

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2025-4-214-222>

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

**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

## **Abandonment 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 II)**

**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 01.12.2025 Принята к публикации 10.12.2025*

### **Аннотация**

В настоящей работе продолжена попытка ретроспективного изучения сущности особого правового режима зон территориального развития в контексте его сравнения с особыми правовыми режимами других схожих типов территорий, уже знакомых российскому законодательству и отечественным ученым. Автор выделяется ряд конкретных правоприменительных вопросов относительно того, как именно должен был и мог ли в принципе «работать» федеральный закон о названной выше разновидности зон в отдельно обозначенных в тексте данной статьи ситуациях. Автор уместно обращает внимание на некоторые из объективных причин отказа от правового режима зон территориального развития и там же подчеркивает, что сохранение этих причин достаточно длительное по времени. Анализируется актуальная и в то же время довольно неоднозначная в своей интенсивности практика учреждения альтернативных особых территориально-правовых режимов в тех субъектах Российской Федерации, где ранее законно могли создаваться зоны территориального развития. В настоящей статье также были сделаны обоснованные выводы об определенной спорности довольно популярного тезиса о достигнутом тотальном успехе в деле замещения зон территориального развития иными типами территорий с особыми правовыми условиями ведения экономической деятельности в российских регионах, где долгое время наблюдаются недостаточные темпы развития или полное их отсутствие.

**Ключевые слова:** особые правовые режимы, пространственное развитие Российской Федерации, зоны территориального развития, особые экономические зоны, свободные экономические зоны, территории опережающего развития, федеральное законодательство об экономической деятельности, социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации, «депрессивные» регионы России, правотворческая юридическая техника.

### **Abstract**

In this work, a scientific attempt is being 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 similar types of territories already familiar to Russian legislation and domestic scientists. The author highlights a number of specific law enforcement issues regarding exactly how the federal law on the above-mentioned types of zones should have and could have "worked" in principle in the situations identified separately in the text of this article. The author appropriately draws attention to some of the objective reasons for the rejection of the legal regime of territorial development zones and emphasizes the rather long-term preservation of these reasons. The article analyzes the current and, at the same time, rather ambiguous practice of the intensity of the establishment of alternative special territorial legal regimes in those regions of the Russian Federation where previously territorial

development zones could legally be created. This article also draws reasonable conclusions about the certain controversy of the repeatedly stated thesis about the total success of replacing territorial development zones with other types of territories with special legal conditions for economic activity in Russian regions, which have been experiencing insufficient or completely absent rates of development for a long time.

**Keywords:** special legal regimes, spatial development of the Russian Federation, zones of territorial development, special economic zones, free economic zones, territories of advanced development, federal legislation on economic activity, socio-economic development of the subjects of the Russian Federation, "depressed" regions of Russia, law-making legal technique.

Настоящая работа является логическим продолжением предшествовавшего ей исследования, посвященного обстоятельному анализу причин относительно недавнего официального отказа от правового обеспечения особого режима зон территориального развития (далее по тексту – ЗТР) в Российской Федерации<sup>1</sup>.

Во второй части нашего исследования будет предпринята, как мы надеемся, небезуспешная попытка привести еще целый ряд представляющих интерес вопросов чисто правоприменительного характера, на которые нормативные положения 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»<sup>2</sup> (далее по тексту – ЗЗТР) не давали очевидных ответов. Упомянутое обстоятельство снова и снова продолжает подчеркивать спорность отдельных юридико-технических решений законодателя, отраженных в данном федеральном акте, который уже был лишен юридической силы в самом конце 2024 г.

Во-первых, если ЗТР в конкретном субъекте Российской Федерации была в свое время создана, что позволял сделать официально действовавший на тот момент перечень регионов, где ЗТР могла существовать, но впоследствии названный российский субъект пропал из очередного новоутвержденного списка соответствующих регионов (напомним читателю, что такой список легализовывался Правительством Российской Федерации четыре раза), должно ли тогда было Правительство нашей страны автоматически прекращать существование указанной ЗТР, как это ему позволяла часть 5 статьи 9 ЗЗТР? Если же подобного не происходило, то означало ли это, что де юре зона так и продол-

жала функционировать до конца установленного срока, и ее резиденты, равно как и сам регион, могли обоснованно претендовать на все допустимые меры государственной поддержки?

