

УДК 347:338(571.6)(045)

*М.В. Ниязова, В.Е. Варавенко***МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ ДИНАМИКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
О СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОНАХ**

Исследование посвящено развитию концептуальных основ междисциплинарного подхода к анализу эффектов институциональной динамики свободных экономических зон на общественные отношения. Применены общенаучные и частно-научные методы, положения новой институциональной экономической теории. Разработана и обоснована аналитическая процедура исследования динамики законодательства о свободных экономических зонах, представляющая поэтапное выделение статического и динамического, количественного и качественного в исследуемом явлении. На примере законодательства о территориях опережающего развития и свободного порта Владивосток, действующих в Дальневосточном федеральном округе, проиллюстрирован ход и результаты такого анализа, выявлены тенденции и факторы динамики. Эмпирической основой стали редакции федеральных законов и подзаконные акты о преференциальных режимах. В результате установлено, что в 2015-2022 гг. наблюдается нелинейная динамика интенсивности изменений законодательства, а развитие свободных экономических зон в макрорегионе демонстрирует присутствие прогрессивных и регрессивных изменений института. Сделан вывод о расширении географии преференциальных режимов, введении инструментов противодействия оппортунизму, усилении межотраслевых взаимосвязей законодательства, введении электронных процедур администрирования, свидетельствующие о прогрессе института свободных экономических зон и его нормативной составляющей. В тоже время показано усиление роли органов государства в сфере администрирования свободных экономических зон за счет ослабления общественного участия, сближение преференциальных режимов. Применение разработанного подхода к анализу динамики законодательства позволит создать предпосылки прогнозирования развития института свободных экономических зон, выработки рекомендаций по его совершенствованию.

Ключевые слова: институт свободных экономических зон, изменения, динамика права, резиденты, Дальний Восток России.

DOI: 10.35634/2412-9593-2024-34-3-530-539

Формальный институт свободных экономических зон (СЭЗ) и его нормативная составляющая – законодательство о СЭЗ, находится в постоянном движении. Оно осуществляется под влиянием внутренних и внешних факторов, отражаясь на содержании юридических предписаний (структурно-функциональных связях), правовых формах и методах регулятивного воздействия права на общественные отношения [1]. Исследование временного ряда изменений явления позволяет получить обобщенную информацию о его динамике: развитии и деградации [2; 3], определить качественное состояние и специфику функционирования права (количество и интенсивность, направленность (прогресс или регресс), тенденции и пр.), его свойств, структурных элементов, связей и эффектов.

В анализ изменений законодательства вовлечена значительная часть ученых разных отраслей экономики и права. Существуют множество эмпирических страноведческих и сравнительно правовых исследований эволюции законодательства в Европе, Азии, Америке, эффектов его принятия [4-8]. Растет число публикаций о влиянии СЭЗ на экономический рост, особенно в Китае¹, о новых подходах к анализу результатов деятельности, например, на основе совокупности показателей оценки, статистического метода DID [9-11] и т. д. Как показывает проведенный обзор, законодательство о СЭЗ преимущественно исследуют как совокупность норм, влияющих на либерализацию экономики, повышение качества торговых моделей, содействие инвестициям и инновациям. Его эффективность анализируется по степени достижения поставленных перед ним социально-экономических целей, выявляя, как правило, отдельные казусы, но упуская при этом динамическую составляющую. Поэтому остается открытым вопрос о динамике законодательства о СЭЗ, научно-обоснованном подходе к анализу эффектов его применения на связанные с ним общественные отношения.

¹ По данным отчета UNCTAD, в 2019 г. в мире насчитывалось более 7 000 СЭЗ в 145 экономиках, из которых более половины приходилось на Китай.

