

Отказ от правового режима зон территориального развития в Российской Федерации с точки зрения фактического признания несовершенства их организационно-правовой модели (часть I)

И. В. Тюрин

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
109992, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Tyurin.IV@rea.ru

The Rejection of the Legal Regime of Territorial Development Zones in the Russian Federation in Terms of the Actual Recognition of the Imperfection of Their Organizational and Legal Model (Part 1)

I. V. Tyurin

Senior Lecturer of the Department of Civil Law Disciplines of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics,
36 Stremyanny Lane, Moscow, 109992, Russian Federation.
E-mail: Tyurin.IV@rea.ru

Поступила 15.09.2025 Принята к печати 25.09.2025

Аннотация

В настоящей работе предпринимается самостоятельная попытка по ретроспективному изучению сущности особого правового режима зон территориального развития в контексте его сравнения с особыми правовыми режимами других зон, уже известных российскому законодательству, с учетом сложившихся доктринальных позиций, обнаруживаемых в этой области правоведческого знания. Автор выделяет ряд ключевых признаков, в принципе характерных для любого особого правового режима, учреждаемого на определенных территориях внутри границ Российской Федерации, и последовательно доказывает фактическое наличие признаков такого режима у зон территориального развития, в том числе путем проведения уместной аналогии с особыми режимами иных видов зон. Автор обращает внимание на довольно неоднозначный правотворческий подход, неоднократно проявлявшийся в последние десятилетия при формировании официальных перечней субъектов Российской Федерации, где законно могли создаваться зоны территориального развития в тот или иной период времени. В настоящей статье также были сделаны оригинальные выводы о конкретных юридико-технических недостатках общих правил формирования указанных выше перечней субъектов Российской Федерации, до сих пор вызывающих закономерные вопросы о том, как эти правила должны были корректно применяться на практике для получения ожидаемого полезного социально-экономического результата в том или ином российском регионе.

Ключевые слова: особые правовые режимы, элементы правового режима, территориальное зонирование, зоны территориального развития, особые экономические зоны, свободные экономические зоны, федеральное законодательство об экономической деятельности, социально-экономическое положение в некоторых субъектах Российской Федерации, правотворческая юридическая техника.

Abstract

In this paper, an independent attempt is made to retrospectively study the essence of the special legal regime of territorial development zones in the context of its comparison with the special legal regimes of other zones already known to Russian legislation, taking into account the prevailing doctrinal positions found in this area of legal knowledge. The author identifies a number of key features that are, in principle, characteristic of any special legal regime established in certain territories within the borders of the Russian Federation, and consistently proves the actual presence of signs of such a regime in territorial development zones, including by drawing an appropriate analogy with special regimes of other types of zones. The author draws attention to the rather ambiguous law-making approach that has repeatedly manifested itself in recent decades in the formation of

official lists of subjects of the Russian Federation, where territorial development zones could legitimately be created at one time or another. This article also draws original conclusions about specific legal and technical shortcomings of the general rules for the formation of the above-mentioned lists of subjects of the Russian Federation, which still raise legitimate questions about how these rules should have been correctly applied in practice to obtain the expected beneficial socio-economic result in a particular Russian region.

Keywords: special legal regimes, elements of the legal regime, territorial zoning, zones of territorial development, special economic zones, free economic zones, federal legislation on economic activity, socio-economic situation in some subjects of the Russian Federation, legal and creative legal technique.

В условиях современных вызовов, с которыми сталкивается Российская Федерация, особенно в течение последних нескольких лет, вопросы ускоренного и крупномасштабного развития отдельных территорий в составе нашей страны никак не могут быть переоценены с точки зрения преодоления отечественной экономикой неблагоприятных последствий санкционных мер, введенных в отношении нее со стороны ряда недружественных государств.

Разновидностей таких национальных территорий, имеющих особый экономико-правовой статус и охарактеризованных в профильных законодательных актах Российской Федерации, на сегодняшний день сложилось уже достаточное количество: это, в частности, особые экономические зоны, свободные экономические зоны, территории опережающего развития и ряд других.

Впрочем, среди них до самых недавних пор особое место занимали относимые к традиционным категориям территорий с особым правовым режимом ведения инвестиционной и иной экономической деятельности зоны территориального развития (далее – ЗТР). Уникальность этих российских территорий заключалась в том, что они законно могли возникать только в тех частях нашей страны, где экономические отношения не просто требовали дальнейшего коренного развития, а долгое время были фактически обременены определенными объективными сложностями и без надлежащих мер государственной поддержки продолжали бы оставаться в слаборазвитом состоянии.

