны, таможенные пошлины взимались в обычном порядке.*

*В 1595 г. Генуя одной из первых в истории провозгласила себя свободным портом, позже этот статус получили Венеция (1661 г.) и Марсель (1669 г.). Статус свободных портов имели Гамбург, Данциг, Любек, Марсель; в России — Одесса (1817 г.), Владивосток (1862 г.), Батуми (1878 г.)<sup>1</sup>.*

*Этот вид особых экономических зон не утратил своей актуальности и по сей день. Резиденты свободного порта получают ряд преференций: налоговые льготы, упрощение таможенных и визовых процедур, максимальное снижение административных барьеров.*

Отношения, связанные с созданием и функционированием территориального режима свободного порта Владивосток (далее также — СПВ), урегулированы Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее также — Закон № 212-ФЗ).

В этом Законе под свободным портом Владивосток понимается *часть территории Приморского края*, на которой в соответствии федеральными законами устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской деятельности.

Но далее в Законе уточняется, что к территории СПВ *относятся также* территории ряда муниципальных образований (включая территории и акватории морских портов), расположенные в других субъектах Федерации: городской округ Петропавловск-Камчатский Камчатского края; Ванинский муниципальный район Хабаровского края, городской округ Корсаковский Сахалинской области, городской округ Певек Чукотского автономного округа. Как при этом проходят границы территории свободного порта, в Законе не установлено.

*Следует учитывать, что территория свободного порта постоянно расширяется. Так, Федеральным законом от 1 июля 2017 г. № 138-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «О свободном порте Владивосток»» территория СПВ был распространена на Углегорский городской округ Сахалинской области.*

---

<sup>1</sup> Подробнее об этом см.: Павлов П. В. Институт особых экономических зон в Российской Федерации. М.: Магистр, 2010. — С. 11–20; <http://finlit.online/ekonomicheskaya-geografiya-kniga/istoriya-razvitiya-svobodnyih-ekonomicheskikh.html> (дата обращения: 15 августа 2017 г.)

*По состоянию на август 2017 г. режим свободного порта распространялся на 21 муниципальное образование в пяти регионах Дальнего Востока. К территории свободного порта Владивосток относятся все ключевые порты юга Дальнего Востока, аэропорт «Кневичи», международные транспортные коридоры «Приморье-1» и «Приморье-2».*

*Также в конце июня 2017 г. Минвостокразвития России внесло в Правительство законопроект о распространении режима свободного порта на международные аэропорты Хабаровск (Новый) и Петропавловск-Камчатский (Елизово), а также на Советско-Гаванский муниципальный район.*

Режим свободного порта Владивосток создан на семьдесят лет. Этот срок может быть продлен федеральным законом.

Коллегиальным органом управления свободным портом Владивосток является *наблюдательный совет*. В соответствии с Законом № 212-ФЗ в него входят представители федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Федерации, муниципальных образований, представители профсоюзов и территориальных объединений работодателей. Состав наблюдательного совета СПВ утверждается Правительством РФ.

Компетенция наблюдательного совета объединяет полномочия разного характера:

- *распорядительные* (определение максимальной доли иностранных работников, привлекаемых резидентами порта Владивосток; принятие мер в целях устранения избыточного или необоснованного вмешательства контрольных (надзорных) органов в деятельность резидентов свободного порта Владивосток (включая внесение предложений о проведении в отношении должностных лиц служебных проверок и применении к ним мер дисциплинарного характера); принятие решения о применении на отдельном участке (участках) морских портов, открытых для международного сообщения и захода иностранных морских судов, и (или) на отдельных участках территории аэропорта, открытого для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки, а также в логистической зоне таможенной процедуры свободной таможенной зоны; определение видов предпринимательской деятельности, при осуществлении которых не применяются отдельные меры государственной поддержки предпринимательской деятельности);
- *координационные* (деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам развития и функционирования порта Владивосток);
- *информационные* (мониторинг экономических процессов на территории порта Владивосток).

*Уполномоченным федеральным органом* в данном случае выступает Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока. Минвостокразвития России:

- утверждает порядок ведения реестра резидентов СПВ, состав сведений, содержащихся в указанном реестре, а также порядок предоставления сведений, содержащихся в нем;
- осуществляет контроль за деятельностью управляющей компании;
- ведет реестр резидентов СПВ;
- обеспечивает деятельность наблюдательного совета;
- предоставляет в установленном порядке по согласованию с наблюдательным советом СПВ земельные участки, находящиеся в федеральной собственности, в целях реализации резидентами инвестиционных проектов;
- принимает по согласованию с наблюдательным советом СПВ решения о резервировании земель и принудительном отчуждении земельных участков (изъятии земельных участков) для государственных нужд в целях размещения объектов инфраструктуры СПВ;
- устанавливает сервитуты в отношении земельных участков в целях размещения объектов инфраструктуры СПВ и др.

*Управляющая компания* осуществляет следующие функции:

- осуществляет рассмотрение заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности и оценку бизнес-плана;
- заключает соглашения об осуществлении деятельности;
- осуществляет контроль за выполнением резидентами СПВ соглашений об осуществлении деятельности;
- вправе представлять и защищать интересы обратившихся к ней резидентов СПВ в суде, предъявлять иски по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений, о защите прав и законных интересов неопределенного круга юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, имеющих статус резидентов свободного порта Владивосток, и т.д.

Кроме того, в СПВ может быть создан *общественный совет*, полномочия которого в Законе № 212-ФЗ не определены.

Для организации территориального режима свободного порта Владивосток использован ряд административных регуляторов. Некоторые административные механизмы действуют в особом порядке. Проанализируем эти регуляторы и эти особенности.

***Особенности осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территории СПВ.***

Осуществление такого контроля (надзора) в СПВ и ОЭЗ имеет определенное сходство. Но есть и существенные различия. Так, для СПВ по-



рядок проведения совместных плановых проверок, а также виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, на которые такой порядок не распространяется, устанавливает Правительство Российской Федерации. Ежегодные планы проведения плановых проверок подлежат согласованию с уполномоченным федеральным органом. Для ОЭЗ принятия такого акта Правительства не предусмотрено.

Действующие правила проведения совместных плановых проверок резидентов СПВ органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля, утверждены постановлением Правительства РФ от 30 июля 2016 г. № 729<sup>1</sup>.

Срок проведения плановой проверки в СПВ и ОЭЗ составляет не более чем пятнадцать рабочих дней с даты начала ее проведения. Но для свободного порта Владивосток установлены сокращенные сроки проверок субъектов малого предпринимательства. Так, общий срок проведения плановых выездных проверок не может превышать 40 часов для малого предприятия и 10 часов для микропредприятия в год. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных специальных расследований и экспертиз, срок проведения проверки продлевается, но не более чем на десять рабочих дней в отношении малых предприятий и не более чем на десять часов в отношении микропредприятий.

***Особенности въезда иностранных граждан на территорию свободного порта Владивосток, их выезда с такой территории и пребывания на такой территории.*** Прибывающим в Россию через пункты пропуска СПВ гражданам иностранных государств, перечень которых определяется Правительством РФ, оформляются обыкновенные однократные деловые, туристические и гуманитарные визы в форме электронного документа (далее — электронные визы).

Электронная виза выдается не позднее чем за четыре календарных дня до предполагаемой даты въезда в Российскую Федерацию на срок до тридцати календарных дней с разрешенным сроком пребывания в Российской Федерации не более восьми суток. Особенности оформления электронных виз и въезда в Российскую Федерацию на основании электронных виз устанавливаются Правительством РФ. Выезд из Российской Федерации указанные иностранные граждане осуществляют через пункты пропуска свободного порта Владивосток.

Иностранные граждане, прибывшие в Россию через пункты пропуска через Государственную границу, расположенные на территории СПВ, на основании электронных виз, имеют право на свободу передвижения в пределах территории субъекта Российской Федерации, в ко-

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2016. № 32. Ст. 5111.

торый осуществлен въезд, за исключением территорий, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение.

***Особенности осуществления контроля при пропуске лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных в пунктах пропуска СПВ.***

В пунктах пропуска СПВ при осуществлении таможенного, транспортного, санитарно-карантинного, ветеринарного, карантинного фитосанитарного контроля (надзора) реализуется механизм «единого окна». С этой целью перевозчик (в том числе таможенный перевозчик, осуществляющий ввоз товаров с территории государства, не являющегося членом Евразийского экономического союза, на территорию свободного порта Владивосток), лицо, действующее от его имени, или иное заинтересованное лицо, имеющее право распоряжаться грузами, товарами, предоставляет в таможенный орган все необходимые документы и сведения. Такие документы представляются в таможенный орган в электронном виде и заверяются усиленной квалифицированной электронной подписью.

Применяется также административная процедура *предварительного информирования*, которая состоит в том, что перевозчик с использованием информационных систем представляет в таможенный орган за определенное время до прибытия товаров на таможенную территорию Евразийского экономического союза предварительную информацию о товарах и транспортных средствах.

Постановлением Правительства РФ от 28 сентября 2016 г. № 975 определен состав представляемой в таможенные органы предварительной информации о товарах и транспортных средствах до пересечения ими таможенной границы Евразийского экономического союза, необходимой для осуществления таможенного, транспортного, санитарно-карантинного, ветеринарного и карантинного фитосанитарного контроля (надзора) в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенных на территории свободного порта Владивосток<sup>1</sup>.

Помимо этого, постановлением Правительства РФ от 26 сентября 2016 г. № 967 определены сроки осуществления и ожидания начала государственного контроля при пропуске транспортных средств, грузов, товаров и животных в пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, расположенных на территории свободного порта Владивосток<sup>2</sup>.

После осуществления контроля государственными контрольными органами таможенные органы информируют перевозчика или иное соответствующее лицо о принятом решении в отношении перемеща-

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5825.

<sup>2</sup> См.: там же. Ст. 5823.

емых через Государственную границу РФ транспортных средств, грузов, товаров и животных с использованием механизма «единого окна».

Режим СПВ распространяется на широкий круг отношений и обусловливает административные особенности осуществления медицинской, образовательной деятельности, а также отношений в области аквакультуры (рыбоводства), рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов, которые для СПВ и ТОР совпадают.

***Таможенная процедура свободной таможенной зоны на территории свободного порта Владивосток.***

На территории СПВ применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны, установленная Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 г., с учетом положений Закона № 212-ФЗ. Для целей таможенной процедуры свободной таможенной зоны территория СПВ приравнивается к особой экономической зоне.

Эта таможенная процедура, как обычно, позволяет помещать и использовать товары на территории свободного порта без уплаты таможенных пошлин, налогов, без применения запретов и ограничений и без помещения под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления. При этом применяется она в СПВ с учетом ряда специфических условий и требований.

Так, на отдельных участках и территориях по решению наблюдательного совета СПВ могут приниматься решения о применении таможенной процедуры свободной таможенной зоны, установленной для портовой и логистической особой экономической зоны с учетом установления особого правового режима.

Товары не могут быть помещены резидентом свободного порта Владивосток под таможенную процедуру свободной таможенной зоны в случае:

- возбуждения в отношении резидента СПВ производства по делу о несостоятельности (банкротстве);
- подачи в уполномоченный государственный орган, осуществляющий государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, уведомления о начале процедуры реорганизации юридического лица (за исключением реорганизации юридического лица в форме преобразования) или о принятии решения о ликвидации юридического лица;
- принятия судом или уполномоченным органом решения о приостановлении деятельности юридического лица;
- приостановления в соответствии с законодательством РФ действия разрешительного документа на осуществление определенно-

го вида деятельности, если резидент СПВ осуществляет только такой вид деятельности.

Установлено правило, согласно которому если предложенный декларантом способ идентификации иностранных товаров таможенный орган не сочтет приемлемым, то таможенный орган вправе самостоятельно определить способ идентификации.

Положения Закона № 212-ФЗ конкретизируются значительным перечнем подзаконных актов, устанавливающих различные:

- *порядки* (например, порядок проведения таможенными органами идентификации иностранных товаров, помещаемых (помещенных) под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, в товарах, изготовленных (полученных) с использованием иностранных товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, утвержден приказом Минфина России от 10 марта 2016 г. № 22н<sup>1</sup>);
- *формы* (например, свидетельства о выполнении резидентом свободного порта Владивосток условий соглашения об осуществлении деятельности, утвержден приказом Минвостокразвития России от 1 сентября 2015 г. № 169<sup>2</sup>);
- *особенности осуществления отдельных процедур* (например, процедуры таможенного транзита в отношении товаров, помещенных под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, перемещаемых между участками территории свободного порта Владивосток, на которых применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны, установлены приказом Минфина России от 12 мая 2016 г. № 59н<sup>3</sup>).

Оценивая массив нормативных актов, эксперты отмечают непрозрачность таможенных процедур и излишнее регулирование деятельности резидентов СПВ<sup>4</sup>. В качестве примера, подтверждающего эти оценки, можно привести приказ Минфина России от 22 апреля 2016 г. № 53н «Об утверждении требований к обустройству и оборудованию территории свободного порта Владивосток, на которой применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны»<sup>5</sup>, который содержит избыточное регулирование и положения, сходные с теми, которые устанавливаются для любой территории, на которой применяется та-

---

<sup>1</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> См.: Горян Э. В. Некоторые аспекты применения таможенной процедуры свободной таможенной зоны и таможенного контроля на территории свободного порта Владивосток // Административное и муниципальное право. 2016. № 8. — С. 640–648.

<sup>5</sup> БНА. 2016. № 27.

моженная процедура свободной таможенной зоны или осуществляется таможенный контроль.

***Особенности осуществления градостроительной деятельности в связи с созданием территории СПВ.***

Эти особенности сводятся главным образом к сокращению сроков публичных слушаний по градостроительным вопросам. Так, срок публичных слушаний по проекту планировки территории, проекту межевания сокращен до десяти дней и не может составлять больше 40 дней. По существовавшим правилам, установленным Градостроительным кодексом, это не менее одного месяца и не более трех.

Законом № 212-ФЗ предусмотрено, что срок публичных слушаний по выдаче градостроительного плана составляет десять дней, а по норме ГрК — 30 дней; выдача градостроительного плана земельного участка в течение десяти дней, по положениям ГрК — 30 дней. Срок публичных слушаний по вопросу предоставления разрешений на условно разрешенный вид использования в СПВ составляет не больше 15 дней, тогда как по норме ГрК — не более одного месяца.

Если осуществление предусмотренных процедур в сжатые сроки на практике выполнимо, то такие особенности вполне могут быть оправданными. Но, естественно, соответствующие изменения одновременно следовало внести в Градостроительный кодекс, чтобы не создавать противоречий в действующем законодательстве. Однако по состоянию на август 2017 г. это сделано еще не было, что говорит о излишней поспешности принимаемых правовых решений и небрежности их юридического оформления.

Создание территориального режима свободного порта Владивосток неоднозначно оценивается экспертами. В числе сомнений указывается на то, что льготы, предусмотренные для СПВ, могут повлечь отток трудовых и финансовых ресурсов из ближайших российских регионов и привести к замедлению их развития, поставить в неравные условия действующие и вновь создаваемые хозяйствующие субъекты. Кроме того, после окончания 10-летнего льготного периода производственная деятельность в регионе может начать сворачиваться. Это, в свою очередь, приведет к оттоку инвестиций, и, как следствие, к возвращению региона в прежнее состояние.

Вместе с тем на официальных форумах речь идет главным образом о первых позитивных итогах деятельности СПВ.

*За два года действия Закона № 212-ФЗ поступило 396 заявок на получение статуса резидента СПВ на общую сумму 374 млрд руб. Из них 309 заявок были подтверждены, 28 проектов находились на стадии рассмотрения. Почти половина заявок от потенциальных резидентов рассчитана на реализацию в городе Владивостоке (191 заявка), на втором месте — Артемовский городской округ (37 заявок). Подтвержденные*

*инвестиционные проекты обещают создание более 30 тыс. новых рабочих мест.*

*Полностью реализованы 10 проектов, сумма вложений в них составила более 10 млрд руб., создано более 1,5 тыс. рабочих мест. До конца 2017 г. года ожидалось завершение еще 25–30 инвестиционных проектов<sup>1</sup>.*

Естественно, что такие цифры без сопоставления с понесенными за это время расходами на создание и существование СПВ мало о чем говорят.

С позиций формально-юридической логики принятие отдельного федерального закона о свободном порте Владивосток при наличии федерального закона об особых экономических зонах, в числе которых предусмотрены портовые зоны, вряд ли оправданно. С этой точки зрения территориальный режим свободного порта Владивосток представляется избыточным.

После сказанного вряд ли стоит говорить об отдельных недостатках этого закона. Но, тем не менее, Закон № 212-ФЗ принят и действует, поэтому отметим некоторые положения, которые, как представляется, следует отнести к таковым. Прежде всего, цель ускорения социально-экономического развития территории свободного порта Владивосток и повышения уровня жизни населения, проживающего на территории Дальнего Востока, упомянута в ст. 11 Закона № 212-ФЗ последней среди других его целей, да и то, скорее, формально. Это отразилось на содержании Закона. Установленный территориальный режим, при его последовательной реализации, может способствовать привлечению инвестиций, созданию новых рабочих мест и т.д. Но вряд ли приведет к формированию благоприятной среды жизнедеятельности для населения. Механизм обеспечения комплексного территориального развития им не создан. Территория рассматривается как «полигон» для экономических нововведений, а не как естественные условия, в которых живут люди, действуют органы государственной власти и местного самоуправления, различные производства и т.д. В Законе № 212-ФЗ, в частности, не разграничены полномочия органов управления СПВ, органов исполнительной власти субъекта Федерации и органов местного самоуправления.