В ходе проведенного исследования авторами разработаны концептуальные основы междисциплинарного подхода к анализу динамики СЭЗ как института², предполагающего его оценку в двух разрезах: как отдельной совокупности правовых норм и как части сложной системы. В первом случае анализируют правовые нормы института СЭЗ в процессе адаптации к изменяющимся потребностям общественной жизни, т. е. исследуют количество и интенсивность [1], характер изменений законов и подзаконных актов, а также тенденции судебной практики, связанной с деятельностью резидентов. На втором этапе анализ сосредоточен на исследовании результативности выполняемых им [законодательством о СЭЗ] функций в системе. И здесь он состоит преимущественно из оценки социально-экономических показателей развития территорий и влияния на их рост.

Целью данной работы, с учетом ее ограниченного объема, является описание одного из аспектов междисциплинарного подхода – методических основ аналитического исследования динамики нормативной составляющей института СЭЗ, а также хода и результатов его применения: выявления и оценки тенденций развития института.

Философской основой исследования динамики законодательства является идея развития. Понимаемое как «определенно направленное, необратимое изменение объекта: или просто от старого к новому, или от простого к сложному, от низкого уровня ко все более высокому», развитие существует во взаимосвязи с деградацией: «переход от высшего к низшему, от более совершенного к менее совершенному, понижение уровня организации системы» [12]. Диалектическое единство развития и деградации проявляется в том, что объект, явление, система в целом может прогрессировать, а некоторые их элементы, компоненты, аспекты – деградировать, и наоборот. В свете данных положений следует воспринимать и объяснять изменения института СЭЗ.

На базе общенаучных и частно-научных методов, положений новой институциональной экономической теории, авторами предложена аналитическая процедура исследования динамики законодательства о СЭЗ, представляющая собой поэтапное выделение статического и динамического, количественного и качественного в исследуемом явлении:

1) получение информации о статическом состоянии законодательства в определенном периоде времени на основе исследования редакций федеральных законов, регулирующих типы СЭЗ, и подзаконных актов;

2) количественный анализ данных об изменениях по основным направлениям регулятивного воздействия, видам нормативных актов, подведомственности, интенсивности (по годам) и др.;

3) качественный анализ изменений законодательства, связанный с их интерпретацией и выявлением тенденций, выявлением пробелов регулирования, факторов динамики законодательства и пр.

Нормативная база данной работы ограничена федеральным уровнем специального законодательства о СЭЗ: федеральными законами, регулирующими создание и функционирование разных типов СЭЗ, а также результатами подзаконного правотворчества Правительства России и федеральных органов исполнительной власти, тексты которых размещены в справочной поисковой системе КонсультантПлюс по состоянию на 31.05.2023 г. Авторы «выносят за скобки» отраслевое законодательство, содержащее отдельные нормы о преференциальных режимах, а также законодательство субъектов федерации, что также обусловлено ограниченным объемом данной работы.

Проиллюстрируем ход и результаты анализа динамики законодательства, определяющего режим двух типов СЭЗ, действующих в Дальневосточном федеральном округе (ДФО) и находящихся в сфере ответственности Минвостокразвития России: территорий опережающего развития (ТОР) и свободного порта Владивосток (СПВ).

Преференциальный режим этих типов СЭЗ регулируется двумя федеральными законами³ и совокупностью подзаконных актов. За период 2015-2022 гг. закон о ТОР претерпел 16 редакций, включающих более 200 изменений, а закон о СПВ – 14 редакций и более 50 изменений, которые сопро-

² Исходя из положений новой институциональной экономической теории, под институтом СЭЗ будем понимать формальный институт, состоящий из нормативного компонента, в значительной степени совпадающего с правовыми предписаниями, резидентов как адресата предписаний и публичных или квазипубличных структур как гарантов санкций. В России функционируют такие типы СЭЗ, как особые экономические зоны, территории опережающего развития, свободный порт Владивосток, специальный административный район на территории острова Русский и Арктическая зона Российской Федерации и др.

³ Федеральные законы от 29.12.2014 № 473-ФЗ «О территориях опережающего развития в Российской Федерации» (Закон о ТОР), от 13.07.2015 № 212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (Закон о СПВ).