Уместное вмешательство государства, как уже неоднократно отмечалось некоторыми правовыми исследователями [8. – С. 178], в данном случае необходимо для оживления деятельности хозяйствующих субъектов, поскольку не все актуальные для них вопросы экономического характера могут быть урегулированы ими самостоятельно, чисто диспозитивным методом. В связи с этим отдельные авторы говорят в этом случае даже не о стимулировании экономической дея-

тельности, а о побуждении к ней в антикризисном направлении [11. – С. 39].

Непосредственно же правовому режиму ЗТР были довольно долго посвящены нормы Федерального закона от 3 декабря 2011 г. №392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ (далее – ЗЗТР), особенности правовых конструкций которого представляют научный интерес и будут обстоятельно разобраны в настоящем исследовании.

Сразу оговоримся для удобства понимания сложившейся ситуации, что ЗЗТР был официально упразднен после неполных 13 лет своего юридического существования в связи со вступлением в силу пункта 1 статьи 9 Федерального закона от 23 ноября 2024 г. №392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации»² в самом конце декабря 2024 г.

В связи с приведенными выше объективными обстоятельствами и в то же время с наличием многолетнего опыта изучения как самого правового феномена ЗТР, так и довольно непростых попыток внедрять эти зоны на практике, видится, что не следует просто переворачивать эту страницу в книге протяженной истории российских

¹ 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» (в ред. от 13 июня 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49 (часть 5). – Ст. 7070.

² Федеральный закон от 23 ноября 2024 г. №392-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2024. – № 48. – Ст. 7199.

территорий с особым правовым режимом ведения экономической деятельности и навсегда забыть о существовании ЗТР.

Наоборот, следует в порядке некоего логического подведения итогов понять, что именно было «не так» с правовой конструкцией ЗТР, в чем были ее скрытые «пороки», в результате приведшие не к коренному преобразованию текста нормативных положений ЗЗТР, неоднократно подвергавшихся правкам и до этого в разные годы, а, вообще к полному отказу от правового режима указанных зон. Как в настоящей части исследования, так и в его продолжении не последнее место отведено анализу чисто юридико-технического несовершенства ЗЗТР и других актов законодательства о ЗТР, которое, не будучи вовремя преодолено, стало одной из очевидных причин для выведения зон территориального развития из правового поля Российской Федерации.

Начнем наш разговор с непосредственного изучения общего содержания конструкции ЗТР в контексте их прежнего юридического существования в качестве одной из разновидностей территорий со специально очерченным на законодательном уровне правовым режимом для ведения экономической деятельности. Уже из смысла вводных положений ЗЗТР становится понятно, что современные доктринальные подходы к пониманию правовой сущности ЗТР и официально закрепленные в свое время мнением самого законодателя значительно разнятся. В научных трудах заметно и неоднократно заявлялось об особом или специальном (либо стимулирующем) правовом режиме деятельности, предусмотренном для резидентов ЗТР [2. – С. 101; 3. – С. 28; 5; 6. – С. 75], однако текст ЗЗТР за все время своего действия никак не отражал этот, достаточно распространенный в отечественной науке подход.

Это демонстрировалось буквально сразу же, еще с момента создания этого нормативного документа. Так, по тексту статьи 1 упомянутого Федерального закона, посвященной общему предмету правового регулирования, становится понятно, что отечественный законодатель прямо не называл здесь этот правовой режим особым: ЗЗТР вообще не устанавливал такой режим, а лишь регулировал «отношения, возникающие в связи с созданием, функционированием и прекращением существования зон территориального развития в Российской Федерации», равно как и определял «направления мер государственной поддержки при осуществлении предпринима-

тельской и иной экономической деятельности в указанных зонах».

В продолжение этой мысли отметим, что статья 2 ЗЗТР, раскрывавшая значение основных терминов, в пункте 1 сообщала, что ЗТР представляет собой часть территории отдельно взятого субъекта Российской Федерации, внутри границ которой в целях ускорения социально-экономического развития этого региона путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику в отношении всех резидентов зоны осуществляется стимулирующее воздействие в виде определенных мер государственной поддержки. Иными словами, никаких явных словесных формулировок ни о правовом режиме, ни тем более об особом правовом режиме снова не было представлено.