Далее, в Законе № 212-ФЗ некорректно сформулированы полномочия наблюдательного совета. Наделение его в том составе, который предусмотрен Законом № 212-ФЗ, конкретными управленческими полномочиями представляется нежизнеспособным. Такое полномочие наблюдательного совета, как принятие мер, направленных на раз-

---

<sup>1</sup> [http://www.zrpress.ru/politics/dalnij-vostok\\_14.07.2017\\_84421\\_eksperty-obsudili-rezultaty-dvukhletnej-raboty-svobodnogo-porta-vladivostok.html](http://www.zrpress.ru/politics/dalnij-vostok_14.07.2017_84421_eksperty-obsudili-rezultaty-dvukhletnej-raboty-svobodnogo-porta-vladivostok.html) (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

витие субъектов Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа (подп. 1 п. 2 ст. 7), явно шире задач, для реализации которых создан этот режим. Предоставленное наблюдательному совету полномочие определять виды предпринимательской деятельности, при осуществлении которых не применяются отдельные меры государственной поддержки предпринимательской деятельности, может привести к необоснованным исключениям для лиц, намеревающихся приобрести статус резидента СПВ (п. 3 ст. 6). Полномочия по принятию мер в целях недопущения избыточного или необоснованного вмешательства контрольных (надзорных) органов в деятельность резидентов СПВ, координации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам развития и функционирования СПВ (подп. 2, 3 п. 2 ст. 7) противоречат действующему законодательству.

## ГЛАВА 3

# ТЕРРИТОРИИ С ОСОБЫМ АДМИНИСТРАТИВНЫМ РЕЖИМОМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ НАУЧНОЙ И ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

### 3.1. Наукограды

Наукограды существуют долее, чем рассмотренные ранее территориальные режимы. Бытует мнение о невостребованности наукоградов, сведении государственного внимания к ним к весьма скромным субсидиям на развитие инфраструктуры. Попытаемся разобраться, так ли это.

Но прежде всего представляется необходимым дать ответ на вопрос о том, можно ли вообще рассматривать наукограды как административный территориальный режим.

По Федеральному закону от 7 апреля 1999 г. № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации» (далее также — Закон № 70-ФЗ) наукоград представляет собой муниципальное образование со статусом городского округа, имеющее высокий научно-технический потенциал, с градообразующим научно-производственным комплексом. Из самого названия закона следует, что законодатель ставил перед собой задачу закрепить статичное состояние этого института, а не его динамичные, подверженные изменениям характеристики. Может быть, в частности, поэтому институт наукограда выглядел застывшим во времени. По крайней мере таков он, очевидно, и был до принятия Федерального закона от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» (далее также — Закон № 100-ФЗ), когда правовому регулированию этого института были приданы некоторые черты «режимности».

В соответствии с действующей редакцией базового Закона № 70-ФЗ статус наукограда присваивается муниципальному образованию Правительством Российской Федерации на пятнадцатилетний срок. По истечении этого данный статус может быть сохранен Правительством на следующий пятнадцатилетний срок.



*На август 2017 г. статус наукоградов имели 13 городских округов. Из них девять расположены в Московской области — Дубна, Жуковский, Королев, Протвино, Пущино, Реутов, Троицк, Фрязино, Черноголовка. К наукоградам также отнесены: Обнинск Калужской области; Кольцово Новосибирской области; Мичуринск Тамбовской области; Бийск Алтайского края.*

*Статус Петергофа как наукограда был установлен в 2005 г. на пять лет и по истечении этого срока официально не продлевался.*

*Троицк стал наукоградом, будучи в составе Московской области, затем этот статус был подтвержден в составе Москвы.*

*В субъектах Федерации, на территориях которых расположены наукограды, отношения, связанные с развитием последних не относятся к приоритетным направлениям нормотворческой деятельности. Даже стратегии социально-экономического развития наукоградов утверждены не всюду.*

*По состоянию на август 2017 г. такие документы, к примеру, были приняты в Алтайском крае, Калужской и Новосибирской областях (постановление Правительства Алтайского края от 14 февраля 2017 г. № 50 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития города Бийска в статусе наукограда Российской Федерации на 2017–2030 годы», постановление Правительства Калужской области от 16 марта 2017 г. № 115 «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития муниципального образования городского округа «Город Обнинск» как наукограда Российской Федерации на 2017–2025 годы», постановление Правительства Новосибирской области от 21 марта 2017 г. № 103-п «О стратегии социально-экономического развития наукограда Кольцово до 2030 года»).*

*Помимо этого приняты отдельные нормативные правовые акты, причем также далеко не во всех соответствующих субъектах Федерации, в которых конкретизируются шаги по реализации программы развития наукограда, а также устанавливается порядок предоставления бюджетных субсидий.*

*Так, распоряжением Правительства Алтайского края от 16 февраля 2017 г. № 53-р утвержден план мероприятий по реализации Стратегии социально-экономического развития города Бийска в статусе наукограда Российской Федерации на 2017–2030 гг.*

*Постановлением Правительства Новосибирской области от 6 июня 2017 г. № 202-п установлены условия предоставления и расходования субсидии из областного бюджета Новосибирской области местному бюджету рабочего поселка Кольцово на реализацию мероприятий, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукограда Кольцово (в том числе малых и средних предприятий), а также сохранению и развитию инфраструктуры наукограда Кольцово, мероприятий,*

*способствующих реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.*

*Распоряжением Министерства инвестиций и инноваций Московской области от 28 апреля 2017 г. № 34-Р утверждена типовая форма соглашения между Мининвестом МО и органом местного самоуправления муниципального образования Московской области со статусом наукограда Российской Федерации о предоставлении субсидии из бюджета Московской области бюджету муниципального образования Московской области на осуществление мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов Российской Федерации, способствующих развитию научно-производственного комплекса наукоградов Российской Федерации, а также сохранению и развитию инфраструктуры наукоградов Российской Федерации.*

В муниципальном образовании, претендующем на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса, разрабатываются и утверждаются стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по реализации этой стратегии.

В научно-производственный комплекс наукограда (*далее также — НПК*) должен входить ряд зарегистрированных в установленном законодательством порядке на территории данного муниципального образования организаций.

Во-первых, это научные организации, осуществляющие научную, научно-техническую, инновационную деятельность в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации, образовательные организации высшего образования.

*Приоритетные направления развития науки, технологий и техники в Российской Федерации утверждены Указом Президента РФ от 7 июля 2011 г. № 899<sup>1</sup>. К ним отнесены:*

- *безопасность и противодействие терроризму;*
- *индустрия наносистем;*
- *информационно-телекоммуникационные системы;*
- *науки о жизни;*
- *перспективные виды вооружения, военной и специальной техники;*
- *рациональное природопользование;*
- *робототехнические комплексы (системы) военного, специального и двойного назначения;*

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2011. № 28. Ст. 4168.

- *транспортные и космические системы;*
- *энергоэффективность, энергосбережение, ядерная энергетика.*

Во-вторых, это организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие производство товаров, выполнение работ, оказание услуг, при условии, что доля произведенных организацией в течение календарного года высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров (выполненных инновационных работ, оказанных инновационных услуг) в стоимостном выражении составляет не менее чем 50% общего объема произведенных в течение указанного периода товаров (выполненных работ, оказанных услуг);

В-третьих, хозяйственные общества и хозяйственные партнерства, деятельность которых заключается в практическом применении (внедрении) результатов интеллектуальной деятельности, исключительные права на которые принадлежат научным организациям и образовательным организациям высшего образования, зарегистрированным на территории данного муниципального образования.

Наконец, в НПК при соблюдении установленных требований должны входить находящиеся на территории данного муниципального образования обособленные подразделения организаций, зарегистрированных на территориях других муниципальных образований.

НПК должен соответствовать требованиям к среднесписочной численности работников организаций и обособленных подразделений; численности научных работников (исследователей) и лиц из числа профессорско-преподавательского состава; общему объему произведенных организациями и обособленными подразделениями НПК товаров (выполненных работ, оказанных услуг) и их затратам на инвестиции в основной капитал и основные средства.

В наукоградах предусмотрен контроль за выполнением организациями НПК возложенных на них функций, использованием средств, выделенных на научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники.

Статус наукограда может быть досрочно прекращен Правительством РФ, если в течение трех последовательных календарных лет выявлено несоответствие показателей научно-производственного комплекса наукограда установленным требованиям, при этом результаты, определенные планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, не достигнуты.

Границы наукограда устанавливаются и изменяются в порядке, определенном законом субъекта Российской Федерации.

*Например, в Москве действует Закон от 15 октября 2003 г. № 59 «О наименовании и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве». В соответствии с ним в Уставе городского округа Троицк<sup>1</sup> определены границы и состав территории этого городского округа. В уставе закреплён и статус муниципального образования — наукоград Российской Федерации.*

*Границы городского округа Реутов установлены законом Московской области от 29 октября 2004 г. № 134/2004-ОЗ «О статусе и границе городского округа Реутов»<sup>2</sup>. В Уставе также отмечается, что Реутов является наукоградом Российской Федерации.*

*Границы городского округа Фрязино закреплены Законом Московской области от 9 февраля 2005 г. № 38/2005-ОЗ «О статусе и границе городского округа Фрязино».*

*По уставу городской округ Фрязино<sup>3</sup> — это муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом, созданным для осуществления научной, научно-производственной, научно-технической, инновационной деятельности, экспериментальных разработок, испытаний, подготовки кадров в соответствии с государственными приоритетами развития науки и техники и инфраструктурой, обеспечивающей жизнедеятельность населения городского округа.*

В Законе № 70-ФЗ предусмотрены меры государственной поддержки развития наукоградов. Так, бюджетам субъектов Федерации, на территориях которых располагаются муниципальные образования, имеющие статус наукограда, предоставляются межбюджетные трансферты из федерального бюджета для предоставления их соответствующим местным бюджетам.

Правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации для осуществления мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития наукоградов РФ, способствующих развитию НПК наукоградов, а также сохранению и развитию их инфраструктуры, утверждены постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2016 г. № 1561<sup>4</sup>.

*Субсидии предоставляются на реализацию мероприятий, способствующих:*

---

<sup>1</sup> Принят решением Совета депутатов г. Троицка МО от 25 августа 2005 г. № 56/9, действует в редакции от 9 июня 2016 г.

<sup>2</sup> Утвержден решением городской Думы г. Реутова МО от 4 мая 2000 г. № 300/41, действует в редакции от 16 марта 2016 г.

<sup>3</sup> Принят решением Совета депутатов г. Фрязино МО от 1 марта 2000 г. № 19, действует в редакции от 10 ноября 2016 г.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 2017. № 2, ч. II. Ст. 389.

- *развитию научно-производственного комплекса наукограда (в том числе малых и средних предприятий), а также сохранению и развитию инфраструктуры наукограда;*
- *реализации инновационных проектов, направленных на создание и развитие производства высокотехнологичной промышленной продукции и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники Российской Федерации.*

*Эти субсидии предоставляются при соблюдении ряда условий:*

- *наличия утвержденных правовыми актами субъекта РФ стратегии социально-экономического развития наукограда, содержащей показатель результативности использования субсидии; плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития наукограда;*
- *наличия перечня мероприятий, подлежащих утверждению правовыми актами субъекта РФ в соответствии с требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации, на софинансирование которых предоставляется субсидия;*
- *наличия в бюджете субъекта РФ и (или) бюджете наукограда РФ бюджетных ассигнований на исполнение расходных обязательств субъекта РФ и (или) наукограда, на софинансирование которых предоставляется субсидия;*
- *возврата субъектом Федерации средств в федеральный бюджет в соответствии с Правилами формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. № 999 «О формировании, предоставлении и распределении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации» (п. 16).*

Часть общего объема межбюджетных трансфертов распределяется по результатам конкурсного отбора.

Изначально Законом № 70-ФЗ создание специальных органов управления наукоградом предусмотрено не было. Наукоградом в пределах своих полномочий управлял и управляет соответствующий *орган местного самоуправления.*

Законом № 100-ФЗ была предусмотрена также возможность создания *научно-технического совета наукограда* в целях координации исполнения плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, обеспечения прозрачности процедур его реализации. Порядок создания, функции и полномочия научно-технического совета наукограда определяются

нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

Наконец, Законом № 100-ФЗ были определены функции *уполномоченного органа*:

- согласование стратегии социально-экономического развития муниципального образования, претендующего на присвоение статуса наукограда или сохранение такого статуса;
- обращение в Правительство РФ с мотивированным ходатайством о досрочном прекращении статуса наукограда;
- мониторинг осуществления мероприятий, включенных в план работы по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, имеющего статус наукограда, а также показателей деятельности организаций и обособленных подразделений научно-производственных комплексов наукограда.

Уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в отношении наукоградов выступает Министерство образования и науки. Мониторинг осуществляется им в соответствии с Правилами проведения мониторинга осуществления мероприятий, включенных в планы мероприятий по реализации стратегий социально-экономического развития муниципальных образований, имеющих статус наукограда Российской Федерации, а также показателей деятельности организаций и обособленных подразделений научно-производственных комплексов наукоградов Российской Федерации, утвержденными постановлением Правительства РФ от 1 июля 2016 г. № 620<sup>1</sup>.

Законом № 100-ФЗ дополнительно закреплены пути осуществления предусмотренных планом мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования, в том числе:

- строительство (создание) и содержание жилищного фонда, находящегося в муниципальной собственности и предоставляемого во владение и (или) в пользование работникам организаций НПК наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда;
- использование находящегося в муниципальной собственности имущества, в том числе предоставление организациям научно-производственного комплекса наукограда на условиях и в порядке, которые определены органом местного самоуправления наукограда;
- участие в государственных программах, реализуемых субъектами Российской Федерации и предусматривающих поддержку инно-

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4745.

вационных проектов, развитие инфраструктуры муниципальных образований, если условиями реализации указанных программ это допускается.

Таким образом, правовое регулирование статуса и деятельности наукоградов приобрело в настоящее время основные признаки, характерные для территориального административного режима (границы, наличие уполномоченного субъекта, административные преференции и ограничения, специальные направления контроля, организационные и финансовые ресурсы). Эти черты «режимности» скорее обозначены, нежели сведены в единый комплексный институт.

Значимость изменений в правовом регулировании наукоградов оценивается учеными по-разному. Причем обсуждается этот вопрос почему-то главным образом учеными-экономистами, и оценки при этом бывают диаметрально противоположными.

Например, А. Гусев полагает, что Закон № 100-ФЗ не уделил никакого внимания механизму целеполагания для наукоградов и тем самым поддержал режим «топтанья на одном месте», а также укрепил ведомственный интерес, наделив новыми полномочиями Минобрнауки России. Критерии НПК наукоградов, требования к организациям, входящим в НПК, подверглись изменениям без какой-либо яркой идеи, что не только добавило бюрократической нагрузки на выделение средств, но и обременило наукограды предпринимательским риском из-за участия в инновационных проектах. На основе этого автор делает вывод о бесполезности и даже контрпродуктивности этого Закона<sup>1</sup>.

Напротив, А. А. Гудкова, Н. Н. Одинцова считают, что внесение изменений в Закон № 70-ФЗ свидетельствует об активизации государственной политики, направленной на стимулирование перехода наукоградов в режим устойчивого развития, что предполагает сохранение качественной определенности города, т.е. его наукоемкого и высокотехнологического производства. Данный подход предполагает использование внутренних механизмов развития, а дальнейший поиск вариантов устойчивого развития наукоградов связан с усилением партнерских отношений с государством<sup>2</sup>.

Представляется, что внесенные изменения в базовый закон свидетельствуют о том, что институт наукограда не предан забвению и будет сохранен. А вот на вопрос о том, смогут ли наукограды развиваться на существующей правовой основе, однозначный ответ дать затруднительно.

---

<sup>1</sup> Гусев А. Б. Наукограды: забытый жанр или ренессанс (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> См.: Гудкова А. А., Одинцова Н. Н. Наукограды Российской Федерации: государственное регулирование нового качества развития // Инновации и экспертиза. 2016. Вып. 3 (18). – С. 65.

Основная проблема правового регулирования видится в отсутствии единой стратегии, которая сочетала бы интересы территориального, экономического, научного и иного развития. Явный пробел законодательства состоит и в том, что цели и задачи наукоградов не определены. Программы же их социально-экономического развития обычно мало чем отличаются от аналогичных документов других городских округов.

Вне правового поля остаются взаимоотношения органов исполнительной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления и структур НПК наукограда, что тоже нельзя признать правильным, поскольку требуется координация усилий при проведении организационных, экономических и социально-культурных мероприятий по реализации программы развития соответствующего муниципального образования как наукограда.

Далее, Закон № 70-ФЗ, по сути дела, предусматривает единственный административный регулятор, который должен способствовать развитию наукоградов, — межбюджетные трансферты из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Думается, что этой меры государственной поддержки для развития наукоградов явно недостаточно. Создание административного режима, вся суть которого сводится к ежегодному выделению средств государственной поддержки, освоению этих средств и составлению отчетов об их использовании, вряд ли можно признать удачным решением. Подобный режим, скорее всего, будет продуцировать застой. Тем более что средств, выделяемых на такие весьма абстрактные цели, как развитие НПК наукограда, реализация инновационных проектов, сохранение и развитие инфраструктуры наукограда, всегда будет не хватать.

Сказанное вовсе не означает, что выделение межбюджетных трансфертов наукоgradam представляется ненужным. В данной правовой конструкции они неизбежны, поскольку позволяют хотя бы поддерживать инфраструктуру города с большим научно-производственным комплексом, деятельность организаций которого носит преимущественно некоммерческий характер.

Поэтому возможности дальнейшего развития наукоградов, очевидно, следует связывать с применением иных административных регуляторов (ускоренные административные процедуры, налоговые льготы, упрощенный государственный контроль), ориентацией на новые механизмы поддержки (создание институтов развития, государственно-частное партнерство, целевые гранты и т.д.), развитием партнерских отношений с бизнесом.

### **3.2. Инновационный центр «Сколково»**

Инновационный центр «Сколково» (далее также — Центр) представляет собой территориально обособленный комплекс, созданный



в целях развития исследований по установленным направлениям, разработок и коммерциализации их результатов.