вождались изменениями в количестве более 100 и 50 в подзаконных актах о ТОР и СПВ соответственно.

Количественный анализ показал, что изменения законодательства о СЭЗ проводились в разных предметных областях регулятивного воздействия – направлениях регулирования, различающихся по видам общественных отношений в сфере создания и функционирования СЭЗ. В законе о ТОР такими стали: создание и прекращение существования территорий (32 %), управление территориями (19 %), правовой статус резидентов (17 %), осуществление трудовой деятельности (15 %), землепользование (8 %), градостроительство (4 %), особенности осуществления государственного контроля (4 %) и таможенный контроль (1 %). Количественные параметры изменений по направлениям регулирования в законе о СПВ несколько отличаются: управление территорией (23 %), создание и прекращение существования территории (21 %), правовой статус резидентов (17 %), градостроительство (17 %), таможенный контроль (11 %), особенности осуществления государственного контроля (5 %), землепользование (4 %), осуществление трудовой деятельности (2 %).

Подзаконные нормативно-правовые акты о ТОР и о СПВ принимались на всех уровнях исполнительной власти и конкретизировали разные направления правового регулирования. Основные виды подзаконных актов о ТОР – постановления Правительства России (57 %) и приказы Минвостокразвития России (30 %), а также Минфина России (7 %). На основе и в соответствии с законом о СПВ больше всего принято приказов министерств (Минфина России (41 %) и Минвостокразвития России (37 %)), доля постановлений Правительства России – 19 %. Вспомогательно-разъяснительную роль имеют множества писем ФТС России и Дальневосточного таможенного управления, ФНС России и её управлений в субъектах РФ, Росреестра и прочих ведомств.

Количество изменений подзаконных актов по направлениям регулирования закона о ТОР: создание и прекращение существования территорий (41 %), управление территорией (20 %), правовой статус резидентов (17 %), таможенный контроль (8 %), осуществления государственного контроля (5 %), налогообложение (4 %), градостроительство (3 %), землепользование и трудовые отношения (по 1 %); закона о СПВ: таможенный контроль (46 %), налогообложение (19%), правовой статус резидентов (13 %), управление территорией и трудовые отношения (по 6 %), землепользование⁴ и особенности осуществления государственного контроля (по 4 %), создание и прекращение существования территории (2 %).

Качественный анализ изменений законодательства о СЭЗ приведем в хронологическом порядке.

2014 год – изменения в закон о ТОР не вводились, подзаконные акты не принимались.

2015 год – начало изменений федеральных законов и их конкретизации на основе подзаконных актов (13 %). В законе о ТОР произошли изменения в управлении территориями: расширены полномочия управляющей компании, дополненные функцией о представлении и защите прав и законных интересов резидентов в суде, предъявлении исков по делам, возникающим из административных и иных публичных правоотношений; установлена возможность создания ТОР на территориях ЗАТО с 2016 г. Помимо издания постановлений о создании первых ТОР, приняты подзаконные нормативные акты в направлениях регулирования:

– управление территориями – конкретизирующие порядок согласования перечня функций, передаваемых управляющей компанией ее дочернему обществу, формирования и деятельности наблюдательного совета, порядок ведения реестра резидентов и представления документов, подтверждающих этот статус, требования к структуре отчета о деятельности управляющей компании ТОР Дальневосточных регионов и сроки его размещения на официальном сайте;

– правовой статус резидентов – определяющие формы свидетельства, удостоверяющего регистрацию юридического лица или индивидуального предпринимателя в качестве резидента, договора аренды имущества и методику расчета арендной платы по такому договору, формы соглашения об осуществлении деятельности на ТОР и заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности, примерной формы бизнес-плана, критериев и методику оценки заявки и бизнес-план, а также устанавливающий порядок обжалования решения управляющей компании об отказе в заключении соглашения об осуществлении деятельности;

– таможенный контроль – вводящие порядок ведения учета товаров и формы отчетности о таких товарах, их заполнения, порядок и сроки представления в таможенный орган;

⁴ Учтены изменения Земельного кодекса РФ, связанные с землепользованием резидентов СПВ.