Во-вторых, до недавнего времени в публично провозглашенные планы по дальнейшему развитию законодательства о ЗТР входило потенциальное добавление в перечень субъектов Российской Федерации, имеющих право на легальное учреждение ЗТР, Республики Крым, города Севастополь, Донецкой и Луганской Народных Республик, Запорожской и Херсонской областей. Об этом прямо говорилось в тексте ряда положений Постановления Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2013 г. № 115 «Об установлении предельных значений показателей, методик их расчета и порядка их применения в целях утверждения перечня субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития»<sup>3</sup> (далее – ПП № 115).

Так, в пункте 14 «Методики расчета показателей, исходя из которых субъект Российской Федерации подлежит включению в перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» (далее – Методика), утвержденной ПП № 115, было сказано, что в отношении Республики Крым и города федерального значения Севастополя значения всех показателей, указанных в части 2 статьи 4 ЗЗТР, за десятилетний период, который предшествует году утверждения перечня (в который и должны были, видимо, попасть два «крымских» субъекта Российской Федерации), рассчитываются на основе данных, полученных от Росстата, Минстроя России и Минфина России, начиная с 2015 г. Означенный пункт 14 Методики был введен в ее

<sup>1</sup> Подробнее об этом см. [5. – С. 127–128].

<sup>2</sup> В ред. от 13 июня 2023 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2011. – № 49. – Часть 5. – Ст. 7070.

<sup>3</sup> В ред. от 17 марта 2023 г. (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 7. – Ст. 659.

структуру еще в 2017 г.<sup>1</sup>, однако в то же время оба названных выше российских региона не попали ни в один из соответствующих перечней субъектов Российской Федерации 2016, 2019 и 2023 гг. принятия.

Предположим, это было вызвано тем, что в самом конце 2014 г. был подписан Федеральный закон от 29 ноября 2014 г. № 377-ФЗ «О развитии Республики Крым и города федерального значения Севастополя и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>2</sup>, учредивший крымскую свободную экономическую зону, поэтому реальная потребность в последующем создании ЗТР могла пойти на убыль.

С одной стороны, факт существования такой зоны никак не противоречил напрямую норме части 4 статьи 5 ЗЗТР, не допускавшей территориальное совпадение ЗТР и особых экономических зон (далее по тексту – ОЭЗ) в одних и тех же муниципальных образованиях (свободные экономические зоны там не упоминались вовсе), с другой – номинальная возможность создания ЗТР на крымском полуострове так и не нашла своего отражения в перечне регионов, что сделало норму пункта 14 Методики, по сути, попросту неприменимой на практике.

Аналогичная и юридически неоднозначная ситуация сложилась и в случае с ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областями. Пункт 15<sup>3</sup> все той же Методики, можно сказать, в идентичных выражениях сообщал, что значения всех показателей, позволяющих перечисленным регионам России попасть в перечень имеющих право на создание ЗТР, за десятилетний период, предше-

ствующий году утверждения такого перечня, рассчитывались на базе сведений, которые должны были быть получены опять же от Росстата, Минстроя и Минфина России, но уже с 2025 г.

Напомним, что в так называемых новых российских субъектах единая свободная экономическая зона (далее – СЭЗ) была сравнительно недавно образована в связи с принятием Федерального закона от 24 июня 2023 г. № 266-ФЗ «О свободной экономической зоне на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской области, Херсонской области и на прилегающих территориях»<sup>4</sup>. Возможность законного территориального сосуществования СЭЗ и ЗТР, отмеченная выше, не противоречила нормативным положениям ЗЗТР, однако подобно тому, как это произошло с крымскими субъектами Российской Федерации, ни один из новых российских регионов так и не попал в перечень субъектов Российской Федерации 2023 г., правда, скорее, по чисто техническим причинам отмены этого перечня в марте 2025 г.

В дополнение к вышесказанному уместно заметить, что логика закрепления строго законодательного запрета на сосуществование ЗТР и ОЭЗ при одновременном с ним отсутствии такого запрета на территориальное совмещение ЗТР и СЭЗ была все эти годы, мягко говоря, неочевидной. Допускаем, что использование подобного «порочного» юридико-технического хода в нормах ЗЗТР либо стало банальным правовым пробелом, случайно допущенным законодателем (т. е. запрет на территориальное совмещение любых зон должен был быть все-таки изначально тотальным), либо было вызвано к жизни целенаправленным стремлением породить некую «конкуренцию» между особыми правовыми режимами, предусмотренными для разных типов зон ведения экономической деятельности. Последнее же явно могло повлиять на состав резидентов, количество и качество осуществляемого ими предпринимательского хозяйствования в границах зон того или иного типа.