*К предметам исследовательской деятельности Центра отнесены:*

- *энергоэффективность и энергосбережение, в том числе разработка инновационных энергетических технологий;*
- *ядерные технологии;*
- *космические технологии, прежде всего в области телекоммуникаций и навигационных систем (в том числе создание соответствующей наземной инфраструктуры);*
- *медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств;*
- *стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение;*
- *биотехнологии в сельском хозяйстве и промышленности.*

Правовая основа деятельности инновационного центра «Сколково» закреплена Федеральным законом от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» (далее также – Закон № 244-ФЗ). Многие нормы, предусмотренные Законом № 244-ФЗ, не имели во время его принятия и не имеют до сих пор аналогов в российском праве.

Режимный характер регулирования в данном случае не вызывает никаких сомнений, поскольку устанавливается особый порядок административно-правового регулирования широкого круга общественных отношений (градостроительных, земельных, таможенных, трудовых и т.д.) с помощью взаимосвязанных преимущественно административно-правовых средств, определяющий систему требований и условий в отношении субъектов права. Заметим, что режим Центра был установлен при наличии законодательства о наукоградах и особой экономической зоне. Несмотря на это, федеральный законодатель принимает еще один закон, создающий новый территориальный режим.

Центр располагается в границах территории, предназначенной для реализации проекта и определенной в установленном Президентом РФ порядке. При этом Законом № 244-ФЗ четкие границы, в которых действует этот административный режим, не определены, что позволяет распространять его действие на другие земельные участки.

В границы территории Центра могут включаться земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, либо земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена, если указанные земельные участки переданы управляющей компании *в аренду* и имеют общую границу с земельными участками, находящимися в границах территории Центра. По этому Закону земельные участки, находящиеся в границах территории Центра, принадлежат управляющей компании также *на праве собственности*.

Управляющая компания вправе принимать решения о переводе принадлежащих ей на праве собственности земельных участков, находящихся в границах территории Центра, из состава земель одной категории в другую. При этом федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление государственного кадастрового учета недвижимого имущества и ведение государственного кадастра недвижимости, лишь уведомляется управляющей компанией о таком решении.

Распоряжение земельными участками, находящимися в границах территории Центра и принадлежащими управляющей компании на праве собственности, в том числе путем их отчуждения и обременения, не допускается. Исключения составляют случаи передачи в установленном порядке земельных участков управляющей компанией в аренду лицам, участвующим в реализации проекта. При этом указанные земельные участки не могут быть переданы в субаренду.

Законом № 244-ФЗ не предусмотрено создание уполномоченного органа исполнительной власти, наделенного управленческими полномочиями в отношении Центра. Лишь вскользь упоминается о согласовании изменения учредительных документов управляющей компании с совещательным органом при Президенте РФ, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с модернизацией экономики и инновационным развитием России.

При Президенте РФ действительно есть Совет по модернизации экономики и инновационному развитию России, однако в положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ от 18 июня 2012 г. № 878<sup>1</sup> и действующем с последующими изменениями и дополнениями, никаких полномочий Совета в отношении Центра не закреплено.

Функции управления Центром выполняет *управляющая компания (далее также — УК)*. При этом нигде органом управления она не названа, в Законе говорится лишь о том, что управляющая компания — российское юридическое лицо, на которое в порядке, установленном Президентом РФ, возложена реализация проекта.

*Проект создания Центра реализуется некоммерческой организацией — Фондом развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фондом «Сколково»), который был зарегистрирован в мае 2010 г.*

*Учредителями Фонда «Сколково» являются Российская академия наук, Внешэкономбанк, ОАО «РОСНАНО», МГТУ им. Н. Э. Баумана, ОАО «Рос-*

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2012. № 26. Ст. 3499.

*сийская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия инновациям).*

*Решение о наделинии Фонда статусом управляющей компании было принято на заседании Комиссии при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России 26 октября 2010 г.<sup>1</sup>.*

*Официально заявленная цель Фонда — создание так называемой экосистемы, т.е. территориальной инфраструктуры и механизмов взаимодействия участников Центра, что подразумевает формирование благоприятных условий для инновационного процесса, в котором участники проекта будут работать над созданием конкурентоспособных наукоемких разработок мирового уровня по установленным Законом № 244-ФЗ приоритетным направлениям<sup>2</sup>.*

Управляющая компания наделена широким кругом управленческих задач, в частности, полномочиями по:

- установлению специальных условий предоставления земельных участков, находящихся в границах территории Центра и принадлежащих УК на праве собственности, а также имущества, входящего в состав инфраструктуры территории Центра, лицам, участвующим в реализации проекта, в зависимости от значимости такого участия;
- установлению условий и порядка передачи жилых помещений в аренду, субаренду или предоставления внаем;
- принятию мер по обеспечению функционирования инфраструктуры территории Центра и жизнедеятельности на его территории;
- осуществлению общего организационного руководства и координации деятельности по реализации проекта (утверждение документов, содержащих правила проекта, и обеспечение их соблюдения; обеспечение взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, между собой, с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями);
- организации исследовательской деятельности и содействию ее осуществлению (принятие решений о предоставлении или лишении статуса участника проекта; ведение реестра участников проекта и предоставление органам государственной власти и органам местного самоуправления документов, подтверждающих

---

<sup>1</sup> Правовой статус участников инновационного центра «Сколково» (интервью с И. А. Дроздовым, директором по правовым вопросам Фонда развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонда «Сколково») // СПС «КонсультантПлюс». 2011.

<sup>2</sup> <http://sk.ru/foundation/about/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

статус участника проекта; организация предоставления участникам проекта услуг, необходимых для осуществления соответствующей деятельности, а также для государственной регистрации результатов интеллектуальной деятельности, созданных участниками проекта при осуществлении исследовательской деятельности; предоставление или организация предоставления лицам, участвующим в реализации проекта, услуг таможенного представителя; обеспечение возможности использования участниками проекта инфраструктуры территории Центра на льготных условиях; представление документов, необходимых для возмещения участвующими в реализации проекта затрат по уплате таможенных платежей).

В Законе № 244-ФЗ существенное внимание уделено полномочиям управляющей компании по обеспечению жизнедеятельности на территории Центра.

*Так, управляющая компания предоставляет разрешения на условно разрешенные виды использования земельных участков или объектов капитального строительства; утверждает форму градостроительного плана земельного участка; проводит экспертизу проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, выполняемых для подготовки такой проектной документации; организует строительство и эксплуатацию автомобильных дорог; организует создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры, находящихся на территории Центра; создает условия для предоставления транспортных услуг населению и организует транспортное обслуживание населения; организует электро-, тепло-, газо- и водоснабжение, водоотведение, снабжение населения топливом; организует сбор, вывоз твердых бытовых отходов и мусора, а также благоустройство и озеленение территории Центра; создает условия для обеспечения населения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, а также для организации досуга; организует строительство жилых помещений и их содержание; предоставляет жилые помещения, определяет основания и порядок выселения из жилых помещений; организует предоставление дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования путем создания или организации создания частных образовательных учреждений; предоставляет разрешения на осуществление образовательной деятельности; утверждает правила осуществления образовательной деятельности; организует оказание медицинской помощи в частной системе здравоохранения; предоставляет разрешения на осуществление медицинской деятельности; утверждает правила осуществления медицинской деятельности и т.д.*

В этой части Закон № 244-ФЗ представляется наиболее продуманным, поскольку нормативное регулирование в данном случае обращено не только на создание специального механизма управления, но

и на формирование для этого благоприятной среды. В правовых актах именно такой подход характеризуется как решение задачи комплексного развития территории. В данном же случае говорится о формировании *экосистемы*<sup>1</sup>. При этом положительным видится только сам подход, при котором территория не рассматривается как площадка для определенного вида деятельности, а как среда, требующая организации и развития. Бесконтрольная же передача перечисленных полномочий УК — это уже совсем другой вопрос.

Обычно многие из перечисленных полномочий осуществляются органами публичной власти. Поэтому Законом № 244-ФЗ установлены особенности осуществления полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории Центра. Так, на территории Центра создаются специальные подразделения МВД, МЧС, ФНС, ФТС, Роспотребнадзора, Роспатента, Роструда. Эти специальные подразделения подчинены соответствующим федеральным органам исполнительной власти и финансируются за счет средств федерального бюджета. Осуществление на территории Центра полномочий федеральных органов исполнительной власти в указанных сферах иными органами государственной власти не допускается.

В связи с тем, что управляющая компания наделена обширными публично-правовыми прерогативами, Законом № 244-ФЗ установлены ограничения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации (очевидно, имеется в виду Москва и Московская область) и органов местного самоуправления.

*Так, на территории Центра не осуществляются полномочия органов государственной власти субъектов по резервированию земель, изъятию земельных участков для государственных нужд субъекта РФ, переводу земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую; дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения; организации транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение); установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; утверждению схем территориального планирования субъекта Федерации, утверждению документации по планировке территории для размещения объектов капитального строи-*

---

<sup>1</sup> Экосистема, или экологическая система, — биологическая система (биогеоценоз), состоящая из сообщества живых организмов (биоценоз), среды их обитания (биотоп), системы связей, осуществляющей обмен веществом и энергией между ними. URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%AD%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

тельства регионального значения, утверждению региональных нормативов градостроительного проектирования, осуществлению государственного строительного надзора в случаях, предусмотренных ГрК РФ; созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; организации и проведению мероприятий, предусмотренных законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности; осуществлению регионального государственного контроля за соответствием жилых домов, многоквартирных домов в процессе их эксплуатации требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности приборами учета используемых энергетических ресурсов, установленным законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности.

Кроме того, на территории Центра не осуществляется ряд полномочий органов местного самоуправления: резервирование земель и изъятие земельных участков в границах поселения для муниципальных нужд, осуществление муниципального земельного контроля за использованием земель поселения, перевод земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения; создание условий для деятельности добровольных формирований населения по охране общественного порядка; обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории Центра и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства; выдача разрешений на установку рекламных конструкций, аннулирование таких разрешений, выдача предписаний о демонтаже самовольно установленных вновь рекламных конструкций в соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. № 38-ФЗ «О рекламе»; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения, а также иные полномочия в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности в соответствии с законодательством РФ; проведение мероприятий, предусмотренных законодательством РФ об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности; организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории поселения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Управляющая компания вправе образовывать дочерние общества и поручать им осуществление отдельных функций по реализации проекта. При этом должен быть соблюден ряд условий:

- дочернее общество должно быть создано управляющей компанией исключительно в целях осуществления переданных ему функций по реализации проекта;

- управляющей компании должны принадлежать 100% акций (долей) в уставном капитале дочернего общества;
- дочернее общество управляющей компании не должно осуществлять деятельность, не связанную с реализацией проекта.

Иными словами, дочерние компании — это хозяйственные общества, уставной капитал которых принадлежат Фонду.

Режим Центра предусматривает особенности административно-правового регулирования широкого круга отношений. Так, УК вправе оказывать услуги *таможенного представителя* юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, являющимся лицами, участвующими в реализации проекта, в отношении товаров (за исключением подакцизных товаров), ввозимых для использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов недвижимости на территории Центра или необходимых для осуществления исследовательской деятельности.

Затраты, понесенные на уплату таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость при ввозе товаров, возмещаются таким лицам в виде субсидий путем их перечисления управляющей компании в порядке, установленном бюджетным законодательством РФ, при условии предоставления УК в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти письменного подтверждения, содержащего установленные сведения о ввезенных товарах и об организациях, которые осуществляют ввоз и декларирование таких товаров.

*Особенности технического регулирования* на территории Центра заключаются в том, что в отношении продукции или связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, используемых на территории Центра, вместо отдельных требований безопасности, содержащихся в технических регламентах, положений стандартов, сводов правил или до их вступления в силу нормативных правовых актов РФ, нормативных документов федеральных органов исполнительной власти либо в случае отсутствия указанных требований и положений могут применяться технические регламенты или требования, содержащиеся в технических регламентах или документах государств — членов ЕАЭС либо государств, являющихся членами ОЭСР. Решение о применении на территории Центра таких регламентов или требований принимает управляющая компания. УК также вправе определить особенности применения указанных регламентов или требований на территории Центра.

Сходные особенности установлены в отношении обеспечения *санитарно-эпидемиологического благополучия* на территории Центра. Здесь могут применяться санитарно-эпидемиологические правила и нормативы или требования, содержащиеся в санитарно-эпидемиологи-

ческих регламентах или документах государств – членов ЕАЭС либо государств, являющихся членами ОЭСР. Применение таких правил, нормативов или требований должно обеспечивать отсутствие вредного воздействия факторов среды обитания на территории Центра и прилегающих к ней территориях. Критерии безопасности, установленные указанными правилами, нормативами или требованиями, должны быть не ниже критериев, установленных законодательством РФ и (или) международных стандартами.

Решение о применении на территории Центра правил, нормативов или требований, как и в случае технического регулирования, принимает управляющая компания. УК вправе также определить особенности применения этих правил, нормативов или требований на территории Центра.

Территориальный режим Центра предусматривает принципиально отличный от обычного *порядок осуществления градостроительной деятельности*. Так, в отношении территории Центра не осуществляются подготовка и утверждение генерального плана поселения и правил землепользования и застройки поселения. Вместо этого утверждаются генеральный план Центра и правила землепользования и застройки Центра.

Подготовка генерального плана Центра, правил землепользования и застройки Центра осуществляется управляющей компанией. Согласование проекта генерального плана Центра с органами государственной власти и органами местного самоуправления не проводится. При подготовке правил землепользования и застройки Центра соответствующие положения ГрК не применяются. Публичные слушания по проекту генерального плана Центра, по проекту землепользования и застройки Центра не проводятся. Генеральный план Центра, правила землепользования и застройки Центра утверждаются управляющей компанией.

Действие градостроительных регламентов, установленных правилами землепользования и застройки Центра, распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах территориальных зон, в отношении которых установлены такие градостроительные регламенты.

Предоставление разрешения на условно разрешенный вид использования земельного участка или объекта капитального строительства и получение разрешения на отклонение от предельных параметров разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, установленных правилами землепользования и застройки Центра, осуществляются в порядке, установленном указанными правилами землепользования и застройки.

Подготовка документации по планировке территории Центра также осуществляется управляющей компанией. При этом решение органа



местного самоуправления поселения о подготовке документации по планировке территории Центра не требуется. Публичные слушания по проекту планировки территории Центра и проекту межевания территории Центра не проводятся. Документация по планировке территории Центра, а также форма градостроительного плана земельного участка утверждаются управляющей компанией.

Правительством Российской Федерации на территории Центра могут устанавливаться особенности:

- предоставления технических условий, определения платы за технологическое присоединение, технологического присоединения к объектам электросетевого хозяйства энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии;
- предоставления технических условий, определения платы за подключение, подключения объекта капитального строительства к сетям тепло- и газоснабжения, горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и водоотведения.

Градостроительная деятельность на территории Центра осуществляется в соответствии с требованиями технических регламентов или требованиями, содержащимися в технических регламентах или документах государств – членов ЕАЭС либо государств, являющихся членами ОЭСР, а также в соответствии с санитарно-эпидемиологическими правилами и нормативами или требованиями, содержащимися в санитарно-эпидемиологических регламентах или документах государств – членов ЕАЭС, являющихся членами ОЭСР, с учетом положений, предусмотренных с учетом положений Закона № 244-ФЗ.

Проектная документация объектов капитального строительства, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт которых планируется осуществлять на территории Центра, и результаты инженерных изысканий, проводимых для подготовки такой проектной документации, государственной экспертизе не подлежат. Государственный строительный надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства на территории Центра не осуществляется.

Соответствующие экспертизы, надзор, выдачу разрешений на строительство и на ввод таких объектов в эксплуатацию осуществляет управляющая компания.

*Порядок привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан* также имеет особенности. В частности, получения работодателем разрешений на привлечение и использование иностранных работников не требуется; приглашения на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности, а также разрешения на работу иностранным гражданам выдаются без учета квот на их выдачу, установленных Правительством РФ, оформление пригла-

шений на въезд в Российскую Федерацию в целях осуществления трудовой деятельности и разрешений на работу иностранным гражданам осуществляется через управляющую компанию или дочернее общество управляющей компании; требование к размеру заработной платы (вознаграждения) высококвалифицированного специалиста, предусмотренное Федеральным законом от 25 июля 2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», не применяется.

Разрешения на работу иностранным гражданам, привлекаемым для осуществления трудовой деятельности в целях реализации проекта, выдаются на срок действия заключенного с такими иностранными гражданами трудового договора или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг), но не более чем на три года со дня въезда иностранного гражданина в РФ с возможностью последующего неоднократного продления на срок до трех лет. Указанные разрешения на работу дают иностранным гражданам право на осуществление трудовой деятельности только в целях реализации проекта.

*Медицинская деятельность* на территории Центра осуществляется медицинскими организациями и другими организациями, входящими в частную систему здравоохранения, без получения ими лицензий на соответствующие виды деятельности. *Образовательная деятельность* на территории Центра осуществляется частными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, без получения ими лицензий на осуществление образовательной деятельности и без получения государственной аккредитации образовательной деятельности. Эти виды деятельности осуществляются на основании разрешений, выданных управляющей компанией.

Правила осуществления медицинской и образовательной деятельности разрабатываются и утверждаются управляющей компанией либо в случае привлечения третьих лиц к разработке данных правил утверждаются управляющей компанией. Требования к медицинской, образовательной деятельности, утвержденные управляющей компанией, должны быть не ниже, чем требования, установленные законодательством Российской Федерации и (или) международными стандартами к соответствующей деятельности. Правила, утвержденные управляющей компанией, направляются управляющей компанией в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в соответствующей сфере.

*Государственный контроль (надзор)* в сферах технического регулирования, градостроительной, медицинской и образовательной деятельности осуществляется в объеме и с учетом специальных требований, установленных Законом № 244-ФЗ.

Наделение управляющей компании публично-правовыми полномочиями, а также перечень таких полномочий были весьма сдержанно оценены в юридической литературе<sup>1</sup>. Что касается самой возможности передачи государственных полномочий организации, то Конституционный Суд РФ еще в 1998 г. подтвердил допустимость подобного делегирования<sup>2</sup>. Серьезную проблему ученые-юристы видят в отступлении от норм Конституции, допущенные при правовом закреплении такой передачи.