- градостроительство – устанавливающие виды подготовительных работ, выполнение которых допускается до получения разрешения на строительство объектов;
- землепользование – определяющие порядок передачи управляющей компании на праве собственности или аренды находящейся в государственной или муниципальной собственности недвижимости (земли, объектов капитального строительства и пр.), распоряжения ею;
- особенности осуществления госконтроля – вводящие правила проведения совместных плановых проверок резидентов уполномоченными контролирующими государственными (муниципальными) органами.

В этот год изменения в закон о СПВ не вносились, издавались только подзаконные акты в следующих направлениях регулирования:

- управление территорией – устанавливающие порядок ведения реестра резидентов и предоставления сведений из него, критерии отбора резидентов (в т. ч. объем капвложений не менее 5 млн руб.), согласования внеплановых проверок резидентов;
- правовой статус резидентов – порядок и сроки обжалования решения управляющей компании об отказе в заключении соглашения об осуществлении деятельности, формы свидетельства резидента, заявки на заключение соглашения, формы и порядка выдачи свидетельства о выполнении резидентом соглашения об осуществлении деятельности, требования к бизнес-плану.

Важно, что в 2015 г. резидентам СПВ была представлена в Земельном кодексе РФ возможность предоставления земли в аренду без проведения торгов.

В **2016 году** законодательство о СЭЗ в ДФО наиболее расширилось (22 %). Нормы закона о ТОР по созданию территорий распространены на моногорода, а по управлению – из перечня органов, в которые управляющая компания предоставляет информацию о приобретении статуса резидента, исключены органы, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полной и своевременной уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды⁵. Приняты подзаконные акты в сфере регулирования таможенного контроля, устанавливающие порядок и технологии совершения таможенных операций таможенной процедуры свободной таможенной зоны (СТЗ), а также порядок проведения таможенными органами идентификации иностранных товаров. Продолжилось создание новых ТОР.

СПВ также был расширен территориально муниципальными образованиями, в связи с чем, помимо сферы создания территорий, внесены изменения в управлении, таможенном контроле и градостроительстве, включив и другие субъекты (муниципалитеты) ДФО. Из перечня органов, в которые управляющая компания предоставляет информацию о приобретении статуса резидента, исключены органы, осуществляющие контроль за правильностью исчисления, полной и своевременной уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды⁵. Подзаконные акты уточняли действие закона о СПВ в основном в сфере таможенного контроля: определен порядок и технологии совершения таможенных операций таможенной процедуры СТЗ, а также порядок проведения идентификации иностранных товаров, установлены требования к обустройству и оборудованию СТЗ, особенности применения таможенной процедуры таможенного транзита товаров, формы отчетности о товарах под СТЗ, порядок ввоза, вывоза, хранения товаров и уничтожения товаров, пришедших в негодность, утвержден порядок обеспечения контрольно-пропускного режима и доступа лиц на портовые и логистические участки СПВ, осуществления таможенными органами санитарно-карантинного, ветеринарного и фитосанитарного контроля и пр. В сфере осуществления государственного контроля определены правила проведения совместных плановых проверок резидентов уполномоченными контролирующими государственными (муниципальными) органами.

С **2017 года** снижается активность правотворчества (7 %). В законе о ТОР изменения произошли в управлении территориями (дополнен функционал управляющей компании правом выступать участником синдицированных кредиторов) и градостроительстве (документация по планировке ТОР утверждается без публичных слушаний и обсуждения). Подзаконные акты связаны с созданием новых ТОР.

Закон о СПВ также не претерпел значительных изменений. Они были преимущественно направлены на уточнение правил градостроительства. Законодатель предусмотрел перераспределение полномочий муниципальных органов и городского округа между органами местного самоуправления

⁵ Изменение связано с прекращением действия федерального закона от 24.07.2009 № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» и передачей соответствующих полномочий федеральной налоговой службе.