Однако такой долговременный подход законодателя к предмету нормативного регулирования видится необоснованно узким, поскольку сведение понимания правового режима ЗТР исключительно к неким формам государственной поддержки резидентов зон не учитывало наличие полного набора всех элементов того, что в науке принято называть правовым режимом. Еще советскими исследователями были предложены достаточно компактные и в то же время емкие определения того, что следует включать в состав понятия «правовой режим». В частности, предлагалось рассматривать его как установленные государством правила поведения или же как совокупность мер и ограничений, необходимых для достижения полезных результатов [9. – С. 93].

Как безусловно классическую можно воспринимать точку зрения С. С. Алексеева о том, что правовой режим есть не что иное, как «порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования» [1. – С. 185].

В дальнейшем советские изыскания в этой области юридической науки обрели новое логически выраженное продолжение в тезисах, представленных уже в современных трудах, где правовой режим трактуется, например, как «особый порядок регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъек-

ектов права» [7. – С. 17–18]. Авторы более поздних отечественных исследований пошли еще дальше в своих выводах и предлагают рассматривать в качестве неотъемлемой части правового режима не только его традиционную нормативно-правовую составляющую, но и реальность его фактического применения [10. – С. 19–20].

Если исходить из приведенного выше определения ЗТР и структурного построения посвященного им закона, признаки их самостоятельного, пусть и не заявленного официально правового режима действительно и убедительно обнаруживались. К ним можно было отнести (исходя из правового смысла положений п. 1 ст. 2 ЗЗТР):

- ограниченность территориального применения (в пределах отдельно взятого субъекта Российской Федерации, к тому же входившего в специальный перечень, утверждавшийся Правительством Российской Федерации, как гласила ч. 1 ст. 4 ЗЗТР);

- наличие точно очерченной и обоснованной публичными интересами цели создания (а именно «ускорение социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»);

- стимулирование у субъектов права стремления добровольно заниматься определенной деятельностью (путем совершения инвестиций согласно представленным ими инвестиционным проектам, отвечавшим требованиям ч. 7 и 8 ст. 11 ЗЗТР);

- использование государством конкретных юридических средств прямого воздействия на субъектов права (в данном случае – сугубо благоприятного, заключавшегося в предоставлении резидентам ЗТР мер государственной поддержки, описанных в ст. 13–17 ЗЗТР).

Теперь посмотрим, напоминает ли это конструкцию особого правового режима, установленного на других, также специально выделенных по федеральному законодательству России, территориях (причем в профильных и юридически действующих нормативных правовых актах их правовые режимы буквально упомянуты именно как особые). Так, в пункте 1 части 1 статьи 2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹ (далее – ЗОЭЗ) можно обнаружить

следующие признаки обособленного правового режима, предусмотренного для особых экономических зон (далее – ОЭЗ):

- территориальная ограниченность функционирования (параметры территориального образования зон не раскрываются в статье 2, но подробно расписаны в статье 6 ЗОЭЗ);

- конкретизированная и публично обусловленная цель создания ОЭЗ (которая никак не упоминается в ст. 2 ЗОЭЗ, но достаточно многообразно определена отдельным положением в ст. 3 как достижение положительного социально-экономического эффекта за счет «развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции»);

- уточнение желаемого вида деятельности, которым будет предпочтительно заниматься в границах ОЭЗ их резидентам (в ст. 2 названа предпринимательская деятельность, однако обезличенность такой лаконичной формулировки все же несколько исправляется за счет наличия в ЗОЭЗ ст. 10, подробно регламентирующей, чем именно будут заниматься резиденты тех или иных зон при реализации их предпринимательской инициативы);

- набор юридических средств государственного воздействия на субъектов права в ключе их позитивного стимулирования (набор более или менее конкретно сформулированных мер государственной поддержки резидентов ОЭЗ может быть разрозненно обнаружен в некоторых статьях ЗОЭЗ: например, упоминание о специальной методике расчета арендной платы в ст. 33 и 34²; при этом ст. 2 ЗОЭЗ прямо это не отражает, просто сообщая об «особенности» правового режима в

¹ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (в ред. от 23 ноября 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3127.