В частности, территория Центра в одностороннем порядке, т.е. фактически принудительно, была исключена из территории Московской области, что противоречит ст. 131 Конституции РФ. Деформированы многие конституционные основы местного самоуправления и весь комплекс прав граждан, связанных с ним.

Далее, созданный Законом № 244-ФЗ механизм не исключает уменьшения целого ряда прав граждан, установленных Конституцией. К примеру, права на бесплатное образование и бесплатную медицинскую помощь для проживающих в Центре не гарантированы, поскольку на его территории предусмотрено создание только частных организаций здравоохранения и образования. Конечно, можно счесть все эти опасения надуманными. Почему не отдать ребенка в частную школу, если она хорошая? Или не пользоваться услугами современной частной поликлиники? Все это так. Но, государство никак не участвует в том, чтобы в этих организациях были соблюдены установленные нормы и стандарты, поскольку, как уже отмечалось, деятельность медицинских организаций не лицензируется, для деятельности образовательных организаций не требуется ни лицензия, ни государственная аккредитация, а правила образовательной и медицинской деятельности устанавливаются УК.

Абсолютно бесконтрольно управляющей компании переданы обеспечение права на жилище (в частности, предоставление жилых помещений, определение оснований и порядка выселения из жилых помещений и т.д.), права на благоприятную, а значит, и безопасную, окружающую среду (создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований изъяты из ведения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и переданы УК).

---

<sup>1</sup> По этому вопросу см. например: *Комарова В. В.* Особый правовой статус территорий в России (на примере инновационного центра «Сколково») // Российская юстиция. 2011. № 6. — С. 44–47; *Еременко В. И.* Об инновационном развитии экономики Российской Федерации // Законодательство и экономика. 2010. № 12. — С. 10–19.

<sup>2</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19 мая 1998 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 2, 12, 17, 24 и 34 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате // СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2491.

При этом в Законе № 244-ФЗ механизмы осуществления переданных полномочий, контроля за их выполнением со стороны государства и гражданского общества, ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение не установлены.

Ограничено право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления по переданным полномочиям. Порядок же взаимодействия граждан и структур гражданского общества с управляющей компанией не определен. Ограничено также право участвовать в управлении делами государства (к примеру, никакие публичные слушания, предусмотренные ГрК, в Центре не проводятся).

Если же посмотреть на созданный территориальный режим как механизм управления, то соединение в ведении одного органа или у одного лица функций нормотворчества, контроля и управления имуществом представляет собой одну из наиболее коррупциогенных конструкций.

Кроме того, создание особого территориального режима, ради которого было необходимо ограничить полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, создать специальные подразделения федеральных органов исполнительной власти, расширить и без того немалые полномочия главы государства, вряд ли можно признать оправданным управленческим решением.

Участники проекта поставлены в привилегированные, а значит, неравные, условия по отношению к другим субъектам, осуществляющим научную и инновационную деятельность, в частности с резидентами наукоградов. При этом в Законе № 244-ФЗ критерии, которые позволяли бы оценить ход реализации проекта, качество обеспечения функционирования Центра, результативность и эффективность деятельности самого Центра не установлены.

Коль скоро в Законе № 244-ФЗ совокупность мероприятий, направленных на достижение цели по созданию и обеспечению функционирования инновационного центра «Сколково», названа проектом, то должны быть временные рамки его реализации. Представляется, что вечных проектов все же быть не должно. Однако этого тоже нет. К тому же не установлены условия, при которых проект должен или может быть прекращен. Видимо, это не произойдет, даже если в Центре будет создана угроза правам граждан, безопасности и Центр не станет производить ничего, кроме убытков.

Неоправданным представляется установление особенностей осуществления технического регулирования и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, т.е. сфер, которые должны иметь единообразное регулирование, как говорится, по определению. Если российские правила, нормативы, стандарты и требования в чем-то

отстают от зарубежных, то надо работать над их актуализацией и своевременным обновлением, а не устанавливать изъятия для отдельной территории.

Норма, согласно которой на территории Центра не осуществляются полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по установлению административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления (п. 4 ч. 1 ст. 20 Закона № 244-ФЗ), вообще не поддается ни осмыслению, ни комментариям.

Режим «Сколково» чем-то отдаленно напоминает затею с созданием в России международного финансового центра, для реализации которой были приняты специальная государственная программа и дорожная карта, которые исправно финансировались, а затем за отсутствием каких-либо позитивных результатов (которые, впрочем, и ожидать-то не стоило, поскольку не было для этого ни малейших оснований), были попросту забыты, а соответствующие нормативные акты отменены.

Все бы ничего, если бы каждая такая затея не уносила миллиарды бюджетных рублей. Кстати, отметим, что общий объем ассигнований из средств федерального бюджета на реализацию подпрограммы «Создание и развитие инновационного центра «Сколково» государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» составляет 132 308 172,9 тыс. руб.<sup>1</sup> При этом государственные структуры, контролирующие распределение и освоение бюджетных средств, отсутствуют.

Естественно, что в официальных выступлениях проект «Сколково» признан удачным и состоявшимся.

*По состоянию на август 2017 г. резидентами «Сколково» стали 1640 компаний, 10% которых вышли на глобальные рынки. В «Сколково» были размещены или строились инновационные подразделения ведущих российских компаний в сфере ТЭКа, машиностроения, электронной промышленности и других отраслей. 85 индустриальных компаний подписали соглашения о размещении центров НИОКР, причем треть из них — это зарубежные компании. За 2016 г. год объем выручки резидентов составил почти 50 млрд руб.*

*В Центре полным ходом идет строительство инфраструктуры. К концу 2017 г. объем построенных площадей должен составить полмиллиона квадратных метров, а к 2020 г. превысит один миллион<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.

<sup>2</sup> <https://rg.ru/amp/2017/08/02/skolково-vyjdet-na-samookupaemost-k-2021-godu.html> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

Вместе с тем проект пока убыточен. Самоокупаемости Центра планируют достичь к 2021 г. или даже к 2025 г. Очевидно, что этот проект постепенно превращается в долгострой. Отставание от первоначального графика, по данным, которые периодически появляются в печати, уже достаточно ощутимое. Деловая репутация Центра далеко не безупречна, что подтвердили проведенные еще в 2012–2013 гг. проверки Счетной палаты и прокуратуры, которые выявили раздутые административные расходы, отсутствие целевых ориентиров, неэффективное размещение свободных средств и выдачу грантов компаниям, аффилированным с топ-менеджерами.

### 3.3. Международный медицинский кластер

Отношения, возникающие в связи с созданием и обеспечением функционирования международного медицинского кластера, регулируется Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 160-ФЗ «О международном медицинском кластере и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*далее также — Закон № 160-ФЗ*). ММК образован в целях развития деятельности по оказанию медицинской помощи, повышения ее качества, содействия разработке лекарственных препаратов, медицинских технологий и медицинских изделий, развития образовательной деятельности и проведения научных исследований в сфере охраны здоровья, а также в целях развития международного сотрудничества в указанной области.

Согласно Закону № 160-ФЗ ММК создается на территории, определяемой высшим исполнительным органом государственной власти Москвы. Небезынтересно, что по постановлению Правительства Москвы от 21 сентября 2015 г. № 600-ПП «О мерах по обеспечению создания и функционирования международного медицинского кластера в городе Москве» ММК создается в инновационном центре «Сколково» на территории, определяемой в установленном законодательством РФ порядке. По крайней мере актов Правительства Москвы, которыми бы устанавливались иные границы медицинского кластера, обнаружить не удалось.

Инфраструктуру ММК образует территория кластера и находящиеся на ней здания, строения, сооружения и иные объекты, в том числе коммунальные объекты.

Структура управления медицинским кластером включает управляющую компанию, наблюдательный совет управляющей компании, правление управляющей компании, генерального директора управляющей компании и постоянно действующий консультативный орган — экспертный совет.

*Управляющей компанией ММК (далее также — УК)* является Фонд международного медицинского кластера. Его учредителем стало Правительство Москвы в лице Департамента строительства города. Фонд международного медицинского кластера создан с целью обеспечения функционирования Международного медицинского кластера и управления им.

Основные полномочия УК определены в Законе № 160-ФЗ. Так, управляющая компания:

- на основании решения наблюдательного совета заключает соглашение с лицом, претендующим на получение статуса участника проекта, отказывает в заключении такого соглашения, расторгает соглашение с участником проекта;
- ведет реестр участников проекта;
- организует оказание участникам проекта услуг, необходимых для осуществления их деятельности по реализации проекта;
- координирует деятельность участников проекта, обеспечивает их взаимодействие;
- организует подготовку и стажировку кадров в интересах участников проекта, а также предоставление дополнительного профессионального образования;
- оказывает участникам проекта содействие в продвижении на рынок продуктов и услуг, а также в развитии научно-технической кооперации, в том числе с иностранными организациями;
- направляет в уполномоченный федеральный орган исполнительной власти уведомления о начале осуществления участниками проекта медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи на территории ММК;
- обеспечивает оформление прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, включая их государственную регистрацию в случаях, предусмотренных законодательством РФ;
- осуществляет контроль за соответствием деятельности участников проекта целям деятельности ММК, а также требованиям Закона № 160-ФЗ в порядке, утвержденном наблюдательным советом управляющей компании;
- создает консультативные и совещательные органы.

Наблюдательный совет, правление и генеральный директор выступают органами управления УК. При этом наблюдательный совет является высшим органом управления управляющей компании.

*Наблюдательный совет* управляющей компании осуществляет общее руководство управляющей компанией и контроль за ее деятельностью. Положение о наблюдательном совете управляющей компании, его со-

став и порядок формирования утверждены постановлением Правительства Москвы от 21 сентября 2015 г. № 600-ПП.

В состав наблюдательного совета входят Мэр Москвы, представители федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов Российской Федерации, заместители Мэра Москвы в Правительстве Москвы, представители департаментов строительства, здравоохранения, городского имущества Москвы, Комитета по архитектуре и градостроительству и других государственных органов и организаций.

Полномочия наблюдательного совета ММК закреплены как в Законе № 160-ФЗ, так и в Положении о наблюдательном совете управляющей компании. Причем в этих двух правовых актах перечень полномочий наблюдательного совета — открытый. Какие иные полномочия может осуществлять наблюдательный совет и почему нельзя было оставить этот вопрос на усмотрение субъекта Федерации, коль скоро согласно Закону положение о наблюдательном совете УК утверждается высшим органом исполнительной власти Москвы, понять непросто.

Наблюдательный совет:

- определяет основные направления развития международного медицинского кластера;
- утверждает критерии отбора юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, претендующих на получение статуса участника проекта;
- утверждает по согласованию с Правительством Москвы в лице Департамента строительства порядок принятия решений о заключении соглашения, о расторжении соглашения, в том числе досрочном;
- принимает решения о заключении управляющей компанией соглашения с лицом, претендующим на получение статуса участника проекта, об отказе в заключении такого соглашения, о расторжении соглашения;
- утверждает финансовый план управляющей компании, ее годовой отчет и годовой бухгалтерский баланс;
- утверждает формы документов, необходимых для осуществления функций управляющей компании;
- утверждает положение о правлении управляющей компании;
- определяет порядок формирования, задачи и функции иных консультативных и совещательных органов управляющей компании;
- утверждает порядок проведения экспертизы мероприятий, предлагаемых лицом, претендующим на получение статуса участника проекта, для реализации на территории ММК;
- утверждает порядок осуществления УК контроля за соответствием деятельности участников проекта целям деятельности ММК, а также требованиям Закона № 160-ФЗ;



- заслушивает годовые отчеты участников проекта о результатах их деятельности на территории ММК и др.

Законом № 160-ФЗ предусмотрено создание коллегиального исполнительного органа управляющей компании — *правления*, в состав которого по должности входит генеральный директор УК и другие члены правления, назначаемые на должность и освобождаемые от должности наблюдательным советом управляющей компании по представлению генерального директора.

Правление управляющей компании действует на основании положения о правлении управляющей компании. При этом из Закона № 160-ФЗ непонятно, какой орган утверждает этот положение.

Правление управляющей компании организует рассмотрение заявлений, разрешительной документации и иных документов, представленных лицом, претендующим на получение статуса участника проекта; направляет на рассмотрение в наблюдательный совет управляющей компании предложения о досрочном расторжении соглашения в случаях, установленных Федеральным законом; утверждает порядок информационного обеспечения деятельности УК; принимает решения по вопросам координации деятельности и обеспечения взаимодействия участников проекта; согласовывает условия использования участниками проекта инфраструктуры территории ММК и др.

*Генеральный директор* УК назначается на должность и освобождается от должности высшим органом исполнительной власти Москвы по согласованию с наблюдательным советом. Он руководит текущей деятельностью управляющей компании:

- действует от имени УК и представляет без доверенности ее интересы в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, международными и другими организациями;
- руководит деятельностью правления;
- организует исполнение решений наблюдательного совета;
- издает приказы и распоряжения;
- назначает на должность и освобождает от должности работников УК;
- распределяет обязанности между своими заместителями;
- решает вопросы, связанные с обеспечением деятельности наблюдательного совета, правления, консультативных и совещательных органов;
- принимает решения по вопросам, отнесенным к компетенции УК, за исключением вопросов, отнесенных к компетенции ее наблюдательного совета и правления.

Экспертный совет как постоянно действующий консультативный орган УК формируется из представителей профессионального сообщества, осуществляющих медицинскую, образовательную или научную деятельность в сфере охраны здоровья. Экспертный совет УК проводит экспертизу мероприятий, предлагаемых лицом, претендующими на получение статуса участника проекта, для реализации на территории ММК, и по результатам ее проведения составляет экспертное заключение о соответствии мероприятий целям деятельности ММК, об их актуальности, научной и экономической обоснованности и практической реализуемости; вправе представлять в наблюдательный совет предложения по внесению изменений в реестр участников проекта.

Таким образом, управление международным медицинским кластером представляет собой весьма громоздкую, отягченную бюрократическими излишествами структуру. Создание коллегиального и единоличного органов управления, наделение распорядительными полномочиям наблюдательного совета вряд ли будут способствовать эффективному решению задач ММК. В отличие от ряда других территориальных режимов об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти упоминается лишь в связи с функцией УК направлять уведомления о начале осуществления участниками проекта медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи. Порядок осуществления этого полномочия установлен постановлением Правительства РФ от 30 июня 2016 г. № 609<sup>1</sup>.

Уполномоченным органом в данном случае выступает Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения. Росздравнадзор ведет учет поступивших уведомлений в порядке, установленном приказом от 8 февраля 2017 г. № 777 «О порядке ведения учета поступивших уведомлений о начале осуществления участником проекта медицинской деятельности по оказанию медицинской помощи на территории международного медицинского кластера, направленных управляющей компанией международного медицинского кластера»<sup>2</sup>.

Особенности административно-правового регулирования отношений на территории ММК касаются:

- признания разрешительной документации, документов об образовании и (или) о квалификации, выданных уполномоченными органами и организациями иностранного государства — члена ОЭСР;
- осуществления медицинской деятельности;
- регулирования градостроительной деятельности;

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2016. № 28. Ст. 4734.

<sup>2</sup> СПС «КонсультантПлюс».

- привлечения к трудовой деятельности иностранных специалистов;
- технического регулирования;
- обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Так, на территории ММК признается разрешительная документация, выданная в установленном порядке иностранным юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям уполномоченными органами и организациями иностранного государства – члена ОЭСР и подтверждающая право на осуществление заявленных видов деятельности; разрешительная документация на лекарственные препараты, медицинские изделия и медицинские технологии, которые планируется использовать на территории ММК, а также результаты исследований лекарственных препаратов, результаты испытаний медицинских изделий, патенты и т.д.

Кроме того, на территории ММК признаются документы об образовании и (или) о квалификации иностранных специалистов, выданные им в установленном порядке уполномоченными органами и организациями иностранного государства – члена ОЭСР.

Участники проекта, оказывающие медицинскую помощь, вправе использовать лекарственные препараты и медицинские изделия, зарегистрированные уполномоченными государственными органами и организациями в Российской Федерации или в иностранном государстве – члене ОЭСР и применяемые в стране регистрации; правила и требования, применяемые в Российской Федерации и (или) в иностранном государстве – члене ОЭСР. При осуществлении медицинской деятельности на территории международного медицинского кластера участники проекта обладают всеми правами, предоставленными медицинским организациям, получившим соответствующие лицензии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Особенности регулирования градостроительной деятельности на территории ММК заключаются в том, что проект планировки территории разрабатывается УК и утверждается Правительством Москвы. Публичные слушания по проекту планировки территории не проводятся.

При этом Правительством Москвы могут устанавливаться особенности предоставления технических условий подключения к объектам электросетевого хозяйства энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, определения платы за такое подключение и особенности такого подключения, а также особенности предоставления технических условий подключения объекта капитального строительства к сетям тепло-, газо- и водоснабжения, определения платы за такое подключение, особенности такого подключения.

Градостроительная деятельность на территории ММК может осуществляться в соответствии с требованиями технических регламентов либо требованиями технических регламентов или документов иностранных государств — членов ОЭСР и в соответствии с санитарно-эпидемиологическими правилами и гигиеническими нормативами либо требованиями санитарно-эпидемиологических регламентов или документов иностранных государств — членов ОЭСР с учетом положений Закона № 160-ФЗ.

Особенности привлечения к трудовой деятельности иностранных специалистов, технического регулирования, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, установленные для ММК и инновационного центра «Сколково», в основном совпадают.

Таким образом, в Законе № 160-ФЗ ММК однозначно рассматривается как территория с особенностями управления, носящими характер административного режима. Вместе с тем в данном случае вне правового поля оказались вопросы территориальной основы, границ ММК, что нехарактерно и неправильно для таких режимов. В Федеральном законе «Об инновационном центре «Сколково» установлено, что земельные участки, находящиеся в границах территории Центра и принадлежащие управляющей компании на праве собственности, могут быть предоставлены управляющей компанией в аренду в целях создания и обеспечения функционирования ММК (ст. 20.1). Известно, что ММК строится на территории инновационного центра «Сколково» на зарезервированных земельных участках общей площадью 57 га. Но каким образом были выделены эти участки, кто является их собственником, как разграничиваются территории ММК и инновационного центра «Сколково», из нормативных правовых актов понять невозможно.