и органами государственной власти субъектов, уточнил формы слушаний по проекту планировки территории. В таможенном контроле конкретизировано пребывание иностранных граждан, регулирование которого перенаправлено на специальный федеральный закон.

Внесены изменения в подзаконные акты о СПВ в сфере управления территорией (в порядок согласования внеплановых проверок резидентов (2015 г.)), таможенный контроль (в требования к обустройству и оборудованию территории с СТЗ (2016 г.)) и т. д.

2018 год – наиболее спокойный (устойчивый) год (4 %). В законе о ТОР отменены полномочия федеральных органов исполнительной власти в сфере миграции трудовой силы резидентов, а в землепользовании появилась возможность установления публичного сервитута, регулирование которого отослано к земельному законодательству, но с учетом норм закона о ТОР. Внесены изменения в уже установленные в подзаконных актах нормы о ТОР в сфере управления (в порядок согласования перечня функций, передаваемых управляющей компанией ее дочернему обществу и положение о наблюдательном совете (2015 г.)), землепользовании (в методику расчета арендной платы (2015 г.)), правового статуса резидентов (в примерную форму соглашения об осуществлении деятельности (2015 г.)) и др.

Изменение в СПВ связано только с созданием территории, которое предусматривало ее очередное расширение.

2019 год – активизация правотворческой деятельности, преимущественно за счет изменения закона о ТОР (15 %). В соответствии с новой редакцией закона внесены изменения в направлениях:

– создание ТОР – уточнен перечень требований к информации, на основании которой вносится предложение о создании ТОР (сведения о создаваемой территории должны содержаться в стратегических планах развития субъектов); отменено требование к постановлению о создании ТОР содержать указание на уровень применяемых резидентами технологий и методов производства, оборудования по видам деятельности; расширен круг лиц и усложнена процедура согласования предложений о создании или изменении ТОР, предполагающих включить прилегающую акваторию; в соглашении о создании ТОР, с одной стороны, уточнены условия предоставления резидентам налоговых льгот (по уплате налогов на имущество организаций, земельного налога) и сроков их предоставления, как и порядок исполнения субъектом обязательств по финансовому обеспечению размещения объектов инфраструктуры, а с другой – определены сроки проведения работ по описанию местоположения границ (до 6 мес.) и ответственность за неисполнение (или ненадлежащее исполнение) обязательств; расширен перечень форм предоставления обязательств субъекта по финансированию инфраструктуры; предусмотрено преобразование ТОР по решению Правительства России;

– управление территорией – введена методика оценки эффективности и мониторинга показателей эффективности, снято количественное ограничение состава наблюдательного совета (в 10 чел.), расширен перечень лиц, согласующих инвестиционные программы и планы развития госкорпораций, госкомпаний и иных организаций с государственным участием;

– правовой статус резидентов – введены уточнения в части пользования водными объектами (в соответствии с Водным кодексом РФ), установлена ответственность сторон соглашения об осуществлении деятельности за неисполнение (ненадлежащее исполнение) обязательств по соглашению, повышена юридическая сила нормативного акта, утверждающего форму соглашения об осуществлении деятельности (с приказа Минвостокразвития России до постановления Правительства России), введено ограничение на получение статуса резидента для организаций, осуществляющих определенные виды деятельности (добыча нефти, природного газа и (или) газового конденсата, заготовка древесины и их реализация, банковская, страховая или клиринговая деятельности, профессиональное участие на рынке ценных бумаг или негосударственные пенсионные фонды).

– таможенный контроль – введена отсылка к праву ЕАЭС;

– особенности осуществления госконтроля – конкретизирован порядок проведения плановых проверок (в соответствии с отдельным федеральным законом), при котором вправе присутствовать представитель уполномоченного федерального органа и (или) управляющей компании, установлены сроки и исключения из них в отношении продления проверки разных категорий резидентов (малых предприятий и пр.).