² Представляется, что в том числе в целях практического и методического устранения выявленной разрозненности правового материала в ЗОЭЗ, несколько осложняющей процесс создания таких зон, Минэкономразвития России в 2024 г. предприняло небезуспешную попытку издать специальный документ, явно рассчитанный на привлечение внимания всех заинтересованных субъектов, – «Льготы и преференции особой экономической зоны (Приложение к Перспективному плану развития особой экономической зоны) (рекомендуемый образец)», утверждено Приказом от 19 апреля 2024 г. №239 (ред. не изменялась) // Официальный Интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>, 27 мая 2024 г.

ОЭЗ и лишь указывая на возможность применения их резидентами льготной по своей сути процедуры свободной таможенной зоны).

Для составления более полной картины сравним ранее функционировавший правовой режим ЗТР с правовым режимом, установленным для свободных экономических зон, предусмотренных на отдельных территориях внутри Российской Федерации в течение уже более чем десятилетнего периода.

Для примера возьмем нормы Федерального закона от 29 ноября 2014 г. №377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»¹ (далее – ЗСЭЗ), где по тексту, а именно в статье 8, можно увидеть прямое указание на особый характер² правового режима соответствующей свободной экономической зоны (далее – СЭЗ). Признаки особого правового режима, введенного в отношении СЭЗ, также можно перечислить по пунктам подобно тому, как это было сделано выше в связи с описанием правовых режимов ЗТР и ОЭЗ:

– территориально особый режим СЭЗ действует соответственно в административно-территориальных границах Республики Крым и города Севастополя, однако, учитывая прибрежный характер их географического расположения и, как следствие, востребованность профильных видов экономической деятельности, сопряженных с ис-

пользованием прилежащей черноморской акватории, данная зона также включает в себя внутренние морские воды и территориальное море Российской Федерации³ (как гласит ст. 8 ЗСЭЗ);

– цель создания СЭЗ прямо указывается в законе, причем достаточно комплексным образом: на основании статьи 1 ЗСЭЗ это обеспечение «устойчивого социально-экономического развития, привлечения инвестиций в развитие действующих и создание новых производств, развития транспортной и иных инфраструктур, жилищного строительства, туризма, сельского хозяйства и санаторно-курортной сферы, а также повышения уровня и качества жизни граждан»;

– поощряемая государством через создание особого правового режима СЭЗ деятельность буквально называется в законе как «предпринимательская и иная», что, конечно же, выглядит несколько шире по своему смысловому объему, чем, например, схожая формулировка, представленная в нормах уже упоминавшегося ЗОЭЗ. Статья 12 ЗСЭЗ, впрочем, фактически не уточняет в виде перечня или иным образом, какие же именно виды деятельности подразумеваются под названными выше, однако она де-факто императивно ставит запрет на ведение в границах СЭЗ деятельности в сфере недропользования (для целей разведки и добычи полезных ископаемых), за исключением добычи подземных вод для питьевых, хозяйственно-бытовых, сельскохозяйственных и некоторых иных целей. Части 1 и 1.1 статьи 12.1 этого закона, судя по заложенной в них идее, несколько, хоть и абстрактно, дополняют вышесказанное указанием на то, что экономическая деятельность заинтересованных лиц в СЭЗ должна быть сопряжена с производством ими новых товаров, выполнением работ, оказанием услуг либо с поддержанием/увеличением объемов такого производства, а также с жилищным строительством;

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. №377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (в ред. от 8 августа 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 48. – Ст. 6658.

² Впрочем, при детальном изучении положений ЗСЭЗ выясняется, что особый правовой режим, установленный для территории Крымского полуострова, охватывает далеко не только саму СЭЗ. Несмотря на то, что представленная в ЗСЭЗ формулировка содержания особого характера правового режима СЭЗ заметным образом (но не во всем) похожа на ту, что была сделана в аналогичной статье 2 ЗОЭЗ, уже описанной ранее, в границах Республики Крым и города федерального значения Севастополя по общему правилу действует особый правовой режим не только касательно правоотношений, непосредственно связанных с функционированием СЭЗ, но и в отношении ряда иных правоотношений, причем носящих как частно-правовой (трудовые отношения), так и публично-правовой (миграционные отношения) характер. Сказанное здесь по смыслу вытекает из содержания статей 1 и 2 ЗСЭЗ.