С точки зрения нормативной логики режим международного медицинского кластера представляет собой попытку возложить реализацию федерального проекта, коль скоро правовые основы создания и обеспечения функционирования ММК установлены федеральным законом, на субъект Федерации, коль скоро управляющая компания в соответствии с Законом № 160-ФЗ создана Правительством Москвы. При этом в упомянутом Законе ММК нигде не назван «московским». Напротив, в московских нормативных правовых актах речь уже идет о «международном медицинском кластере в городе Москве». В постановлении Правительства Москвы от 21 сентября 2015 г. № 600-ПП установлено, что финансовое обеспечение текущей деятельности управляющей компании и разработки концепции международного медицинского кластера осуществляется за счет собственных средств УК, бюджетных ассигнований, предусмотренных Департаменту строительства Москвы на реализацию государственной программы «Развитие здравоохранения города Москвы (Столичное здравоохранение)», а также за счет иных ис-

точников в соответствии с федеральным законодательством. Вопрос же о том, будут ли задействованы федеральные и московские ресурсы на строительство объектов ММК, как будут решаться вопросы собственности на созданные объекты, в нормативных правовых актах вообще не затрагивается. Тем самым установленному режиму придется излишняя схематичность и декларативность.

Механизм управления ММК также вызывает немало вопросов. В частности, от участия в управлении ММК, по сути дела, полностью отстранены Минздрав РФ и Росздравнадзор. В Законе № 160-ФЗ обойдены вниманием вопросы осуществления государственного контроля (надзора), за исключением отдельных упоминаний о существовании такового в области технического регулирования и градостроительной деятельности. Как обстоят дела с контролем (надзором) за основной для ММК медицинской деятельностью, остается только догадываться. Абсолютно не проработаны вопросы взаимодействия управляющих компаний ММК и инновационного центра «Сколково».

Крайне фрагментарно и небрежно изложены в Законе № 160-ФЗ особенности осуществления медицинской деятельности на территории ММК, хотя этот вопрос, казалось бы, должен быть одним из основных. Так, из Закона трудно понять, в частности, смогут ли российские медицинские организации заявить, согласовать и использовать иностранные методики, правила, технологии, требования при оказании медицинской помощи, а также не зарегистрированные в Российской Федерации лекарственные препараты и медицинские изделия. Как быть иностранному участнику проекта, если им были согласованы одни правила, требования, регламенты и нормативы, а в процессе лечения понадобились другие? Как быть с зарубежными нормативами, которые прямо противоречат российскому законодательству (например, возраст донора для трансплантации), или с методами диагностики и лечения, которые вообще не признаются в Российской Федерации медицинской помощью (например, гомеопатия)?

Не лучше обстоит вопрос и с использованием лекарственных препаратов и медицинских изделий, зарегистрированных в установленном порядке в иностранном государстве — члене ОЭСР и применяемых в стране регистрации. Следует учитывать, что в Российской Федерации установлен правовой режим, который затрагивает широкий круг отношений, возникающих в связи с разработкой, доклиническими исследованиями, клиническими исследованиями, экспертизой, государственной регистрацией, стандартизацией, контролем качества, производством, изготовлением, хранением, перевозкой, ввозом в Российскую Федерацию, вывозом из Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, передачей, применением, уничтожением лекарственных средств. Закон № 160-ФЗ разрешает использование не зарегистриро-

ванных в Российской Федерации препаратов, а как быть с другими требованиями к обороту лекарственных средств?

Очевидно, что эксперты в области медицинского права обнаружат еще десятки нестыковок с действующим законодательством и пробелов. Причем многие проблемы требуют именно законодательного решения и не могут быть устранены подзаконными актами.

Международный медицинский кластер — это проект будущего, но не в плане радужных перспектив, а в том смысле, что в настоящее время он пока не создан.

*В августе 2016 г. был заложен первый объект — диагностический корпус. Первым резидентом станет израильский медицинский центр «Хадасса». Строительство диагностического центра на базе ММК планируется завершить к концу 2017 г., а уже в начале 2018 г. он будет управляться израильской клиникой.*

*Медцентр «Хадасса» был номинирован на Нобелевскую премию мира за достойное и равное отношение ко всем пациентам, независимо от этнических и религиозных различий и за вклад в продвижение мирного процесса в регионе.*

*На территории ММК будет также построена многопрофильная клиника и более десятка клиник, специализирующихся на онкологии, кардиологии, ортопедии, реабилитации, детских заболеваниях, неврологии и других областях.*

*Предполагается до 2029 г. привлечь не менее 90 млрд руб. инвестиций и около 20 международных медицинских клиник, образовательных и исследовательских организаций в качестве резидентов<sup>1</sup>.*

Что касается своевременности и необходимости этого проекта для Москвы, то, очевидно, не случайно вопрос практически не двигался с места с 2012 г., когда впервые прозвучала идея создания такого центра на территории новой Москвы. Поэтому сегодняшняя активность представляет собой лишь реанимацию прежней идеи. Самое главное, чтобы этот проект не стал препятствием для решения насущных проблем столичного здравоохранения, которых, как известно, немало.

---

<sup>1</sup> <https://sk.ru/news/b/press/archive/2017/04/05/moskovskiy-medicinskiy-klaster-planiruet-privlech-90-mlrd-rub-investiciy-do-2029-g.aspx>; <https://www.ridus.ru/news/256548> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

## ГЛАВА 4

# ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И СФЕРЫ ВЫСОКИХ ТЕХНОЛОГИЙ

### 4.1. Индустриальные (промышленные) парки и промышленные кластеры

*История индустриальных парков своими корнями уходит в конец позапрошлого века, когда в 1896 г. английский финансист Э.-Т. Хооли (Ernest Terah Hooley) приобрел первые 10 га земли вдоль манчестерского морского канала. Создав на этой территории всю необходимую инженерную и транспортную инфраструктуру, он начал сдавать в аренду участки промышленным предприятиям, а позже и продавать эти участки. Таким образом, появился на свет первый в мире индустриальный парк – Трафффорд парк (Trafford Park) в Манчестере (Великобритания).*

*В 1910 г. Г. Форд (Henry Ford), основатель Ford Motor Company, разместил здесь свой первый автомобильный завод в Европе. Уже к 1920 г. более 300 американских фирм последовали его примеру и расположили на этой площадке свои производства и офисы<sup>1</sup>.*

Традиционно выделяют два типа индустриальных парков: «гринфилд» — индустриальный парк, созданный на ранее не застроенном земельном участке, как правило, не обеспеченном инженерной и транспортной инфраструктурой на момент начала реализации проекта, и «браунфилд» — индустриальный парк, созданный на основе существующих предприятий или производственных объектов, обеспеченных инженерной и транспортной инфраструктурой, в которых, как правило, проводилась и (или) проводится реконструкция и (или) капитальный ремонт.

С начала XX в. индустриальные парки активно развиваются во многих странах различных регионов<sup>2</sup>. Такая форма территориального раз-

---

<sup>1</sup> [https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9\\_%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BA](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%98%D0%BD%D0%B4%D1%83%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%8B%D0%B9_%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BA) (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> Об индустриальных парках подробнее см.: Луценко С. И. Индустриальный парк // СПС «КонсультантПлюс». 2017; Щетинина Т. С., Кузнецов А. Н. Международный опыт развития индустриальных парков // Экономика и менеджмент инновационных техно-

вития промышленности отвечает интересам резидентов, регионов, да и государства в целом. Резиденты индустриальных парков получают возможность уменьшить себестоимость производимой продукции за счет сокращения издержек на инфраструктуру и логистику. В регионах растет рынок недвижимости за счет спроса бизнеса на площади индустриальных парков, возрастает потребность в услугах управляющих компаний, увеличивается число высокопроизводительных рабочих мест. В совокупности все это повышает налоговые поступления в бюджет, выступает одним из факторов для роста ВВП.

*Лидерами по количеству промышленных парков среди стран считаются США, Турция, Германия и Вьетнам. Так, на территории США располагается более 400 парков, в Турции — 264, а в Германии и Вьетнаме более 200 на каждую из стран.*

*Один из самых больших в мире по площади индустриальных парков Эль-Джубайль представляет собой целый промышленный город, на территории которого располагается множество компаний, выпускающих дизельное топливо, смазочные масла, бензин и другие различные продукты нефтехимической промышленности. Здесь же широко представлены также крупные производители металла.*

*К числу крупнейших индустриальных парков относятся: Янубу (Саудовская Аравия, ТЭК); Альберта (Канада, ТЭК), Ниску (Канада, промышленное производство, строительная отрасль, сельское хозяйство), Тахо Рено (США, ритейл, автомобилестроение, электроника) и др.<sup>1</sup>*

По Федеральному закону от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее — Закон № 488-ФЗ) под **индустриальным (промышленным) парком** понимается совокупность объектов промышленной инфраструктуры, предназначенных для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства и управляемых управляющей компанией — коммерческой или некоммерческой организацией, созданной в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 12 ст. 3). Термины «индустриальный парк» и «промышленный парк» используются в Законе как синонимы (далее — *индустриальный парк*).

Иными словами, индустриальный парк — это специально организованная для размещения новых производств территория, обеспечен-

---

логий. 2017. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2017/05/14837> (дата обращения: 15 августа 2017 г.); Беленов О. Н., Шурчкова Ю. В., Смольянинова Т. Ю. Индустриальные парки в России и за рубежом: опыт создания и развития // Современная экономика, проблемы и решения. 2014. № 7. — С. 78–92.

<sup>1</sup> См.: Щетинина Т. С., Кузнецов А. Н. Международный опыт развития индустриальных парков // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2017. № 5 [Электронный ресурс]. URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2017/05/14837> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).



ная инфраструктурой и необходимыми административно-правовыми условиями, управляемая специализированной компанией. Территории компактного размещения предприятий рассматриваются как возможные точки роста региональной и национальной экономики.

При этом под территорией индустриального парка согласно постановлению Правительства РФ от 4 августа 2015 г. № 794 «Об индустриальных (промышленных) парках и управляющих компаниях индустриальных (промышленных) парков» понимается совокупность земельных участков, находящихся на расстоянии не более двух километров друг от друга и связанных технологически, в границах которых размещены и (или) планируется разместить объекты индустриального (промышленного) парка<sup>1</sup>.

Разграничение полномочий по управлению индустриальным парком выглядит весьма традиционно: Правительство РФ устанавливает требования к индустриальным паркам и их управляющим компаниям, уполномоченный федеральный орган исполнительной власти подтверждает соответствие индустриальных парков этим требованиям, непосредственным управляющим субъектом выступает УК индустриального парка.

Территориальный режим индустриального парка предусматривает возможность применения мер стимулирования к УК и субъектам деятельности в сфере промышленности. Для этого должен быть соблюден ряд требований:

- к самой территории действующего и создаваемого индустриального парка;
- объектам, которые размещены и (или) запланированы к размещению;
- коммунальной инфраструктуре действующего индустриального парка;
- к коммунальной инфраструктуре создаваемого индустриального парка.

*Так, территория действующего и создаваемого индустриального парка должна отвечать следующим требованиям:*

- *составлять не менее восьми гектаров;*
- *включать земельные участки, относящиеся к категории земель промышленности и (или) земель поселений, на которых допускается размещение промышленной инфраструктуры;*
- *не менее половины территории парка предназначается для размещения и ведения промышленного производства резидентов или потенциальных резидентов индустриального парка;*

---

<sup>1</sup> См.: СЗ РФ. 2015. № 33. Ст. 4827.

- *территория парка обеспечивается транспортным сообщением с ближайшими населенными пунктами (регулярный общественный транспорт, собственный или арендованный транспорт индустриального (промышленного) парка, привлеченный на договорной основе в целях транспортного обслуживания территории парка) ввиду наличия проложенной до границы территории парка и введенной в эксплуатацию автомобильной дороги обычного типа, примыкающей к дороге федерального, регионального или местного значения, а также въезда на территорию парка с указанной автомобильной дороги.*

*На территории действующего и создаваемого индустриального парка должны быть размещены и (или) запланированы к размещению:*

- *объекты недвижимого имущества для обеспечения движения транспортных средств резидентов или потенциальных резидентов индустриального парка, а также иных лиц, обслуживающих объекты коммунальной инфраструктуры индустриального парка;*
- *системы коммуникаций и объекты водоснабжения, водоотведения, теплоснабжения, электроснабжения и газоснабжения, связи, обеспечивающие деятельность резидентов или потенциальных резидентов индустриального парка;*
- *иные здания, строения и сооружения, предназначенные для создания промышленного производства или модернизации промышленного производства резидентов или потенциальных резидентов индустриального парка.*

*Установлены также требования к коммунальной инфраструктуре индустриального парка. Например, для действующего индустриального парка требуется наличие:*

- *точки присоединения потребителей к электрической энергии максимальной мощностью не менее 2 МВт, но не менее 0,15 МВт свободной максимальной мощности на каждый свободный гектар площади территории индустриального парка, или наличие действующих технических условий на технологическое присоединение потребителей к электрической энергии, или наличие собственных объектов по производству электрической энергии;*
- *существующего подключения потребителей к сетям газоснабжения и (или) к сетям теплоснабжения, или действующих технических условий на подключение потребителей к сетям газоснабжения и (или) к сетям теплоснабжения, или наличие собственных объектов газоснабжения и (или) теплоснабжения;*
- *существующего подключения потребителей к системе водоснабжения и водоотведения, или наличие действующих технических условий на подключение потребителей к системе водоснабжения и водоотведения, или наличие собственных объектов водоснабжения и водоотведения.*

Таким образом, в Российской Федерации могут быть созданы как «гринфилды», так и «браунфилды», но на применение мер стимулирования могут рассчитывать, видимо, только вторые.

Подтверждение соответствия установленным требованиям осуществляет Министерство промышленности и торговли Российской Федерации в порядке, установленном упомянутым постановлением Правительства. Минпромторг РФ ведет реестр индустриальных парков и их управляющих компаний, направляет УК индустриального парка выписку из реестра или решение о несоответствии индустриального парка и УК индустриального парка установленным требованиям; исключает сведения об индустриальном парке и УК индустриального парка из реестра. При намерении получить меры стимулирования деятельности в сфере промышленности подтверждение соответствия требованиям осуществляется каждые три года.

К ведению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере промышленной политики относится установление дополнительных требований к индустриальным паркам в целях применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности за счет имущества и средств бюджетов субъектов Федерации.

*В ряде субъектов РФ приняты специальные законы об индустриальных парках, например, Закон Республики Дагестан от 8 июля 2015 г. № 66 «Об индустриальных (промышленных) парках в Республике Дагестан», Закон Кабардино-Балкарской Республики от 14 июля 2017 г. № 27-РЗ «Об индустриальных (промышленных) парках в Кабардино-Балкарской Республике», Закон Республики Коми от 4 марта 2013 г. № 15-РЗ «О государственной поддержке деятельности технологических и индустриальных (промышленных) парков в Республике Коми», Закон Республики Тыва от 6 ноября 2015 г. № 112-ЗРТ «Об индустриальных (промышленных) парках в Республике Тыва», Закон Забайкальского края от 27 декабря 2016 г. № 1443-33К «Об индустриальных (промышленных) парках Забайкальского края», Закон Красноярского края от 4 февраля 2016 г. № 10-4232 «Об индустриальных (промышленных) парках на территории Красноярского края», Закон Хабаровского края от 30 сентября 2015 г. № 115 «О развитии индустриальных (промышленных) парков в Хабаровском крае», Закон Воронежской области от 2 марта 2016 г. № 01-ОЗ «Об индустриальных (промышленных) парках и промышленных кластерах на территории Воронежской области», Закон Оренбургской области от 6 мая 2014 г. № 2283/669-V-ОЗ «Об индустриальных (промышленных) парках Оренбургской области».*

Законы субъектов Федерации регулируют сходный круг общественных отношений: полномочия высшего органа исполнительной власти соответствующего субъекта РФ в области создания и развития индустриальных парков, порядок принятия решения о присвоении статуса индустриального парка либо об отказе в присвоении такого статуса, дополнительные

*требования к индустриальным паркам для применения мер стимулирования субъекта Федерации и др.*

Для применения мер стимулирования *Управляющая компания* индустриального парка должна отвечать следующим требованиям:

- иметь организационно-правовую форму хозяйственного товарищества, или общества, или некоммерческого партнерства, или саморегулируемой организации;
- иметь регистрацию в соответствии с законодательством РФ в субъекте Федерации, на территории которого находится индустриальный парк, и состоять в установленном порядке на учете в налоговых органах РФ;
- вести реестр резидентов или потенциальных резидентов индустриального парка;
- основной вид деятельности управляющей компании индустриального (промышленного) парка — управление созданием, развитием и эксплуатацией индустриального (промышленного) парка, а также предоставление резидентам индустриального (промышленного) парка услуг, необходимых им для осуществления промышленного производства промышленной продукции — должен составлять не менее 80% всех видов деятельности и предоставляемых услуг УК индустриального парка;
- распоряжаться на праве собственности или на ином законном основании земельными участками, составляющими территорию индустриального парка, и (или) зданиями, строениями и (или) их частями, расположенными на территории индустриального парка, и (или) объектами коммунальной и транспортной инфраструктуры индустриального парка в целях предоставления в собственность или аренду резидентам индустриального парка объектов промышленной инфраструктуры индустриального парка;
- иметь специализированный сайт или отдельный раздел на инвестиционном портале субъекта Федерации или отдельного раздела на сайте уполномоченного органа государственной власти субъекта Федерации или корпорации развития субъекта Российской Федерации в сети «Интернет».

*Промышленный кластер* — совокупность субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта Российской Федерации или на территориях нескольких субъектов Российской Федерации.