Подзаконные акты о ТОР касались создания новых территорий и определения требований к оборудованию ТОР для целей таможенного контроля, а также внесения изменений в ранее установленные нормы таможенного контроля (в компетенции таможенных органов (ДВТУ) к территориям с

СТЗ, установленные в 2017 г.) правовой статус резидентов (в примерную форму заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности, примерной формы бизнес-плана (2015 г.), порядок согласования перечня функций, передаваемых управляющей компанией ее дочернему обществу (2015 г.) и др.

Изменения закона о СПВ были связаны только с особенностями осуществления госконтроля. В 2019 г. уполномоченным федеральным органам и (или) управляющей компании представлено право присутствовать при проведении плановых проверок, а также, как и в случае с ТОР, конкретизированы сроки и исключения из них в отношении продления проверки разных категорий резидентов (малых предприятий и пр.). Подзаконные акты в сфере СПВ в рассматриваемом периоде не претерпели изменений по составу и содержанию.

2020 год – средняя правотворческая активность (6 %). Закон о ТОР дополнен в направлении регулирования, относящемся к созданию территорий, обозначением дополнительной причины прекращения их существования (если муниципальное образование, в границах которого расположена ТОР, получает поддержку в рамках правового режима, определенного федеральным законом «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации») и правового статуса резидентов (конкретизированы формулировки определений, правила создания резидентами филиалов и представительств, перечня существенных нарушений резидентом условий соглашения об осуществлении деятельности, расширены основания для заключения соглашения об осуществлении деятельности). Подзаконными актами впервые преобразованы территории, созданные в 2016 и 2017 гг., уточнялось регулирование других ТОР, а преференциальный режим ТОР расширен до Арктической зоны России, также утверждены методика расчета объема добавленной стоимости и примерная форма соглашения об осуществлении деятельности.

Внесены изменения в компетенции таможенных органов ДВТУ по совершению таможенных операций (2017 г.), требования к оборудованию ТОР для целей таможенного контроля (2019 г.), примерную форму договора аренды имущества и методике расчета арендной платы (2018 г.) и др.

В законе о СПВ отменены ряд положений в сфере управления территорией, сократившие полномочия управляющей компании (предоставление земельных участков), таможенном контроле (особенности въезда, выезда и пребывания иностранных граждан на территории СПВ) и землепользования⁶ (отменена возможность предоставления резидентам в аренду земельных участков без проведения торгов).

2021 год – один из наиболее динамичных периодов (19 %). В законе о ТОР изменения коснулись:

– создания и прекращения существования территорий – предусмотрена возможность и порядок объединения территорий и прекращения в связи объединением, расширены формы заключения соглашения о создании ТОР (электронной формой), ограничены полномочия наблюдательного совета (в части проектов иных инвесторов), конкретизированы полномочия Минвостокразвития в сфере градостроительства (определена цель выдачи разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию, утверждения документации по планировке территорий и предоставления земельных участков в федеральной собственности, а также принятия решения о резервировании земель и принудительном отчуждении земельных участков и сервитутов земельных участков, отменена возможность осуществления государственного строительного надзора в случаях и контроля за выполнением резидентом соглашения и передана в сферу ответственности управляющей компании) и управляющей компании в сфере управления (вместо функции многопрофильного центра предоставления публичных услуг введены функции по привлечению инвесторов и разработке планов развития ТОР);

– правового статуса резидентов – расширен перечень форм подачи заявки и документов (электронной формой), уточнен порядок осуществления контроля и предоставления отчетности по выполнению условий соглашения, непредоставление которой становится его существенным нарушением);

– градостроительства – расширен перечень лиц, принимающих решение о подготовке документации по планировке ТОР, а также ее подготавливающих (помимо управляющей компании ими могут быть резиденты и иные лица), отменено разрешение не предоставлять градостроительные планы земельных участков при получении разрешений на строительство;

⁶ Изменение связано с прекращением действия нормы Земельного кодекса РФ в сфере землепользования резидентов СПВ.