В-третьих, если брать в расчет все тот же запрет на территориальное совмещение разных типов зон, предусмотренный в свое время частью 4 статьи 5 ЗЗТР (который просуществовал в совершенно неизменном виде с момента принятия

<sup>1</sup> Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 19 августа 2017 г. № 987 «О внесении изменения в методику расчета показателей, исходя из которых субъект Российской Федерации подлежит включению в перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2017. – № 35. – Ст. 5358.

<sup>2</sup> В ред. от 8 августа 2024 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 48. – Ст. 6658.

<sup>3</sup> Дополнил текст Методики в марте 2023 г. в связи с подписанием уже упоминавшегося в настоящей работе Постановления 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».

<sup>4</sup> В ред. от 22 июня 2024 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 26. – Ст. 4674.

данного федерального закона и до момента его отмены), то отдельный вопрос вызывает неоднозначное включение в перечни субъектов Российской Федерации, где допускается функционирование ЗТР, Магаданской области: это можно наблюдать и в перечне 2013 г., и в перечне 2016 г., равно как и в перечне 2019 г. Дело в том, что в указанном российском регионе уже достаточно давно была создана своя ОЭЗ, можно сказать, старейшая в нашей стране<sup>1</sup>.

Здесь, конечно, будет допустимым предположить, что магаданская ЗТР в принципе могла быть законно создана, но исключительно за территориальными пределами самого города Магадана и в то же время в границах всей области, поскольку в таком случае не произошло бы географического совпадения муниципальных образований, где создаются две разные по своему типу зоны.

Однако, к сожалению, в действующем федеральном законе, регулирующем правовой статус единой магаданско-сахалинской ОЭЗ, никаких уточняющих ссылок на нормы ЗТР для этой неоднозначной ситуации за весь период 2011-2024 гг. сделано так и не было<sup>2</sup>.

Для наглядности поясним, что подобные уточняющие ссылки в свое время, т. е. в связи с при-

нятием ЗТР, были грамотно введены законодателем в текст более раннего по моменту его появления Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>3</sup> (далее – ЗОЭЗ), о чем явно свидетельствовал текст статьи 20 ЗТР, добавившей тогда симметричный запрет на территориальное совмещение правовых режимов ОЭЗ и ЗТР в часть 3 статьи 4 ЗОЭЗ.

Кстати говоря, в связи с недавними законодательными изменениями, произошедшими на федеральном уровне, не будет лишним показать, что вопрос о принципиальной допустимости совмещения разных типов территорий с особым правовым режимом ведения экономической деятельности действительно решается российским государством более в императивном ключе, нежели чем в диспозитивном, а именно с опорой на четкие предписания, когда и какие типы приведенных территорий могут или, наоборот, не могут сосуществовать в одних и тех же административно-территориальных единицах в границах Российской Федерации.

Так, Федеральный закон от 7 июня 2025 г. № 132-ФЗ «О внесении изменений в статью 3.1 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Магаданской области и на территориях Южно-Курильского, Курильского и Северо-Курильского городских округов Сахалинской области» и Федеральный закон «О территориях опережающего развития в Российской Федерации»<sup>4</sup> специально уточнил, что с 1 сентября 2025 г. теперь предусмотрена возможность создания территории опережающего развития на территории ОЭЗ в Магаданской области, но только лишь в административных границах города Магадана.

До этого момента в Федеральном законе от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации»<sup>5</sup> с самого момента его официального принятия действовал категорический запрет на пространственное совмещение правовых режимов ОЭЗ, ЗТР и указанных выше территорий опережающего развития (далее – ТОР).

<sup>1</sup> Далее по тексту можно будет встретить отсылку к федеральному нормативному правовому акту, учредившему данную ОЭЗ: это Федеральный закон 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». Сразу уточним, что согласно пункту 1 части 1 статьи 3 указанного федерального закона правовой режим ОЭЗ в Магаданской области распространяется только на муниципальную территорию административной столицы региона – города Магадан.