В субъектах Федерации, как правило, нет специальных законов о промышленных кластерах. Исключение составляет, пожалуй, только Закон Воронежской области от 2 марта 2016 г. № 01-ОЗ «Об индустри-

альных (промышленных) парках и промышленных кластерах на территории Воронежской области». В этом законе закреплены требования, которым должны соответствовать специализированная организация промышленного кластера, информационный портал промышленного кластера, реестр его участников. В этом Законе установлен также порядок создания промышленного кластера, необходимые условия договора о реализации программы развития промышленного кластера, а также порядок лишения статуса промышленного кластера.

Применение в отношении промышленных кластеров мер стимулирования деятельности в сфере промышленности возможно при соблюдении следующих условий:

- создания специализированной организации, осуществляющей методическое, организационное и иное сопровождение развития промышленного кластера;
- соответствия промышленного кластера и специализированной организации промышленного кластера требованиям, установленным Правительством РФ.

Требования к *промышленным кластерам* и специализированным организациям промышленных кластеров в целях применения к ним мер стимулирования деятельности в сфере промышленности установлены постановлением Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 779.

Так, промышленный кластер должен соответствовать следующим требованиям:

- создание совокупности субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного или нескольких субъектов РФ, производящих промышленную продукцию;
- не менее 20% общего объема промышленной продукции, материалов и комплектующих, произведенных каждым участником промышленного кластера, используется другими его участниками (за исключением участников промышленного кластера, осуществляющих конечный выпуск промышленной продукции в целях реализации ее на внутреннем и внешних рынках);
- наличие не менее десяти участников промышленного кластера — субъектов деятельности в сфере промышленности, осуществляющих промышленное производство промышленной продукции;
- наличие не менее одного участника промышленного кластера — субъекта деятельности в сфере промышленности, осуществляющего конечное промышленное производство промышленной продукции с использованием промышленной продукции участников промышленного кластера в целях реализации ее на внутреннем и внешних рынках;

- создание и развитие промышленного кластера осуществляются с учетом стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также схем территориального планирования РФ и субъекта Федерации;
- производительность труда в промышленном кластере за предыдущий отчетный период должна быть выше средней производительности труда в обрабатывающей промышленности субъектов Российской Федерации, на территориях которых расположена инфраструктура промышленного кластера;
- количество высокопроизводительных рабочих мест в организациях — участниках промышленного кластера составляет не менее 50% всей численности рабочих мест в организациях — участниках промышленного кластера.

Кроме того, установлены требования к инфраструктуре промышленного кластера, под которой понимается совокупность технологических и промышленных объектов, учреждений образования и науки, обеспечивающих развитие промышленного кластера и реализацию программ его развития. Так, в инфраструктуру кластера должны входить установленные образовательные организации и не менее двух объектов технологической инфраструктуры, необходимых участникам промышленного кластера для создания совокупности субъектов деятельности в сфере промышленности, связанных отношениями в указанной сфере вследствие территориальной близости и функциональной зависимости и размещенных на территории одного субъекта или нескольких субъектов Федерации, производящих промышленную продукцию.

*Специализированная организация промышленного кластера* — коммерческая или некоммерческая организация, созданная в соответствии с законодательством РФ, осуществляющая методическое, организационное, экспертно-аналитическое и информационное сопровождение развития промышленного кластера.

Применение в отношении промышленных кластеров мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, установленных федеральными нормативными правовыми актами, осуществляется при условии соответствия специализированной организации промышленного кластера ряду требований.

Специализированная организация промышленного кластера создается в организационно-правовой форме хозяйственного товарищества, или общества, или автономной некоммерческой организации, или ассоциации (союза), в том числе некоммерческого партнерства и самоорганизуемой организации.

Цель деятельности специализированной организации промышленного кластера — создание условий для эффективного взаимодействия его участников, учреждений образования и науки, некоммерческих ор-

ганизаций, органов государственной власти и органов местного самоуправления, инвесторов в интересах реализации программы развития промышленного кластера и достижения ее целевых показателей.

Основной вид деятельности специализированной организации промышленного кластера включает разработку и реализацию программы развития промышленного кластера; проведение мониторинга состояния промышленного, научного, финансово-экономического потенциала территорий и предоставление указанной информации участникам промышленного кластера; организацию вывода на рынок новых продуктов, произведенных в рамках промышленного кластера, развитие кооперации его участников в научно-технической сфере; иные виды деятельности специализированной организации промышленного кластера для достижения цели создания промышленного кластера и др.

Специализированная организация промышленного кластера должна:

- оказывать консультационные услуги участникам промышленного кластера по направлениям реализации программы;
- организовывать предоставление участникам услуг по правовому обеспечению и продвижению промышленной продукции промышленного кластера;
- проводить информационные кампании в СМИ по освещению деятельности промышленного кластера;
- обеспечивать привлечение кредитных и инвестиционных ресурсов в целях реализации программы развития промышленного кластера;
- обеспечивать координацию мероприятий программы развития промышленного кластера с мероприятиями программ развития его участников для достижения цели создания промышленного кластера;
- проводить маркетинговые исследования на различных рынках, связанных с продвижением продукции промышленного кластера.

Требуется также включение представителей не менее половины участников промышленного кластера в органы управления специализированной организации промышленного кластера.

Кроме того, специализированная организация промышленного кластера обязана вести реестр его участников, а ее текущая деятельность должна быть информационно открытой и прозрачной.

Подтверждение соответствия промышленного кластера и его специализированной организации установленным требованиям осуществляет Минпромторг РФ в порядке, определенном постановлением Правительства РФ от 31 июля 2015 г. № 779. Такое подтверждение соответствия необходимо получать каждые три года.

Стимулирование деятельности, применяемое к индустриальным паркам и их управляющим компаниям, промышленным кластерам и их специализированным организациям, может включать: предоставление финансовой, информационно-консультационной поддержки, поддержки осуществляемой научно-технической, инновационной и внешнеэкономической деятельности, поддержки развития кадрового потенциала, предоставления государственных и муниципальных преференций и иных мер.

Таким образом, структуры управления индустриальных парков и промышленных кластеров в основном совпадают. Вместе с тем в нормативных правовых актах говорится лишь о территориальной близости хозяйствующих субъектов промышленных кластеров, а не об образовании территории с особым порядком административного управления, нормативные требования к такой территории не предъявляются. Видимо, это означает, что единой территории промышленного кластера может и не быть. Поэтому признаки территориального административного режима в настоящее время в большей мере присущи индустриальным паркам.

Создание новых и развитие существующих индустриальных парков и промышленных кластеров на территориях субъектов Федерации осуществляются с учетом стратегии пространственного развития, а также схем территориального планирования. Представляется, что для эффективного развития рассматриваемой сферы важен не только аспект территориального планирования (хотя то, что о таком вспомнили, уже неплохо), но и достижение баланса территориального и отраслевого управления, т.е. того баланса, который соблюдался в советский период и был во многом разрушен в 1990-е гг. Необходимо также единое видение индустриального и инфраструктурного развития всей территории страны.

На федеральном уровне правовая регламентация организации и деятельности индустриальных парков и промышленных кластеров осуществлена на самом начальном уровне. Базового закона, посвященного территориальным аспектам развития промышленности, пока нет. Думается, что так акт не был бы избыточным, поскольку в настоящее время нет даже перечня видов таких территорий.

Территории развития промышленности, как и любые иные территориальные режимы, не следует рассматривать исключительно как площадки для экономической деятельности. Их важнейшей задачей должно быть создание благоприятной среды жизнедеятельности, и соответствующие требования, очевидно, следует закрепить в федеральном законе. Сегодня основная тенденция паркового развития в Европе — построение экоиндустриальных парков, управляющие компании которых делают все возможное и необходимое для минимизации экологического



вреда от производства. Долевое использование ресурсов и инфраструктуры позволяет снижать вредные выбросы и делает возможным размещение экологически чистых производств в городах<sup>1</sup>.

В индустриальных парках и промышленных кластерах неизбежно будут возникать проблемы, связанные с промышленной, санитарной и экологической безопасностью, правами землепользования, водопользования и т.д. Кто и каким образом должен будет решать эти проблемы, как строятся взаимоотношения управляющих субъектов индустриальных парков и промышленных кластеров с органами государственной власти и органами местного самоуправления, пока не ясно. Необходимость взаимосвязи и взаимодействия сервисных компаний со структурами публичной власти в федеральном законодательстве даже не обозначена.

Индустриальные парки и промышленные кластеры рассматриваются главным образом как проекты субъектов Федерации, но при этом система требований к ним и порядок подтверждения соответствия этим требованиям для применения мер стимулирования деятельности в сфере промышленности, установленных федеральными нормами, закреплены Законом № 488-ФЗ и подзаконными актами. В этом порядке много неопределенностей. Например, не установлено, как используются меры стимулирования в индустриальном парке и промышленном кластере, доходят ли они до их участников, поскольку стимулирование УК индустриального парка и специализированной организации промышленного кластера может привести к росту числа управленцев и неоправданным управленческим издержкам. Установленный порядок порождает больше вопросов, нежели вносит ясность в соответствующие отношения. Как быть, к примеру, в ситуации, если индустриальный парк и промышленный кластер действуют, а УК или специализированная организация промышленного кластера соответствие установленным требованиям не подтвердили? Каков порядок выбора сервисной компании, а также порядок и условия ее взаимодействия с участниками индустриальных парков и промышленных кластеров? Возможна ли замена управляющего субъекта? Список таких вопросов может быть достаточно длинным, поскольку ни один институт и ни одна процедура в настоящее время толком не урегулированы.

Вместе с тем управляющие субъекты требуют к себе внимания, в том числе и с точки зрения права, поскольку без соответствующего сопровождения индустриальные парки и промышленные кластеры становятся бессмысленными. Требуется сервисное обеспечение соответствующей территории, т.е. дороги, социальная инфраструктура, обслуживание инженерных коммуникаций, уборка территорий — все это

---

<sup>1</sup> См.: Шетинина Т. С., Кузнецов А. Н. Указ. соч.

затраты. В мире предусмотрены механизмы управления территориями частными компаниями. У нас же, как отмечают эксперты, сервисных компаний в регионах нет. Правовые механизмы их «выращивания» федеральным законодательством не созданы.

Индустриальные парки и промышленные кластеры в России постепенно развиваются, несмотря на существование ряда фундаментальных проблем (трудности привлечения инвесторов, сложные условия ведения бизнеса и т.д.), выходящих за пределы правового регулирования.

*По данным Геоинформационной системы индустриальных парков, технопарков и кластеров Российской Федерации (ГИСИП) в РФ на различных этапах организации и функционирования находятся 202 индустриальных парка. Из них 103 индустриальных парка уже действуют, создается — 89 индустриальных парков, на стадии намерений находятся еще 40.*

*64 площадки организованы на базе действующих или когда-то работавших предприятий, 132 индустриальных парка представляют собой гринфилд-проекты, 6 территорий (в Московской области — это ВОВО-SLOVO, индустриальный парк «Рогачево», комплекс «Ниагара», «Оброн-АвиаХран» и «РИО-индастриал»; в Орловской области — «Орел») совмещают признаки обоих типов.*

*Среди регионов лидерами стали Московская область (30 индустриальных парков, из них 20 гринфилд-проекты, 5 — браунфилд-проекты и 5 — комплексные) и Республика Татарстан (19 индустриальных парков, из них 14 гринфилд-проекты и 5 браунфилд-проекты).*

*По данным ГИСИП, в Российской Федерации создано 49 кластеров, из которых два имеют высокий уровень организационного развития, 10 — средний и 37 — начальный уровень организационного развития<sup>1</sup>.*

Итоги деятельности индустриальных парков были отражены в аналитическом докладе «Рейтинг индустриальных парков и особых экономических зон — 2017». Лидерами рейтинга стали инновационный индустриальный парк «Технополис «Химград» и петербургский индустриальный парк «Марьино».

*История «Химграда» началась в 2006 г., когда проект получил средства из федерального бюджета по государственной программе, направленной на формирование в стране сети парков в сфере высоких технологий. Уже в 2007 г. на его площадке было запущено первое производство — пенополиуретановых изделий из эластичных и модифицированных компонентов. За десять лет управляющей компании «Химграда» удалось привлечь больше 270 резидентов, представляющих в основном химическую, металлургическую, машиностроительную и целлюлозно-бумажную отрасли. По итогам 2016 г. совокупная выручка предприятий, размещенных в парке, достигла 24 млрд руб. (увеличение на 20% к 2015 г.). Объем государственных инве-*

<sup>1</sup> <https://www.gisip.ru/#!ru/parks/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

стиций в создание парка составил 1,75 млрд руб., которые уже окупились несколько раз за счет налогов), частных — более 16 млрд руб. Число созданных рабочих мест — около семи тысяч.

*Петербургский индустриальный парк «Марьино» формально считается частным, хотя инициаторами его создания были банк ВТБ и администрация Санкт-Петербурга. Площадка развивается с 2007 г. Ее резиденты — финская Teknos, «Дизель-энерго», логистическая группа «Адмирал». По составу резидентов, качеству и числу оказываемых услуг, объему предоставляемых льгот «Марьино» далеко не выдающаяся площадка. В лидеры ее вытягивает местоположение (близость к логистической инфраструктуре, экономически развитый регион локации)<sup>1</sup>.*

Однако, как полагают многие эксперты, рост количественных показателей развития индустриальных парков и промышленных кластеров пока опережает позитивную динамику их качественных характеристик.

## 4.2. Технопарки

В настоящее время не существует общепринятого их определения или устоявшейся классификации технопарков. Международная ассоциация технологических парков в 2002 г. предложила подход к технологическим паркам как организации, управляемой специалистами, главная цель которых состоит в увеличении благосостояния местного сообщества посредством продвижения инновационной культуры, а также соотязательности инновационного бизнеса и научных организаций. Для достижения этих целей технопарк стимулирует и управляет потоками знаний и технологий между университетами, научно-исследовательскими институтами, компаниями и рынками. Он упрощает создание и рост инновационных компаний с помощью инкубационных процессов и процессов выведения новых компаний из существующих (spin-off processes). Технопарк помимо высококачественных площадей обеспечивает другие услуги.

Международная ассоциация технопарков отмечает эквивалентность таких понятий, как «технологический парк», «технопол», «технологический ареал», «исследовательский парк» и «научный парк». В Великобритании обычно используют термин «научный парк», в США — «исследовательский парк», в России — «технопарк»<sup>2</sup>.

Технопарки существуют уже более пятидесяти лет. Впервые они появились в США.

---

<sup>1</sup> <http://www.acexpert.ru/analytics/ratings/rejting-industrialnih-parkov-i-oez---2017.html> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> <http://raexpert.ru/researches/technopark/part1/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

*В качестве основателя первого научного парка справедливо называют Стэнфордский университет (США). Началось все с идеи сдавать участок земли, который принадлежал университету, в долговременную аренду для использования в качестве офисного парка. Тем самым учебное заведение стало получать доход, а компании имели возможность воспользоваться лизинговыми инструментами. Арендаторами могли выступать только высокотехнологичные компании, что позволило обеспечить работой выпускников университета, а также решить проблему дефицита высококвалифицированных специалистов.*

*Эта идея принадлежала декану инженерного факультета Ф. Терману. В дальнейшем сама идея и ее практическая реализация на территории Стэнфордского университета стали началом Кремниевой (Силиконовой) долины. Многие из основанных в парке фирм превратились позднее в крупные многонациональные корпорации (например, фирма «Хьюлетт-Паккард»).*

*В начале 1970-х гг. первые технопарки появились и в Европе, но их активное развитие на континенте началось в 1980-е гг. В это же десятилетие научные парки стали создаваться в Бразилии, Индии, Малайзии, а в 1990-е гг. — и в странах Восточной Европы, СНГ и Китае<sup>1</sup>.*

Первым технопарком России считается Томский научно-технологический парк, открытый в 1990 г. на базе Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники. После этого технопарки были открыты практически во всех университетских городах страны<sup>2</sup>.

Наверно, это стало одной из первых ошибок на пути развития этого института в Российской Федерации, поскольку очень скоро появились псевдотехнопарки, которые представляли собой либо стройплощадки, на которых за деньги предлагалось размещать производство, либо — офисные центры. Очевидно, технопарков не может быть много. В тех же США Силиконовая долина по-прежнему одна, и никому в голову не приходит создавать что-то подобное в каждом штате.

Технопаркам как неотъемлемой части современных наукоемких экономик уделено определенное внимание в юридической литературе<sup>3</sup>. Далее технопарки будут рассмотрены только под определенным углом зрения: позволяет ли нормативное регулирование говорить о них как о разновидности территориального административного режима.

---

<sup>1</sup> См.: [http://www.akvobr.ru/tehnoparki\\_v\\_rossii\\_i\\_mire.html](http://www.akvobr.ru/tehnoparki_v_rossii_i_mire.html) (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> <https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A2%D0%B5%D1%85%D0%BD%D0%BE%D0%BF%D0%B0%D1%80%D0%BA> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>3</sup> О технопарках подробнее см.: Технопарки в инфраструктуре инновационного развития: Монография / под ред. Л. К. Терещенко. М.: ИЗиСП, ИНФРА-М, 2014. — 245 с.; Терещенко Л. К., Калмыкова А. В. О правовом статусе технопарков // Журнал российского права. 2011. № 12. — С. 21–30.

В Российской Федерации нет федерального закона, специально посвященного технопаркам, или федерального закона, в котором технопарки рассматривались бы как территории инновационного развития. В ряде же субъектов Федерации такие законы приняты и действуют. Они могут устанавливать статус технопарков в целом, правовое положение определенного вида таких технопарков или одного конкретного технопарка либо регулировать вопросы государственной поддержки технопарков.

*К числу таких законов, к примеру, относятся: Закон Республики Бурятия от 7 марта 2013 г. № 3175-IV «О технопарках в Республике Бурятия»; Закон Республики Коми от 4 марта 2013 г. № 15-ПЗ «О государственной поддержке деятельности технологических и промышленных (промышленных) парков в Республике Коми»; Закон РМ от 24 августа 2011 г. № 43-З «О технопарке в сфере высоких технологий в Республике Мордовия»; Закон Краснодарского края от 4 июня 2012 г. № 2501-КЗ «О технопарках (агротехнопарках) Краснодарского края», Закон Ставропольского края от 29 декабря 2009 г. № 98-кз «О региональных промышленных, агропромышленных, туристско-рекреационных и технологических парках» и др.*

Импульс современному развитию технопарков был придан комплексной программой «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-р<sup>1</sup>.