– землепользования – уточнены полномочия управляющей компании в вопросе принудительного отчуждения недвижимого имущества (земли и пр.) и его оценки, конкретизированы особенности резервирования земельных участков (только в пределах ТОР), изменена форма волеизъявления лица о сервитуте (с заявления на ходатайство) и дополнен перечень организаций, имеющих на него право, определен порядок реализации сервитута (на лицо, ходатайствующее о публичном сервитуте, возложены издержки на публикацию, ознакомление заинтересованных лиц и пр.);

– государственного контроля – стал определяться отдельными федеральными законами (о государственном (муниципальном) контроле и о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при его проведении).

Подзаконные акты о ТОР конкретизировали такое направление, как управление – установлен регламент по предоставлению Минвостокразвития России государственной услуги по выдаче разрешений на строительство и ввод объектов в эксплуатацию. Состав подзаконных актов о ТОР не изменялся, однако были внесены содержательные изменения в уже действующие, например, в постановления Правительства России о создании ТОР, методику оценки эффективности и мониторинга показателей ТОР.

Изменения в законе о СПВ связаны с уточнением:

– создания и управления территорией – внесены изменения в критерии отбора резидентов (объем капложений сокращен с 5 млн руб. до 500 тыс. руб.); переданы в сферу ответственности Минвостокразвития России полномочия наблюдательного совета о разрешении (запрете) видов предпринимательской деятельности, об установлении критериев оценки бизнес-плана, и информировании ведомства (налоговые, таможенные и пр.); о резидентах (заключении соглашения о деятельности или его расторжении); уточнены правила формирования наблюдательного совета, его состава и полномочий (исключен экономический мониторинг территории, добавлено рассмотрение хода реализации инвестиционных проектов резидентов); определено, что порядок осуществления контроля за выполнением резидентами соглашений управляющей компанией устанавливает уполномоченный федеральный орган; добавлен функционал управляющей компании (по привлечению инвесторов и разработке планов развития территории и обеспечению деятельности наблюдательного совета); упразднен общественный совет СПВ;

– правового статуса резидентов – расширен состав форм подачи заявки и документов (электронной формой) и установлен его порядок;

– государственного контроля – так же, как и в отношении ТОР, стал определяться отдельными федеральными законами (о государственном (муниципальном) контроле и о защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при его проведении).

Внесены изменения в подзаконные акты СПВ в сфере управления территорией (в критерии отбора резидентов (2015 г.)) и пр.

В **2022 году** интенсивность изменения законодательства о СЭЗ в ДФО связана с уточнением закона о ТОР, появлением новых правил в нем и передачей полномочий правотворчества в СПВ (14 %).

Закон о ТОР, помимо существенной редакционной правки, связанной с его наименованием, претерпел следующие изменения:

– правовой статус резидентов – расширен состав форм подачи заявки на заключение соглашения (конкурсной процедурой), определены требования к решению о проведении конкурса, правила к нему, порядок оценки заявки и ее форма; установлены исключения из перечня видов деятельности (организации, занимающиеся запрещенными видами деятельности, но использующие право на освобождение от исполнения обязанностей налогоплательщика);

– землепользование – дополнен правилами об особенностях отнесения земельных участков ТОР к определенной категории земель, которые предполагают внесение ее категории в ЕГРН на основании утвержденной документации о планировке ТОР (за исключением некоторых случаев, а также дополнительного согласования из-за земель сельскохозяйственного назначения).

В подзаконные акты о ТОР введены уточнения в направлениях:

– управления территориями – установлены особенности применения норм статьи 9 федерального закона о защите и поощрении капитальных вложений (т. н. стабилизационная оговорка); правила осуществления контроля за выполнением резидентами соглашений об осуществлении деятельности, разработки планов развития ТОР;

– правового статуса резидентов – конкретизированы требования к решению о проведении конкурса на право заключения соглашения об осуществлении деятельности, порядок и требования к формату подачи в электронной форме заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности, а также самой заявки и прилагаемых к ней документов.