³ Такой организационно-территориальный подход к установлению правового режима не является уникальным в данном случае, ведь его можно также обнаружить в связи с функционированием других территорий с особым правовым режимом ведения экономической деятельности, например, в пункте 1 части 1 статьи 3 Федерального закона от 31 мая 1999 г. №104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области» (в ред. от 23 марта 2024 г. Собрание законодательства РФ. 1999. №23, ст. 2807).

— юридические средства непосредственного позитивно-стимулирующего воздействия на субъектов права, осуществляющих свою экономическую деятельность на территории СЭЗ, могут быть обнаружены в статьях 15 (об особом режиме деятельности резидентов СЭЗ) и 16 (о гарантиях резидентам СЭЗ) ЗСЭЗ. Причем с точки зрения юридической техники формулировки этих статей в чем-то более выгодно отличаются от того, как практически аналогичные средства были до этого описаны в ЗОЭЗ и в ЗЗТР: в ЗОЭЗ фактически никак не раскрывается содержание особого правового режима деятельности, хотя обособленно и перечислены гарантии, предоставляемые резидентам ОЭЗ (гл. 9), в ЗЗТР же за все время его существования совершенно не использовался словесный оборот «особый правовой режим», никак по тексту не упоминались какие-либо гарантии для резидентов, но в то же время назывались именно меры государственной поддержки, установленные для них (ст. 13).

Таким образом, по итогу представленного выше наглядного сравнительно-правового анализа стало возможно сделать обоснованный вывод о том, что для ЗТР был действительно всегда свойственен особый правовой режим¹ ведения на их территории экономической деятельности, определяемый по четырем самым важным, с нашей точки зрения, критериям: наличие обособленной территории действия режима; обозначение цели установления режима; перечисление допустимых, в том числе специально поощряемых, видов экономической деятельности, подпадающих под такой правовой режим; официальное закрепление легальных мер (средств) стимулирующего (как правило, в означенной сфере правоотношений – позитивного) воздействия на субъектов указанной деятельности.

В связи со сказанным представляется, что отсутствие упоминания особого правового режима в ЗЗТР, безусловно, являлось юрико-техничес-

ким упущением, предполагавшим внесение соответствующих изменений в пункт 1 статьи 2 указанного закона (которое так и не произошло до момента окончательной отмены данного закона). Ведь даже в отдельных нормативных формулировках и конструкциях, почерпнутых из текста ряда статей ЗЗТР, долгие годы прослеживалось явное стремление законодателя установить правовой режим, отличный от общеустановленного, как это было в случае с ОЭЗ и СЭЗ².

Однако заявление о том, что ЗТР – это просто еще одна условная разновидность территории с особым правовым режимом ведения экономической деятельности, расположенной в границах Российской Федерации и отличной от других подобных территорий лишь своим названием и тем, что ее правовой режим уже канул в прошлое, будет юридически неграмотным.

Проиллюстрируем несостоятельность такого упрощения несколькими доводами в пользу признания оригинальности особенностей, в свою бытность характерных исключительно для правового режима ведения экономической деятельности в ЗТР. Во-первых, ЗТР выделялись среди других российских территорий с особым правовым режимом ведения их резидентами (участниками) экономической деятельности в силу того обстоятельства, что только для данных зон законом прямо ограничивалось число случаев, когда их легально возможно было создать в тех или иных субъектах Российской Федерации. Это непосредственно иллюстрировало содержание статьи 4 ЗЗТР, в части 1 которой уточнялось, что перечень российских регионов, внутри территории которых было допустимо установление правового режима ЗТР, утверждался исключительно по решению Правительства Российской Федерации.

Последний такой по своему юридическому действию перечень был утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 марта 2023 г. № 407 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, и о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Фе-

¹ В отечественной доктрине можно обнаружить вполне схожие позиции: так, О. А. Ежукова, прямо не упоминая особый правовой режим, тем не менее ставит ЗТР в один ряд с ОЭЗ и с некоторыми другими территориями с таким режимом, прямо обозначенным в законодательстве [4. – С. 43]; другие авторы тоже фактически пишут об особом правовом режиме ЗТР, называя его в рамках своих исследований стимулирующим (см. например: [6. – С. 79]); в некоторых работах можно встретить понятие «специальный правовой режим», используемое применительно и к режиму ЗТР [12. – С. 11].

² Речь идет, например, о наблюдавшемся упоминании территориальных границ ЗТР (ст. 5 ЗЗТР), сроков функционирования ЗТР (ст. 9 ЗЗТР), резидентов ЗТР (ст. 11 ЗЗТР), мер оказываемой внутри ЗТР государственной поддержки (ст. 13 ЗЗТР) и др.