Согласно этой программе *технопарк в сфере высоких технологий* представляет собой форму территориальной интеграции коммерческих и некоммерческих организаций науки и образования, финансовых институтов, предприятий и предпринимателей, взаимодействующих между собой, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, осуществляющих формирование современной технологической и организационной среды с целью инновационного предпринимательства и реализации венчурных проектов.

Эта программа должна содействовать становлению, развитию и подготовке к самостоятельной деятельности малых и средних инновационных предприятий, индивидуальных предпринимателей, коммерческому освоению научных знаний, изобретений, ноу-хау и наукоемких технологий и продвижению их на мировой рынок научно-технической продукции.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2006. № 11. Ст. 1226. До 2010 г. эта программа имела статус государственной программы. См.: Распоряжение Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 2393-р о внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-р // СЗ РФ. 2011. № 2. Ст. 421.

Программа предусматривает систему государственной поддержки технопарков в сфере высоких технологий. Предоставление такой государственной поддержки связано с соблюдением ряда условий:

- решение об оказании государственной поддержки принимается на основании акта Правительства РФ, которым также устанавливаются условия использования бюджетных средств и порядок взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ;
- государственная поддержка носит адресный характер и не подменяет рыночные механизмы развития высокотехнологичных отраслей экономики;
- органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают решение земельных и социальных вопросов;
- финансирование строительства необходимых офисных зданий, производственных помещений, объектов инфраструктуры технопарков осуществляется за счет средств бюджетов всех уровней в рамках федеральных и региональных программ и внебюджетных источников;
- средства международных финансово-кредитных организаций могут привлекаться в установленном порядке;
- финансовое обеспечение деятельности бюджетных организаций, расположенных на территории технопарков, осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством РФ.

Программой намечены контуры системы управления технопарками в сфере высоких технологий, которая должна обеспечивать взаимодействие заинтересованных участников процесса создания, функционирования и развития технопарков.

В целях обеспечения функционирования технопарков была образована Межведомственная комиссия по координации деятельности по созданию, функционированию и развитию технопарков в сфере высоких технологий, действующая на основании положения, утвержденного приказом Минкомсвязи России от 30 марта 2009 г. № 47<sup>1</sup>.

Функции по созданию технопарка и управлению им, согласно Комплексной программе, осуществляет управляющая компания. Порядок выбора управляющей компании, перечень ее функций и полномочий, а также порядок и условия взаимодействия с организациями, участвующими в создании объектов технопарков, и компаниями, расположенными на территории технопарка, должны определяться координирующим органом. Координирующий орган вправе также установить дифференцированный подход к определению стоимости объектов ин-

<sup>1</sup> См.: Российская газета. 2009. 10 июня.

фраструктуры технопарка (земельных участков и (или) нежилых помещений) для организаций, расположенных на территории технопарка в сфере высоких технологий.

О технопарках есть отдельные упоминания в ряде федеральных законов: от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»<sup>1</sup>, от 13 июля 2015 г. № 225-ФЗ «О содействии развитию и повышению эффективности управления в жилищной сфере и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup> и др.

Подзаконные акты, принятые Правительством РФ, в основном касаются порядка возмещения субъектам РФ затрат на инфраструктуру технополисов. В их числе можно назвать постановление Правительства РФ от 30 октября 2014 г. № 1119 «Об отборе субъектов Российской Федерации, имеющих право на получение государственной поддержки в форме субсидий на возмещение затрат на создание, модернизацию и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры промышленных парков, технопарков в сфере высоких технологий»<sup>3</sup>, постановление Правительства РФ от 20 января 2016 г. № 15 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение затрат по созданию инфраструктуры промышленных парков или технопарков, за исключением технопарков в сфере высоких технологий»<sup>4</sup> и др.

На этом правовое оформление технопарков, по сути дела, и было завершено. Какое-то время обсуждался вопрос о разработке проекта федерального закона «О технопарках», но далее дело не пошло.

Вместе с тем, как уже отмечалось, приняты региональные законодательные акты. Но поскольку нет соответствующих федерального закона и подзаконных актов, нет и единого понимания, что такое технопарк. В каждом регионе технопарк понимают по-своему, единых критериев, которым должен он соответствовать, нет.

*По Закону Республики Бурятия от 7 марта 2013 г. № 3175-IV «О технопарках в Республике Бурятия» технопарк — организация инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих инновационную деятельность, которая предполагает формирование современной технологической и организационной среды, создание необходимой материально-технической, экономической, информационной и социальной базы в целях эффективного становления, развития, подготовки к самостоятельной деятельности резидентов технопарка, коммер-*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 4006.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4351.

<sup>3</sup> См.: СЗ РФ. 2014. № 46. Ст. 6344.

<sup>4</sup> См.: СЗ РФ. 2016. № 5. Ст. 688.

ческого освоения научных знаний и наукоемких технологий и продвижения их на рынок инновационной продукции и услуг (ст. 2).

Согласно Закону Республики Дагестан от 26 декабря 2008 г. № 63 «О технопарках в Республике Дагестан» технопарк — форма организации инновационной деятельности научных организаций, проектно-конструкторских бюро, учебных заведений, организаций инновационной инфраструктуры, производственных предприятий или их подразделений, компактно располагающихся на обособленной территории.

В соответствии с Законом Краснодарского края от 4 июня 2012 г. № 2501-КЗ «О технопарках (агротехнопарках) Краснодарского края» технопарк — имущественный комплекс, созданный для осуществления деятельности в сфере высоких технологий, состоящий из офисных зданий и производственных помещений, объектов инженерной, транспортной, жилой и социальной инфраструктуры.

По Закону Кемеровской области от 2 июля 2008 г. № 55-ОЗ «О технопарках в Кемеровской области» технопарк — форма совместной инновационной деятельности научных, проектно-конструкторских, образовательных организаций, промышленных предприятий (их подразделений), инвесторов и других участников рынка.

Одним из наиболее проработанных таких законов представляется Закон Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 95-ОЗ «О технопарках в Свердловской области». В этом Законе под технопарком понимается форма территориальной интеграции коммерческих и некоммерческих организаций науки и образования, финансовых институтов, предприятий и индивидуальных предпринимателей, взаимодействующих между собой, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, осуществляющих с целью инновационного предпринимательства и реализации венчурных проектов формирование современной технологической и организационной среды путем создания материально-технической, сервисной, финансовой и иной базы для эффективного становления, развития и подготовки к самостоятельной деятельности малых и средних инновационных предприятий, индивидуальных предпринимателей, коммерческого освоения научных знаний, изобретений, ноу-хау и наукоемких технологий и продвижения их на мировой рынок научно-технической продукции.

В Законе установлены меры государственной поддержки, которые могут предоставляться управляющим компаниям технопарков, базовым организациям технопарков и резидентам технопарков, условия их предоставления; порядок включения технопарков в реестр технопарков и условия такого включения; критерии эффективности деятельности технопарков, включенных в реестр технопарков.

Кроме того, правда в виде бланкетных норм, определены порядки: предоставления государственных гарантий Свердловской области



управляющим компаниям технопарков, базовым организациям технопарков и резидентам технопарков; предоставления из областного бюджета субсидий управляющим компаниям технопарков, базовым организациям технопарков и резидентам технопарков; передачи управляющим компаниям технопарков, базовым организациям технопарков и резидентам технопарков государственного казенного имущества Свердловской области в аренду и установления особенностей определения размера арендной платы и ее внесения.

Таким образом, на федеральном уровне правовой режим технопарков не сложился. Весьма привлекательная идея создания эффективных площадок для высокотехнологичных отраслей экономики, развития малых инновационных компаний, коммерциализации инновационных проектов требовала серьезной правовой проработки вопроса, немалых организационных усилий и значительных средств. Ничего из этого в действительности не было. Что касается правовой стороны вопроса, то установление административного режима, аналогичного режиму наукограда, для реализации этой идеи ничего не давало, распространять же на технопарки льготы «Сколково», видимо, никто не собирался, да и возможности такой не было.

Кроме того, технопарковые проекты имеют такую знаковую особенность, как долгосрочность, они требуют последовательной управленческой деятельности и терпения. Даже для Стэнфордского парка понадобилось не менее 30 лет, чтобы завершить строительство, формирование инфраструктуры и сдать в аренду всю свободную землю научного парка. Поэтому развитие технопарков требует стабильных правовых условий. Ситуация, когда заинтересованные участники вступают в тот или иной проект, начинают осуществлять определенную деятельность, делать вложения, рассчитывая на установленные правила, в том числе и на обещанные льготы и поддержку, а потом внимание к этому проекту ослабевает или он вовсе забывается, ничего, кроме вреда, принести не может. Собственно, это касается не только технопарков.

Создание технопарков в сфере высоких технологий в ходе организованной кампании вообще вряд ли возможно, поскольку тут же появляются технопарки-пустышки, которые занимаются арендой помещений, предоставлением земли под жилищное и офисное строительство, а не инновациями.

С самого начала технопарки приживались в Российской Федерации плохо. Многие из них, по крайней мере первоначально, были организованы с единственной целью: получить дополнительные бюджетные средства под новую структуру. Они не имели оборудованных производственных помещений, жилья для специалистов, подготовленных менеджеров.

До сих пор развитие осуществляется значительной мере бессистемно и пробивает себе дорогу через множество правовых, организационных, финансовых и иных сложностей. Это обуславливает недостаточную привлекательность технопарков для инвесторов, резидентов и сотрудников.

*По данным Геоинформационной системы индустриальных парков, технопарков и кластеров Российской Федерации (ГИСИП), в РФ на различных стадиях организации и деятельности находятся 57 технопарков. Из них 42 уже действуют, создается — 13 индустриальных парков, на стадии намерений находятся еще два. Больше всего действующих технопарков размещено в Москве (10), Московской области (9), Свердловской области (5) и Республике Татарстан (4)<sup>1</sup>.*

По результатам II Национального рейтинга технопарков России (2016 г.), опубликованного Ассоциацией кластеров и технопарков, наиболее высокие интегральные значения эффективности работы показали Нанотехнологический центр «Техноспарк» (Москва); научный парк МГУ (Москва); Научно-технологический парк новосибирского Академгородка (Академпарк) (Новосибирская область). Технопарки оценивались по показателям инновационной активности и экономической деятельности резидентов, эффективности работы управляющей компании, наличия благоприятных условий для деятельности резидентов<sup>2</sup>.

*Лидер рейтинга Нанотехнологический центр «Техноспарк» позиционирует себя как площадку для запуска и развития новых технологических стартапов и многофункциональный комплекс разработки и производства изделий целого ряда инновационных отраслей экономики.*

*Технопарк создан на участке в 2,7 га, принадлежащем на правах собственности. Площадь помещений, предназначенных для размещения резидентов, составляет 7727 кв. м. На территории «Техноспарк» создано 168 рабочих мест. Количество российских резидентов (на конец отчетного периода) равнялось 79, иностранных резидентов не было<sup>3</sup>.*

Из приведенных сведений очевидно, что даже лидер рейтинга технопарков представляет собой весьма локальный и сдержанный по достигнутым результатам проект.

Что касается мер государственной поддержки, то на поверку она тоже оказывается весьма призрачной.

*Так, из 42 действующих технопарков, расположенных в 16 субъектах Федерации (Москва; республики: Башкортостан, Мордовия, Татарстан; области: Владимирская, Воронежская, Калужская, Липецкая, Москов-*

<sup>1</sup> <https://www.gisip.ru/#!ru/parks/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> <http://nptechnopark.ru/news/assotsiatsija-nazvala-25-samykh-effektivnykh-tehnparkov-rossii/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>3</sup> <https://www.gisip.ru/#!ru/parks/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

*ская, Пензенская, Самарская, Свердловская, Нижегородская, Новосибирская, Тюменская; Ямало-Ненецкий автономный округ), резиденты только 17 технопарков («Академический», «Технопарк 1993», «Новоуральский», «Университетский» Свердловской области; «Анкудиновка» Нижегородской области; ИТ-парк «Набережные Челны», ИТ-парк г. Казань, КНИАТ, Татарстан; Мосгормаш, «Сапфир», «Строгино», «Слава», технополис «Москва», Москва; Обнинск Калужской области; технопарк Республики Мордовия; Технопарк-Липецк, Липецкая область; «Ямал», Ямало-Ненецкий автономный округ) из 8 субъектов Федерации имели специальные льготы на региональном уровне<sup>1</sup>.*

Согласно распоряжению Правительства РФ от 24 марта 2017 г. № 539-р об утверждении перечня проектов по созданию промышленных парков и технопарков<sup>2</sup>, из пятнадцати проектов, реализуемых субъектами Федерации, только один технопарк — «Технополис «Москва» — дает право субъекту Федерации на возмещение затрат на создание инфраструктуры.

---

<sup>1</sup> <https://www.gisip.ru/#!ru/parks/> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2017. № 14. Ст. 2103.

## ГЛАВА 5

# ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ РЕЖИМОВ ТЕРРИТОРИЙ

Территория нашей страны огорчает своей неухоженностью. Это и безликие города, которым не остались от прошлого памятники культурного наследия, и сельские поселения, лишенные элементарного благоустройства, и уродливые промышленные зоны, захлавившие вокруг себя всю окрестность, и разбитые дороги, ставшие уже притчей во языцех, и организованные и тем более стихийные свалки, и многое другое, чего в развитой стране быть не должно.

В этой достаточно унылой картине нельзя не различать некоторые точки роста. Но в масштабах огромной территории они пока действительно не более, чем точки. Даже пунктирным такое развитие пока не назовешь.

Само простое объяснение сложившейся ситуации — нехватка денег на местах. Но дефицит средств — это рутинная управленческая проблема. Средств не хватает всегда. Значит, дело не только, а может быть, и не столько в этом. Многое зависит и от расставленных приоритетов во внутренней политике и, как следствие, в публичном управлении. Очевидно, что до благоустройства территории руки долгое время попросту не доходили.

Если говорить о правовой составляющей, то в российском законодательстве практически отсутствуют документы, в которых территория рассматривалась бы как единый объект публичного управления. Разрабатываются главным образом правовые акты, касающиеся социально-экономического развития регионов, субъектов Федерации или отдельных видов поселений. Причем далеко не во всех таких документах ставится задача создания благоприятной среды жизнедеятельности, или, как сейчас говорят, экосистемы.

*Так, Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13 утверждены Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2017. № 4. Ст. 637.

*В этом документе поставлены цели решения приоритетных задач инфраструктурного обеспечения пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации; привлечения частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях; совершенствования механизмов регулирования внутренней и внешней миграции; совершенствования механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала; уточнения полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствования их финансового обеспечения и организации эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении).*

*Действует ряд государственных программ, направленных на сбалансированное региональное развитие: «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа», «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона», «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года», «Социально-экономическое развитие Калининградской области до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя на период до 2020 года».*

*Например, в государственной программе «Развитие Северо-Кавказского федерального округа на период до 2025 года» поставлены задачи стимулирования инвестиционной активности в Северо-Кавказском федеральном округе и привлечение капитала в экономику; обеспечения поддержки проектов в сфере промышленности и агропромышленного комплекса, являющихся коммерчески эффективными, в рамках которых возможно привлечение частных инвестиций; обеспечения роста денежных доходов населения; создания новых рабочих мест в конкурентоспособных отраслях экономики; обеспечения доступности для населения медицинской помощи на всех ее этапах, в том числе за счет реконструкции и строительства объектов (учреждений) здравоохранения, социальной защиты и социального обслуживания населения; обеспечения доступности для граждан Российской Федерации актуальной информации о событиях в Северо-Кавказском федеральном округе; увеличения в национальном информационном пространстве доли информации о Северо-Кавказском федеральном округе; обеспечения доступности для населения услуг дошкольного образования; создания условий для увеличения доли обучающихся, занимающихся в первую смену, в общей численности обучающихся в общеобразовательных организациях; создания условий для увеличения рождаемости и продолжительности жизни населения.*

*Принят также ряд федеральных целевых программ: «Социально-экономическое развитие Курильских островов (Сахалинская область) на 2016–2025 годы», «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года», «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», «Развитие Калининградской области на период до 2020 года», «Социально-экономическое развитие Республики Ингушетия на 2010–2016 годы», «Охрана озера Байкал и социально-экономическое развитие Байкальской природной территории на 2012–2020 годы».*

*Цель программы «Развитие Республики Карелия на период до 2020 года» состоит в развитии и реализации экономического потенциала Республики Карелия. Для достижения поставленной цели необходимо решить две основные задачи: повышение конкурентоспособности базовых и создание новых производств и секторов экономики; инфраструктурное обеспечение экономического развития.*

*Кроме того, разработан ряд концепций (Концепция развития острова Русский, Концепция развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года и др.) и стратегий (Стратегия социально-экономического развития Сибири до 2020 года), которым не корреспондирует соответствующая программа.*

Приведенные примеры показывают, что в этих, как, впрочем, и во многих иных программных документах о комплексном развитии соответствующей территории, ее благоустройстве речь не идет даже на уровне целеполагания.

В Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к документам стратегического планирования, разрабатываемым по территориальному принципу, отнесены стратегия пространственного развития Российской Федерации<sup>1</sup> и стратегии социально-экономического развития макрорегионов. Эти документы по состоянию на август 2017 г. приняты не были. Действовали лишь акты, в которых определены содержание, состав, порядок разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации и стратегий социально-экономического развития макрорегионов.

*Согласно постановлению Правительства РФ от 20 августа 2015 г. № 870 «О содержании, составе, порядке разработки и утверждения стратегии пространственного развития Российской Федерации, а также о порядке осуществления мониторинга и контроля ее реализации» стратегия*

---

<sup>1</sup> В данной работе используются термины «территориальное развитие» и «территориальное управление», которые долгие годы в нормативных правовых актах использовались как основные для обозначения соответствующих понятий. Эти термины представляются более привычными и правильными по существу, поскольку развивать пространство и управлять им все же затруднительно, а вот развивать территорию и управлять ею можно и даже необходимо.