<sup>2</sup> Практически похожую ситуацию можно наблюдать и в случае с калининградской ОЭЗ, особый правовой режим для которой установлен в положениях Федерального закона от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 24 июня 2025 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 3. – Ст. 280): за все годы юридического существования данного закона ЗТР в нем никогда по тексту не назывались, в том числе в запретительном ключе, однако с учетом положения пункта 1 части 1 статьи 2 упомянутого федерального закона создать в Калининградской области ЗТР было бы теоретически невозможно, поскольку тамошняя ОЭЗ охватывает не сам город Калининград в его границах, а вообще всю сухопутную территорию этой области и прилежащие к ней морские пространства – т. е. муниципальных образований, не попадающих внутрь контура ОЭЗ, там попросту сейчас нет.

<sup>3</sup> В ред. от 23 ноября 2024 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2005. – № 30 (ч. II). – Ст. 3127.

<sup>4</sup> Официальные сетевые ресурсы Президента России. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/51981>

<sup>5</sup> В ред. от 07 июня 2025 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 1 (ч. I). – Ст. 26.

Примечательно в этом случае и то, что во всех обновленных редакциях федерального закона, посвященного правовому регулированию статуса магаданско-сахалинской ОЭЗ, до 2025 г. никаких упоминаний ТОР вообще не появлялось, тем более не налагался прямой симметричный запрет на географическое совмещение последних с данной ОЭЗ в том виде, как это можно увидеть в вышеназванном федеральном законе о территориях опережающего развития.

В-четвертых, до сих пор вызывает некоторое недоумение довольно низкая степень адаптируемости правовых норм, регулировавших порядок расчета значений ряда социально-экономических показателей за период, предшествовавший году включения того или иного региона в перечень субъектов Российской Федерации, где могла быть законно создана ЗТР, к фактическим изменениям реалий экономической обстановки по стране в целом за 11 лет существования указанных норм. Речь идет о расчете показателей, поименованных в пунктах 1–9 части 2 статьи 4 ЗЗТР: доли работников хозяйственных товариществ и обществ в так называемом частном секторе; уровня расчетной бюджетной обеспеченности соответствующего региона России; среднегодовых темпов развития промышленного и сельскохозяйственного производства в таком субъекте Российской Федерации; соотношения среднедушевого дохода проживающих с установленным прожиточным минимумом, а также ряда других показателей.

Проследив ход эволюции всех редакций текста ПП № 115, можно сделать вывод, что методики расчета названных выше показателей изменялись сравнительно поздно и, более того, очень незначительно – это де юре происходило всего два раза: в 2021 и 2023 гг. Проще говоря, за весь обозреваемый период небольшому пересмотру подверглись лишь процедуры расчета трех из всех девяти показателей: доли трудовой занятости в частно-собственных организациях, размера среднедушевого дохода граждан<sup>1</sup>

и доли аварийного жилья в общем жилищном фонде<sup>2</sup>.

Еще более удивительно то, что предельные значения всех означенных выше показателей, зачастую прямо зафиксированные в виде «твердых» чисел во все том же ПП № 115, ни разу не корректировались, сохранив полностью неизменный вид с 2013 г.<sup>3</sup>, что, безусловно, вызывало бы уместные вопросы не столько у специалистов из юридической отрасли, сколько у представителей экономической науки, разделяющих вполне здравую мысль о постоянном влиянии трансформации экономических процессов на содержание профильных правовых норм, регулирующих управленческую и хозяйственную деятельность, осуществляемую в русле течения этих процессов.

Наконец, в-пятых, долгое время сохранялось имевшее под собой существенную подоплеку нарекание к организации механизма реализации отдельных льгот, непосредственно предусмотренных в пользу резидентов ЗТР. Выражаясь языком норм самого ЗЗТР, льготы там именовались мерами государственной поддержки резидентов зон и были перечислены в статье 13 этого закона. В частности, было предписано, что при соблюдении всех условий, установленных на территории той или иной ЗТР, ее резиденты могли пользоваться мерами поддержки, закрепленными в пунктах 1–5 части 2 статьи 13 ЗЗТР. Среди указанных мер называлось и получение бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для достижения инвестиционных целей экономической деятельности (сам порядок предоставления средств резидентам зон был достаточно лаконично прописан уже в частях 1 и 2 статьи 14 ЗЗТР).

Именно здесь можно наблюдать явление, весьма интересное с точки зрения юридико-

<sup>2</sup> 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» (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2023. – № 12. – Ст. 2051.