дерации от 13 февраля 2013 г. №115»¹, из которого видно, что таких регионов было двадцать.

Интерес представляют здесь целых два факта. Первый факт: этот перечень принимался и был опубликован сразу несколько раз, с примерно равными интервалами времени между датами очередного выпуска, а именно в 2013², в 2016³, в 2019⁴ гг. и, наконец, в 2023 г., при том что сам ЗЗТР официально появился еще в далеком 2011 г. Второй факт: в состав указанного перечня законно можно было попасть лишь при наличии у российского региона ряда показателей (с их определенными значениями) за десятилетний период, прошедший до очередного года утверждения перечня. Таким образом, налицо как фактически несколько отложенный запуск реального действия правового режима ЗТР на отдельных российских территориях, так и встающий вопрос о том, почему при всей регулярности своего дальнейшего обновления этот перечень в его первичной редакции не мог появиться еще в самом 2011 г. с учетом расчета соответствующих показателей за от-

резок 2001–2010 гг. (допускаем, что в реалиях социально-экономического развития России тех лет, отличных от условий более позднего времени, он мог бы выглядеть несколько иначе, чем в 2013 г.).

Тем не менее постараемся привлечь внимание читателя к такой особенности документально закрепленных в разное время перечней субъектов Российской Федерации, где легально могли быть учреждены ЗТР: они ни разу не изменялись официально в период действия каждого из соответствующих Постановлений Правительства Российской Федерации (в то время как это всегда позволяла сделать ч. 1 ст. 4 ЗЗТР). Более того, в этом отношении нормы ЗЗТР теоретически обеспечивали ощутимую гибкость решения вопроса о распространении практики внедрения ЗТР на территории страны, поскольку часть 4 статьи 4 этого закона уполномочивала Президента России издавать решения или делать поручения по дополнительному включению в указанный выше перечень иных субъектов Российской Федерации.

На практике при анализе эффективности действия профильных норм ЗЗТР и принятых на их основе подзаконных актов наблюдается, скорее, негибкость ранее установленного механизма правового регулирования. С позиции всего вышесказанного видно, что за длительный период 2013–2024 гг. не имелось ни одного случая даже минимального изменения в утверждавшихся в разное время перечнях российских регионов, в границах которых могли легально существовать ЗТР, – происходило только лишь полное обновление таких перечней с уже отмеченной ранее заметной периодичностью – раз в 3–4 года.

Не менее интересным предметом для дискуссии можно считать и имевшуюся в ЗЗТР нормативную установку, согласно которой правовой статус ЗТР мог быть досрочно прекращен (об этом прямо гласила ч. 4 ст. 9 данного закона). В частности, в пункте 2 данной части статьи 9 утверждалось, что ЗТР должна была прекратить свое существование в том случае, если запланированные значения показателей оценки эффективности ее функционирования не были надлежащим образом достигнуты по окончании конкретного этапа существования этой зоны⁵.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2023 г. № 407 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития, и о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2013 г. №115» (ред. не изменялась) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 12. – Ст. 2051. Оно было официально отменено только в связи с принятием другого документа (Постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2025 г. № 249 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2025. – № 10. – Ст. 1070), равно как и ряд других правительственных постановлений, затрагивающих правовой статус ЗТР.

² См. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 апреля 2013 г. № 326 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 16. – Ст. 1955.

³ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 1415 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 1 (Часть I). – Ст. 160.

⁴ См. Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2019 г. №1770 «Об утверждении перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2019. – № 52 (Часть II). – Ст. 8001.

⁵ Поэтапность развития и продолжительность каждого такого этапа в рамках функционирования отдельно взятой ЗТР устанавливались в тексте соглашения о ее создании и непосредственно в ЗЗТР точно не описывались (по смыслу ч. 2 ст. 9 ЗЗТР).

В продолжение развития нашей мысли снова обратимся к названным ранее перечням субъектов Российской Федерации разных лет утверждения и изучим уже свершившиеся изменения в их содержании.