*пространственного развития Российской Федерации представляет собой документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи комплексного регионального развития, направленный на поддержание устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации и снятие инфраструктурных ограничений в социально-экономическом развитии территорий, включающий предложения о совершенствовании системы расселения и приоритетных направлениях размещения производительных сил на территории<sup>1</sup>.*

*Стратегия включает в себя: анализ особенностей и проблем пространственного развития Российской Федерации, содержащий оценку факторов, условий и рисков пространственного развития Российской Федерации; принципы и приоритеты пространственного развития Российской Федерации; цели и задачи пространственного развития Российской Федерации; сценарные варианты пространственного развития Российской Федерации, в том числе приоритетный (целевой) сценарий; основные положения в сфере пространственного развития Российской Федерации; показатели пространственного развития Российской Федерации; этапы реализации стратегии; механизмы достижения установленных приоритетов и целей пространственного развития Российской Федерации.*

*По постановлению Правительства РФ от 8 августа 2015 г. № 822 «Об утверждении Положения о содержании, составе, порядке разработки и корректировки стратегий социально-экономического развития макрорегионов»<sup>2</sup> стратегия определяет направления, приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития части территории Российской Федерации, которая включает в себя территории двух и более субъектов Федерации. Состав макрорегиона определяется стратегией пространственного развития Российской Федерации. Стратегия содержит характеристику роли и места макрорегиона в экономике Российской Федерации и в мировой экономике; оценку пространственного положения макрорегиона; оценку совокупного ресурсного потенциала макрорегиона; приоритеты пространственного развития макрорегиона и конкурентные преимущества каждого субъекта Федерации, входящего в его состав; основные проблемы и ресурсные ограничения социально-экономического развития макрорегиона; приоритеты и направления социально-экономического развития макрорегиона, а также входящих в его состав субъектов Российской Федерации; цели и задачи социально-экономического развития макрорегиона; направления инновационного развития экономики макрорегиона; показатели, характеризующие развитие отраслей экономики и социальной сферы макрорегиона, с их прогнозными значениями на период реализации стратегии макрорегиона; целевые показатели ожидаемой эф-*

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2015. № 35. Ст. 4989.

<sup>2</sup> Там же. № 34. Ст. 4894.

*фektivности реализации стратегии макрорегиона; специализированные показатели развития отраслей экономики и социальной сферы макрорегиона; механизмы реализации стратегии макрорегиона.*

Административные режимы могут стать как своеобразными точками роста для решения проблем территорий, так и, напротив, еще более усугубить имеющиеся трудности. Тот или иной характер воздействия на состояние территориального управления в определенной мере зависит и от правовой основы территориальных режимов. В их юридическом оформлении видится ряд недочетов, которые могут обусловить второй, т.е. негативный, вариант.

1. Отсутствие нормативных документов стратегического планирования, разрабатываемых по территориальному принципу, приводит к тому, что административные режимы образуются *бессистемно*, вне связи с целями и приоритетами территориального развития Российской Федерации как единого объекта управления. Поэтому страна становится похожей на лоскутное одеяло, составленное из разнообразных зон и территорий с неоднородными административными режимами.

Многие эксперты справедливо полагают, что отсутствие комплексной национальной индустриальной, инфраструктурной, пространственной стратегии с неизбежностью станет препятствием для реализации проектов, направленных на развитие предпринимательской, инновационной и иной деятельности на конкретных территориях<sup>1</sup>.

Дело в том, что в мировой практике территориальные зоны с особым порядком управления различного назначения планируют, организуют и развивают по-разному. Например, территориальный режим, создаваемый с целью привлечения иностранных инвестиций, изначально должен отвечать международным стандартам, поскольку иностранные инвесторы традиционно тщательно выбирают локацию для своего бизнеса. Поэтому с самого начала должна быть тщательно продумана и последовательно реализована современная система управления соответствующей территорией, предусматривающая наличие транспортных коммуникаций, бесперебойное снабжение электроэнергией, газом, водой и простые процедуры подключения к объектам инфраструктуры, наличие телекоммуникационной системы и т.д. Для таких проектов важны также предсказуемость затрат на реализацию того или иного проекта, достаточная информация о возможностях и перспективах развития конкретного региона или той или иной территории, стабильные правовые условия.

При осуществлении проектов, направленных на привлечение малого и среднего бизнеса, развитие местной экономики должны быть трезво оценены имеющиеся потенциальные возможности. Организованные

---

<sup>1</sup> <http://bujet.ru/article/287520.php> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).



кампании, в ходе которых создаются территориальные режимы, в первую очередь привлекают желающих получить дополнительные средства, причем далеко не всегда с целью вложить их в развитие, а потому редко оказываются успешными.

2. Разнородных территориальных режимов в Российской Федерации довольно много. Только преференциальных режимов сейчас уже более десятка. *Множественность видов* территориальных режимов также представляется негативной особенностью их правового оформления. Например, почему в Республике Крым и Севастополе была создана свободная экономическая зона, хотя уже существовал режим особой экономической зоны и вскоре был установлен режим территорий опережающего развития?

*По Федеральному закону 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» свободная экономическая зона — территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя и примыкающие к территориям Республики Крым и города федерального значения Севастополя внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации, в пределах границ которых действует особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны.*

*С точки зрения содержания это определение ничем не отличается от определения особой экономической зоны. Детали же организации, конечно, могут быть различными, но вряд ли это — достаточное основание, для того чтобы конструировать самостоятельный территориальный режим.*

Ведь каждый новый территориальный режим влечет за собой появление наряду с административными границами границ таких зон и территорий, возникновение специфических порядков управления, новых управляющих субъектов и иных участников управленческих отношений, наделенных самостоятельными административными статусами.

Практика создания разнородных территориальных режимов приводит к тому, что начинает теряться сам смысл нормативного регулирования, возможность установления порядка, который рассчитан на неограниченное время и применяется к неограниченному кругу субъектов на равных основаниях. Регулирование постепенно приобретает казуальный характер, для каждого режима — свой порядок.

Управление в таких условиях становится гораздо более сложным, поскольку функционирование различных территориальных режимов мало поддается координации. Легко могут быть упущены собственно интересы территорий, перспективы создания благоприятной среды жизнедеятельности. Кроме того, складывается безграничное поле для манипулирования различными запретами, ограничениями, разреше-

ниями, льготами, мерами государственной поддержки, а значит, и для злоупотреблений.

Поэтому думается, что при создании территориальных режимов было бы правильно стремиться к разумному минимуму вариантов их организации.

3. Некоторые территориальные режимы представляются *избыточными*. Например, почему при наличии режима портовой особой экономической зоны и режима морского порта возник режим свободного порта Владивосток?

*Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» регулирует отношения, возникающие из торгового мореплавания в морских портах в Российской Федерации, устанавливает порядок строительства, открытия, закрытия морских портов, порядок осуществления в них деятельности, в том числе оказания услуг, а также устанавливает основы государственного регулирования деятельности в морских портах<sup>1</sup>.*

*При этом особенности государственного управления, а также особенности осуществления экономической деятельности и правового положения субъектов такой деятельности в портовых особых экономических зонах устанавливаются Законом № 116-ФЗ.*

В чем состояла необходимость в принятии федерального закона о зонах территориального развития, если со дня вступления этого закона в силу прошло более пяти лет, а ни одна такая зона так и не была создана?

Представляется, что в качестве избыточных можно рассматривать территориальные режимы, цели и задачи которых могут быть реализованы на основе имеющихся правовых норм. Таковыми следует также признать режимы, не имеющие перспектив для практической реализации в силу отсутствия для этого необходимых условий или ресурсов.

Избыточные режимы засоряют законодательство, а в тех случаях, когда положения федеральных законов не реализуются на практике, девальвируют значимость права как регулятора общественных отношений.

4. В ряде федеральных законов закреплены специальные нормы, которые разграничивают территории с различными административными режимами и тем самым препятствуют их наслоению одного на другой. К примеру, речь идет о положении Закона № 473-ФЗ, согласно которому территория опережающего развития не может создаваться в границах особой экономической зоны или зоны территориального развития. В состав ТОР не может входить особая экономическая зона или зона территориального развития (п. 8 ст. 3). В соответствии с Законом № 116-ФЗ не допускается создание особой экономической зоны на территории муниципального образования, на которой создана зона тер-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.

риториального развития (п. 3 ст. 4). Но нормы о разграничении территорий с административными режимами есть далеко не во всех законах.

Поэтому не исключены случаи наложения одного административного территориального режима на другой. Так, ЗАТО, индустриальные (промышленные) парки могут включаться в территорию опережающего развития. Технопарк может входить в инфраструктуру промышленного кластера, а также находиться в ОЭЗ, ТОР и ЗТР и т.д.

В случаях наложения территориальных режимов в базовых законах, видимо, должен быть решен вопрос о том, имеют ли управляющие субъекты ТОР, ОЭЗ, ЗТР, промышленного кластера какие-либо распорядительные полномочия в отношении территории соответственно ЗАТО, индустриального (промышленного) парка, технопарка, как строятся взаимоотношения сервисных компаний при вхождении территории с одним административным режимом в состав территории с другим таким режимом.

В подобных ситуациях при надлежащей правовой регламентации, исключая неопределенность в вопросах организации управления на соответствующей территории, такое наложение административных режимов хотя и нежелательно, поскольку усложняет механизм управления, делает его громоздким, но все же допустимо.

Но в ряде случаев такое наложение территориальных режимов вряд ли можно считать оправданным. Например, как уже отмечалось ранее, территории инновационного центра «Сколково» и международного медицинского кластера не разграничены, что само по себе для территориальных режимов ненормально.

Как уже отмечалось, по Закону № 244-ФЗ медицинская деятельность на территории инновационного центра «Сколково» осуществляется на основании разрешений, выданных управляющей компанией Центра. Эта же УК устанавливает порядок и основания выдачи, аннулирования таких разрешений, формы документов, представляемых в органы публичной власти для подтверждения статуса медицинских организаций (ст. 17). Касаются ли эти положения медицинских организаций, действующих на территории ММК?

Далее, в соответствии с этой же статьей правила осуществления медицинской деятельности и требования к этой деятельности разрабатываются и утверждаются управляющей компанией Центра либо в случае привлечения третьих лиц только утверждаются УК. Именно эти правила и требования направляются управляющей компанией в Росздравнадзор, а также размещаются на сайте УК в сети «Интернет». Очевидно, эти положения не должны касаться медицинских организаций ММК, коль скоро там есть своя управляющая компания. Впрочем, этот вывод ни на чем не основан. Норм, которые вносили бы ясность в этот вопрос, в базовых законах нет.

Таким образом, наложение территориальных режимов в целом представляется негативным фактором, которого по возможности следует избегать. Если это невозможно, то в правовых актах должны быть четко урегулированы отношения, которые возникают на «стыке» различных территориальных режимов и создают потенциальные условия для несогласованных действий на соответствующей территории.

5. Территорию, на которой создается или действует административный режим, нельзя рассматривать лишь как площадку для осуществления определенного вида деятельности или решения тех или иных проблем. Во всех случаях, когда административный режим устанавливается в целях создания особого порядка управления на конкретной территории, необходимо понимать, как этот порядок повлияет условия жизнедеятельности людей, соседние территории, состояние окружающей среды и т.д. Одной из основных целей таких режимов должно быть формирование благоприятной среды жизнедеятельности или, как это закреплялось в течение многих лет в нормативных правовых актах, — комплексное развитие территории.

В базовых законах, устанавливающих территориальные режимы, так вопрос ставится далеко не всегда. К примеру, особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции и т.д. (ст. 3 Закона № 116-ФЗ). О комплексном развитии территории ОЭЗ как среды жизнедеятельности речь не идет. Закон № 473-ФЗ в числе прочих ставит задачу создания комфортных условий для жизни населения (ст. 2 Закона № 473-ФЗ), но при этом непонятно, при помощи каких механизмов, за счет каких средств, а также каким образом эта задача на территориях опережающего развития будет решаться.

В связи с рядом проектов, для реализации которых устанавливается территориальный административный режим, ставится вопрос о создании самоуправляющейся и саморазвивающейся «экосистемы». Этот подход пока не имеет правового оформления, но видится весьма перспективным.

Позволим себе небольшое отступление. Очевидно, что термин «экосистема» пришел в лексику социального управления из экологии, в которой под экосистемой понимается совокупность организмов, живущих совместно в некой среде обитания и взаимодействующих друг с другом тем или иным образом. Это понятие было предложено в 1935 г. английским ученым А. Тенсли<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> <http://fb.ru/article/173834/ekosistema-struktura-ekosistemyi-ponyatie-i-vidyi> (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

В зависимости от происхождения экосистемы подразделяются на естественные (природные), в которых все процессы протекают без участия человека, и искусственные (нообиогеоценозы, социоэкосистемы), созданные при участии человека. Любая экологическая система взаимодействует с внешней средой, т.е. является открытой системой. В связи с этим пространственные ограничения экосистемы всегда условны.

Существуют многочисленные определения экосистемного управления, разнящиеся в зависимости от научной сферы исследователей. Наиболее общее и всестороннее определение этому понятию дал американский ученый С. А. Вуд: «Экосистемное управление — интеграция экологических, экономических и социальных принципов управления биологическими и физическими системами так, чтобы защищать экологическую устойчивость, биологическое разнообразие и продуктивность окружающей среды»<sup>1</sup>.

Экосистемному управлению присущи определенные характерные черты: интеграция экономических, социологических и экологических проблем; корректировка планов управления в связи с мониторингом и новой информацией; признание сложности и взаимодействия экосистем; признание того, что люди являются частью экосистемы и т.д.

Применение экосистемного подхода не только в экологическом, но и в иных сферах социального управления требует дополнительного осмысления. Но восприятие объектов правового регулирования как части единой среды, в которой действуют естественные взаимосвязи, обеспечивающие условия жизнедеятельности человека, а потому подлежащие внимательной оценке и учету при формировании правовых норм, представляется правильным направлением. Такой подход позволит развивать самоуправляющиеся децентрализованные системы, которые потенциально могут обладать существенной эффективностью и устойчивостью, вовлекать в процесс управления широкий круг субъектов, обеспечивать баланс местных интересов с более широкими общественными интересами. Причем такой подход может способствовать формированию гибких систем, предусматривающих возможные изменения объекта управления и адаптируемых к ним.

Административные режимы, создающие лишь «полигоны» для определенных видов деятельности или решения конкретных задач на той или иной территории, видятся ограниченным управленческим решением.

б. Административные режимы территорий возникают не на «пустом» месте, а в условиях сложившегося правового порядка и при определенной организации публичной власти в стране. Поэтому они не

---

<sup>1</sup> [http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2243:2013-05-29-05-52-54&catid=202:2013-02-19-08-53-56&Itemid=42](http://www.eurasialegal.info/index.php?option=com_content&view=article&id=2243:2013-05-29-05-52-54&catid=202:2013-02-19-08-53-56&Itemid=42) (дата обращения: 15 августа 2017 г.).

должны ломать основы имеющегося устройства, а могут быть только его продолжением.

Вместе с тем создание административных режимов воздействует, а в ряде случаев деформирует общие принципы организации публичного управления. Как ранее было показано, в ряде базовых законов, устанавливающих административный режим той или иной территории, о существовании, а тем более о взаимодействии с соответствующими органами государственной власти и органами местного самоуправления даже не упоминается.

Появление нового территориального режима зачастую влечет за собой как перераспределение полномочий между уровнями публичной власти, так и передачу отдельных публично-правовых полномочий организациям. Причем далеко не всегда это делается с соблюдением установленных ранее правовых норм, в том числе конституционных. В частности, это касается изъятия полномочий, входящих в предметы ведения субъектов Федерации, изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, без учета мнения населения соответствующих территорий и т.д.

Особенно настораживает перераспределение полномочий, при котором государство снимает с себя ответственность за соблюдение прав граждан на образование, медицинскую помощь и т.д., передавая соответствующие прерогативы управляющему субъекту зоны или территории. Это происходит, к примеру, в тех случаях, когда правила медицинской и образовательной деятельности устанавливаются управляющей компанией, а государственные лицензирование или аккредитация не осуществляются.

Наделение управляющего субъекта зоны или территории публично-правовыми полномочиями может привести к ограничению прав граждан. Согласно Конституции права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55). Поэтому на тех территориях, где административный режим устанавливается в целях обеспечения государственной или общественной безопасности, такие закрепленные в законе ограничения допустимы. Но ситуации, когда граждане не смогут реализовать свои права по переданным полномочиям, поскольку в преференциальных режимах органы публичной власти определенные вопросы не решают, а канал взаимосвязи граждан и управляющего субъекта отсутствует, вряд ли можно считать таким случаем.

Кроме того, в связи с созданием территориальных режимов возникают различные порядки осуществления экономической, научной

и иной деятельности для лиц, их осуществляющих. Так, административные режимы ставят в неравное положение резидентов зон и территорий и другие хозяйствующие субъекты, а также резидентов зон и территорий с различным объемом льгот или ограничений по отношению друг к другу. Например, предприятия, давно работающие на Дальнем Востоке, оказываются в заведомо менее выгодных условиях, чем новые предприятия на территориях опережающего развития этого региона, а организации НПК наукоградов — далеко не в таких тепличных условиях, как лица, участвующие в реализации проекта «Сколково».

Думается, что такая организация управления вряд ли поможет решать насущные проблемы территориального развития. Поэтому создание территориальных режимов, видимо, должно применяться только там, где это действительно необходимо, где без этого не обойтись, а не становиться расхожим управленческим приемом.

Редактор *Е. Л. Качалова*  
Корректор *Е. Р. Горшкова*  
Компьютерная верстка *А. В. Плотников*

Глушко Елена Константиновна

## **Административные режимы территорий**

Подписано в печать 20.09.2017.  
Формат 60×90/16. Печ. л. 8,0.  
Тираж 500 экз.  
Заказ №

Издательство «ТЕИС»  
115407, Москва, Судостроительная ул., 59

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»  
121099, Москва, Шубинский пер., 6