<sup>3</sup> В частности, показателей, выраженных в виде рублевых сумм (например, показателей развития производства), или уровня смертности граждан, что может довольно слабо коррелировать с влиянием тех же инфляционных или демографических процессов в общероссийском контексте на рассматриваемом нами временном отрезке.

<sup>1</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июня 2021 г. № 1024 «О внесении изменений в методику расчета показателей, исходя из которых субъект Российской Федерации подлежит включению в перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития» (утратило силу) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2021. – № 27 (ч. III). – Ст. 5407.

технического совершенства, а точнее – еще одного несовершенства некоторых положений норм ЗЗТР: соответствующее Постановление Правительства Российской Федерации, на которое прямо была сделана отсылка в части 1 статьи 14 ЗЗТР, так и не было принято в свое время, поэтому, как нам представляется, в случае такого подзаконного регулятивного пробела следовало бы опираться на общие положения другого смежного федерального нормативного документа – Постановления Правительства Российской Федерации от 1 марта 2008 г. №134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации»<sup>1</sup>. Тем не менее обозначенный нормативный правовой акт уже много лет как отменен Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2017 г. № 1623 «О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»<sup>2</sup>, что, как можно заметить, все больше усиливало правовой вакуум в сложившейся ситуации.

Дополнительно к сказанному имеет смысл подчеркнуть и тот важный момент, что статья 179.2 «Инвестиционные фонды» Бюджетного кодекса Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ<sup>3</sup>, посвященная регулированию общего правового положения бюджетных инвестиционных фондов, называет сегодня в числе единственно возможных к формированию в рамках бюджетной системы России инвестиционные фонды лишь у субъектов Российской Федерации, но не у федерального «центра».

Делая еще один промежуточный вывод, можно убедительно заявить: де факто в тексте сразу двух статей ЗЗТР в течение почти 7 последних лет была закреплена полностью «фантомная» правовая конструкция не существующей в правоприменительном отношении, но при этом довольно значимой меры государственной поддержки всех резидентов ЗТР.

Теперь снова вернемся к моменту нормативного закрепления отмены ЗЗТР в самом конце ноября 2024 г. для того, чтобы попытаться об-

стоятельно понять, в связи с чем российское государство окончательно и бесповоротно отказалось от ЗТР как от одной из разновидностей территорий с особым правовым режимом ведения экономической деятельности.

Из официального текста пояснительной записки к тогда еще проекту будущего 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» следует: на территории России сейчас нет ни одной действующей ЗТР; более того, ни один из имевших на это законное право субъектов Российской Федерации (включенных в специальные перечни российских регионов, описанные выше) с вопросом о создании ЗТР в адрес Минэкономразвития России как уполномоченного органа федеральной государственной власти не обращался; Правительство Российской Федерации, выступавшее на тот момент как субъект соответствующей законодательной инициативы, расценивало уже имеющееся использование льготно-преференциальных режимов ОЭЗ и территорий опережающего развития как более экономически привлекательное, в том числе для самих регионов нашей страны<sup>4</sup>.

Однако здесь все же следует сразу разобраться, действительно ли в настоящее время во всех субъектах Российской Федерации (из указанных в упоминавшемся до этого специальном правительственном перечне 2023 г.) учреждены и успешно действуют иные «форматы» территорий с тем самым льготным правовым режимом ведения экономической деятельности?

Подробный анализ данных, собранных компанией «КонсультантПлюс»<sup>5</sup>, позволил увидеть довольно интересную картину. В субъектах Российской Федерации, внесенных в названный перечень 2023 г., были к сегодняшнему дню образованы следующие ОЭЗ и территории опережающего развития (далее – ТОР):

<sup>1</sup> В ред. от 23 декабря 2016 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 10 (ч. II). – Ст. 932.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – №1 (ч. II). – Ст. 361.

<sup>3</sup> В ред. от 24 июня 2025 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

<sup>4</sup> Официальный сайт Системы обеспечения законодательной деятельности Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. – URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/664273-8>

<sup>5</sup> Справочная информация «Перечень особых экономических зон» и «Территории опережающего развития» (материалы подготовлены специалистами «КонсультантПлюс»).