Так, Республика Алтай или Республика Тыва присутствуют сразу во всех перечнях, одобренных российским Правительством за период 2013–2023 гг., в то время как другая республика в составе Российской Федерации – Адыгея – в данные перечни стабильно не входит уже с 2019 г. Другой явный пример: Камчатский край традиционно попадал абсолютно во все перечни, за исключением официального списка, изданного в 2016 г. Амурская же область включалась в перечень вообще только единожды – в 2013 г., почти аналогично обстоит дело и с Архангельской областью, внесенной в соответствующий список субъектов Российской Федерации лишь в одном 2019 г.

Детально изучив все приведенные выше существенные видоизменения состава группы российских регионов, имевших законное право претендовать на создание ЗТР в те или иные годы, можно вывести довольно дуалистическое и, по сути, противоречивое умозаключение: соответствующий субъект Российской Федерации выпадал в конкретном году из очередного официально утвержденного перечня либо потому, что там попросту не достигалась необходимая степень эффективности функционирования уже созданной ЗТР (т. е. объективно наблюдались стагнация или снижение экономического развития), либо потому, что на территории субъекта в принципе отпадала сама потребность в существовании ЗТР (это, наоборот, логически свидетельствовало о достижении устойчивых показателей роста региональной экономики, если исходить из общего смысла целей и условий создания ЗТР, изначально заложенных в профильном законе).

Однако дуализм данной ситуации для своего корректного понимания требует не только общеэкономического подхода, но и формально-юридического. Итак, с точки зрения адресованных этому аспекту положений в тексте ЗЗТР вроде был очевиден только первый вариант развития событий (по смыслу п. 2 ч. 4 ст. 9 ЗЗТР), но, если попытаться параллельно учесть и нормативное содержимое части 2 статьи 4 все того же закона, можно пусть гипотетически, но уверенно предположить: российский регион, где уже были значительно улучшены значения всех или многих из перечисленных в пунктах 1–9 части 2 статьи 4 социально-экономических показателей, мог более не нуждаться ни в использовании правового режима ЗТР, ни в мерах соответствующей государственной поддержки.

Возможно, изменившаяся в лучшую сторону социально-экономическая обстановка в отдельно взятом субъекте Российской Федерации требовала в этом случае последующего учреждения совсем других типов территорий с особым правовым режимом ведения экономической деятельности. Впрочем, ЗЗТР на этот уместный вопрос точного ответа уже не давал.

В следующей части нашего комплексного исследования, посвященного анализу механизма правовой регламентации особого режима ЗТР, постараемся дополнительно привести еще целый ряд представляющих интерес вопросов чисто правоприменительного характера, на которые положения ЗЗТР так и не дали очевидных ответов за все годы своего юридического существования. Это, на наш взгляд, должно убедительно подчеркнуть спорность или даже сомнительность отдельных юридико-технических решений законодателя, нашедших отражение в данном федеральном акте.

Список литературы

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. – М., 1989.
2. Гасников К. Д., Оболонкова Е. В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации // Журнал российского права. – 2017. – № 1. – С. 101–109.
3. Егорова А. А. Правовой режим инвестиционной деятельности отдельных территорий в рамках регионального развития // Юрист. – 2019. – № 5. – С. 28–34.
4. Ежукова О. А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 3. – С. 36–45.
5. Емец М. И., Пургин А. С. Сравнительный анализ инструментов региональной политики РФ: особые экономические зоны, зоны территориального развития и территории опережающего социально-

экономического развития // Экономика. Государство. Общество. – 2015. – № 4. – URL: <https://ego.ui.ranepa.ru/issue/2015/04/22>

6. Зырянов С. М., Варгова Д. Разрешительный метод регулирования предпринимательской деятельности // Журнал российского права. – 2022. – № 11. – С. 74–90.

7. Матузов Н. И., Малько А. В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Известия вузов. Правоведение. – 1996. – № 1. – С. 16–29.

8. Мотуренко С. М. Зоны территориального развития как новая форма развития предпринимательства // Труды Института государства и права Российской академии наук. – 2014. – № 1. – С. 178–179.

9. Наташев А. Е., Стручков Н. А. Основы теории исправительно-трудового права. – М., 1967.

10. Панченко В. Ю., Пикулева И. В. Реалистическое понимание правовых режимов: к постановке проблемы // Актуальные проблемы российского права. – 2015. – № 7. – С. 15–20.

11. Петрина О. А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России // Муниципальная академия. – 2017. – № 4. – С. 38–45.

12. Черногор Н. Н., Емельянов А. С. Пространственно-правовая матрица современной России // Журнал российского права. – 2020. – № 5. – С. 5–22.