– Республика Алтай – с 2007 по 2016 г. существовала ОЭЗ «Алтайская долина», других ОЭЗ, равно как и ТОР, там учреждено не было;

– Республика Бурятия – с 2007 г. действует ОЭЗ «Байкальская гавань», и в 2019 г. была создана межмуниципальная ТОР «Бурятия»;

– Республика Дагестан – действует ОЭЗ «Матлас», образованная в 2010 г., и пока только планируется к учреждению в ближайшие годы ОЭЗ «Каспийский прибрежный кластер», также в двух моногородах функционируют ТОР «Каспийск» (с 2017 г.) и «Дагестанские Огни» (с 2018 г.);

– Республика Ингушетия – присутствуют только две ОЭЗ: «Армхи» (с 2011 г.) и «Цори» (тоже с 2011 г.), ТОР не создавались совсем;

– Кабардино-Балкарская Республика – в 2010 г. была учреждена ОЭЗ «Эльбрус», ТОР отсутствуют;

– Республика Калмыкия – пока в данном регионе, к сожалению, нет действующих ОЭЗ и ТОР, при том, что это российский субъект, на территории которого появилась одна из самых первых отечественных свободных экономических зон [2], уже давно упраздненная;

– Карачаево-Черкесская Республика – с 2010 г. действует только одна ОЭЗ – «Архыз», но ТОР вовсе не учреждались;

– Республика Карелия – ни одной ОЭЗ в границах этой республики пока нет, функционируют сразу три ТОР: «Надвоицы» с 2016 г., «Кондопога» с 2017 г. и «Костомукша» с 2019 г. – все на основе одноименных моногородов;

– Республика Коми – ОЭЗ еще не были образованы, есть всего лишь одна ТОР «Емва» моногородского типа (с 2017 г.);

– Республика Северная Осетия – Алания – с 2019 г. есть ОЭЗ «Мамисон» (в период с 2011 по 2016 г. в республике существовала еще одна ОЭЗ, уже ликвидированная), ТОР пока не учреждались;

– Республика Тыва – к сожалению, ни одной ОЭЗ или ТОР там не было создано (еще в 2024 г. планировалась к официальному учреждению ОЭЗ «Хандагайты»<sup>1</sup>, но пока этот процесс заметных и юридически значимых результатов не дал);

– Чеченская Республика – на сегодняшний день действуют ОЭЗ «Грозный» (с 2019 г.) и «Ведучи» (еще с 2013 г.), но ТОР пока что не появились;

– Забайкальский край – в этом субъекте Российской Федерации по-прежнему нет ни одной ОЭЗ, есть единственная ТОР межмуниципального характера размещения – «Забайкалье» (с 2019 г.);

– Камчатский край – здесь наблюдается практически аналогичная Забайкалью ситуация: в регионе совсем нет ОЭЗ, и в 2015 г. образована одна межмуниципальная ТОР «Камчатка»;

– Приморский край по сравнению с другими регионами из перечня 2023 г. сегодня, пожалуй, самый продуктивный с точки зрения создания специальных зон/территорий субъект Российской Федерации: несмотря на то, что в крае уже давно нет ОЭЗ (существовавшая с 2010 г. ОЭЗ «Остров Русский» прекратила свое существование в 2016 г.), в его границах все равно есть целый ряд других территорий с особым правовым режимом осуществления экономической деятельности, таких как специальный административный район на все том же острове Русский<sup>2</sup>, свободный порт Владивосток<sup>3</sup> и дополнительно к этому две межмуниципальные ТОР – «Приморье» (с 2015 г.) и «Большой камень» (с 2016 г.);

– Ивановская область – имеются три территории с интересующим нас особым правовым режимом: ОЭЗ «Иваново» (с 2021 г.), а также две ТОР в моногородах Наволоки и Южа (обе – с 2018 г.);

– Курганская область – что касается именно особых зон, то ОЭЗ «Курганская» пока только запланирована к своему учреждению в ближайшие годы<sup>4</sup>, но в то же время в области уже действуют три моногородские ТОР («Варгаши» – с 2018 г., «Далматово» – с 2018 г. и «Катайск» – с 2019 г.);

– Псковская область – с 2012 г. в регионе присутствует единственная ОЭЗ «Моглино», но ТОР так и не были созданы;

– Еврейская автономная область – ОЭЗ не образованы, однако в 2016 г. появилась между-

<sup>2</sup> Образован во исполнение положений Федерального закона от 3 августа 2018 г. № 291-ФЗ «О специальных административных районах на территориях Калининградской области и Приморского края» (в ред. от 4 августа 2023 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 32 (ч. I). – Ст. 5084.

<sup>3</sup> Его правовой режим установлен нормами Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (в ред. от 23 ноября 2024 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 29 (ч. I). – Ст. 4338.

<sup>4</sup> Инвестиционный портал Курганской области. – URL: <https://invest45.ru/archives/area/osobaya-ekonomicheskaya-zona>

<sup>1</sup> Официальный сайт ГАУ «Агентство инвестиционного развития Республики Тыва». – URL: <https://ituva.ru/invest/1/?ysclid=mdxc24tauv418997292>

ниципальная ТОР «Амуро-Хинганская», существующая по сей день;

— Ненецкий автономный округ — с одной стороны, в данном субъекте Российской Федерации сейчас нет ни ОЭЗ, ни ТОР, с другой стороны, он все же территориально входит в состав Арктической зоны Российской Федерации<sup>1</sup>.

Какие же выводы можно попытаться сделать в связи с обобщением всей вышеприведенной информации? На первый взгляд, действительно в подавляющем большинстве из перечисленных субъектов Российской Федерации в настоящее время функционируют ОЭЗ, ТОР или в отдельных случаях некоторые другие виды территорий с особым правовым режимом ведения экономической деятельности.

Но с уверенностью нельзя сказать, что данное явление абсолютно во всех этих регионах носит повсеместный и крупномасштабный характер, в каких-то из них он, наоборот, скорее, точечный. Можно допустить, что официальные представители властных структур федерального уровня также осознают, что задача повсеместного внедрения ОЭЗ и ТОР, особенно в ряде наиболее экономически уязвимых частей нашей страны, пока еще далека от своего окончательного решения, о чем прекрасно свидетельствуют положения в том числе относительно недавно принятых нормативных документов в сфере общенационального стратегического планирования. Так, в Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 г. с прогнозом до 2036 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2024 г. № 4146-р<sup>2</sup>, открыто признает-

ся, что по-прежнему сохраняется приоритет создания новых ОЭЗ на тех территориях, которые в меньшей степени ими обеспечены (Раздел VII Стратегии «Основные направления и задачи пространственного развития Российской Федерации»), равно как проводится идея об учреждении в ближайшие годы сравнительно новых для российского законодательства международных территорий опережающего развития (недавно обособленная в нормах профильного федерального закона разновидность ТОР) в приграничных районах Приморского края, Забайкальского края и Еврейской автономной области (Раздел IX Стратегии «Приоритетные направления развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав федеральных округов Российской Федерации и Арктической зоны Российской Федерации, и новых субъектов Российской Федерации»).

Если же теперь принять во внимание еще и конкретные годы создания тех или иных ОЭЗ и ТОР в означенных республиках, краях, областях и одном автономном округе, то становится понятно, что эти особые территории создавались либо еще до появления правового режима ЗТР (в таких регионах нашей страны он, видимо, попросту оказался невостребованным в дальнейшем), либо многими годами позже его появления.

Последнее наблюдение снова объективно возвращает нас к уже приводившейся ранее мысли о «дефектности» правовой модели использования средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, де юре сформировавшейся еще в 2017 г. Иными словами, заинтересованные в создании ЗТР уполномоченные органы государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации с указанного момента времени никак не могли рассчитывать на реальную финансовую поддержку, исходящую из федерального бюджета, которой и не могло быть чисто технически по причине отсутствия ее специального источника внутри данного элемента бюджетной системы России.

Поэтому единственно возможным, на наш взгляд, выходом из сложившихся обстоятельств для региональных властей стал путь санкционируемого Правительством Российской Федерации создания альтернативных территорий с особым правовым режимом — т. е. тех самых ОЭЗ и ТОР. Причем, как уже было сказано, пока что далеко не во всех таких российских субъектах этот путь привел к массовому появлению особых зон и территорий.

<sup>1</sup> Особый правовой режим для Арктической зоны Российской Федерации в целях ведения в ее границах предпринимательской деятельности де факто предусмотрен в части 1 статьи 1 Федерального закона от 13 июля 2020 г. № 193-ФЗ «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» (в ред. от 21 апреля 2025 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2020. — № 29. — Ст. 4503. Ненецкий автономный округ же был включен в состав названной зоны еще задолго до этого — в соответствии с пунктом 2 Приложения «Сухопутные территории Арктической зоны Российской Федерации», утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 2 мая 2014 г. № 296 (в ред. от 05 марта 2020 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2014. — № 18 (ч. I). — Ст. 2136.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. — 2025. — № 2. — Ст. 74.



Очевидный факт, что функционирование ОЗЗ и ТОР все-таки не стало той самой окончательной панацеей для некоторых российских субъектов из перечня 2023 г., позволившей им полностью отказаться от мер федеральной бюджетной поддержки за счет автономной реализации своего территориального хозяйственного потенциала, подтверждается и свежими данными от Счетной палаты Российской Федерации, летом 2025 г. констатировавшей в отчете об аудите реализации индивидуальных программ социально-экономического развития российских регионов в том числе следующее: Республика Карелия и Республика Тыва демонстрируют наибольшее количество мероприятий с привлечением средств федерального бюджета, где все еще не достигнуты плановые показатели; Республика Алтай сохранила крайне низкие числовые значения по уровню доходов населения; Республика Калмыкия и Курганская область не достигли необходимого порога при обеспечении в них роста инвестиций в основной капитал хозяйствующих субъектов; Псковская область также не всегда эффективно использовала предоставленные ей федеральные средства на мероприятия по развитию ведущих секторов региональной экономики [4].

Помимо всего вышесказанного, добавим, что не самую последнюю роль в неприменении на практике положений ЗТР и иных актов в составе законодательства о ЗТР и, как следствие, в их бесповоротной отмене в конце 2024 – начале 2025 г. сыграли отдельные, но все-таки существенные юридико-технические ошибки, допущенные в нормативных формулировках профильных федеральных правовых актов, о кото-

рых шла речь выше (хотя официальные представители Правительства Российской Федерации при подготовке соответствующего законопроекта их так и не признали).

Справедливости ради обратим внимание читателя на то, что к настоящему моменту не все обстоит однозначно и с доктринальной позицией по данному вопросу, поскольку отечественные правоведы пока воздерживаются от каких-либо оценок, как положительных, так и отрицательных, в отношении полной законодательной отмены правового режима ЗТР, просто констатируя уже свершившуюся реформу в области правового регулирования особых режимов ведения экономической деятельности на отдельных территориях в Российской Федерации как данность [1. – С. 8; 3. – С. 49; 6. – С. 42].

Впрочем, остается еще один, последний и, можно сказать, риторический вопрос, на который представляется затруднительным дать скорый и развернутый ответ: если на правотворческую деятельность нашего государства, особенно на подзаконном уровне (общеправительственном и министерском), сформировавшую за многие годы целую плеяду нормативных актов, устанавливавших правовой режим ЗТР, уточнявших порядок его применения и базировавшихся на множестве специально произведенных для этого экономико-математических расчетов, были затрачены усилия немалого числа компетентных должностных лиц, трудившихся более чем десятилетие, то почему же вывод о полной ненужности интересующего нас правового режима был сделан так поздно и при том столь стремительно?

### Список литературы

1. Брызгалов А. В., Федорова О. С., Королева М. В., Богуцкий Н. П. Основные изменения в Налоговом кодексе РФ в 2025 году // *Налоги и финансовое право*. – 2025. – № 1. – С. 1–127.
2. Носков И. Ю. «Настоящие» российские свободные экономические зоны (Калининград, Находка, Калмыкия) // *Законодательство*. – 1997. – № 6.
3. Онищенко К. В. Развитие налогообложения резидентов территориальных преференциальных режимов // *Юрист*. – 2025. – № 5. – С. 48–53.
4. Прокопьев Ю. Депрессивные регионы не выполнили план по инвестициям // «Российская газета». – 31 июля 2025 г. – URL: <https://rg.ru/2025/07/31/reg-sibfo/depressivnye-regiony-ne-vypolnili-plan-po-investiciiam.html>
5. Тюрин И. В. Отказ от правового режима зон территориального развития в Российской Федерации с точки зрения признания несовершенства их организационно-правовой модели (Часть I) / *Экономика. Право. Общество*. – 2025. – Т. 10. – № 3 (43). – С. 127–135.
6. Хаустов Д. В. Обзор нового законодательства и судебной практики // *Экологическое право*. – 2025. – № 2. – С. 41–45.