Также внесены изменения в постановления Правительства России о создании ТОР и о порядке передачи управляющей компании на праве собственности или аренды, находящейся в государственной или муниципальной собственности недвижимости (земли, объектов капитального строительства и пр.), распоряжения ею (уточнены виды передаваемой недвижимости), в приказы Минвостокразвития России о Положении наблюдательного совета, о примерной форме договора аренды имущества и методике расчета арендной платы, в приказ Минфина России об установлении порядка и технологии совершения таможенных операций таможенной процедуры СТЗ и т. д.

Изменения в Закон о СПВ носили редакционный характер.

Подзаконное правотворчество о СПВ связано в основном с уточнением правил, полномочия по установлению которых изменены в 2021 г., а именно:

– создание и прекращение существования территорий – определен Минвостокразвития России перечень запрещенных видов предпринимательской деятельности для резидентов;

– управление территорией – отменена норма о полномочиях Минвостокразвития России обеспечивать деятельность наблюдательного совета СПВ; определены правила контроля за выполнением резидентами соглашений об осуществлении деятельности;

– правовой статус резидентов – конкретизированы критерии оценки бизнес-плана, правила к формату подачи заявки в электронной форме на заключение соглашения об осуществлении деятельности и документов к ней.

Отменен подзаконный акт о СПВ в сфере управления территорией (порядок согласования внеплановых проверок резидентов (2015 г.)).

В результате анализа временного ряда изменений законодательства о СЭЗ в ДФО можно выделить следующие тенденции динамики института СЭЗ:

– нелинейная динамика, характеризующаяся разной интенсивностью изменений законодательства: максимальная наблюдалась в 2016 и 2021 гг., минимальная – в 2018 г.;

– расширение географии применения преференциальных режимов и видов деятельности (в т. ч. за счет введения исключений);

– усиление публичных начал в администрировании функционирования преференциального режима: ограничение полномочий наблюдательного совета и уполномоченного федерального органа, и передачей отдельных функций в сферу ответственности управляющей компании и ослабление;

– снижение роли общественного контроля, например, из-за расформирования общественного совета СПВ;

– развитие санкционного механизма, способствующего снижению оппортунистического поведения резидента и управляющей компании за нарушение правил института в связи с вводом ответственности сторон за нарушение условий соглашения об осуществлении деятельности, повышением юридической силы его формы и т. д.;

– автоматизация процессов администрирования СЭЗ, например, введение электронного документооборота при создании ТОР, в частности, заключении соглашений об их создании, при приобретении статуса резидента (подача электронной заявки) и др.;

– усиление взаимосвязи законодательства о СЭЗ с законодательством иной отраслевой принадлежности, в частности, увеличение в законах о ТОР и СПВ отсылок к источникам налогового, таможенного, земельного права;

– сближение преференциальных режимов ТОР и СПВ по механизму управления территориями, полномочиям управляющей компании, объему капиталовложений, особенностям государственного контроля и др.

К внешним, социально-экономическим факторам, обуславливающим выявленные тенденции динамики института СЭЗ, относятся хроническое отставание ДФО от среднероссийских темпов социально-экономического развития, «коронакризис», развитие цифровых технологий, международное давление, повышение неопределенности и структурной трансформации экономики, изменения в смежных отраслях права и законодательства (например, налоговом, земельном и пр.) и др.

К внутренним факторам относится наличие пробелов и противоречий в регулировании: временного лага в принятии подзаконных актов (например, устанавливающего форму соглашения об осуществлении деятельности, критерии оценки бизнес-плана и пр.); несоответствие содержания нормативных актов предметной области и компетенции органа, принявшего их (например, приказ Минвостокразвития России определял форму соглашения об осуществлении деятельности до 2019 г.); отсутствие конкретизации подзаконными актами отдельных направлений преференциального режима (например, в области медицинской, образовательной деятельности, аквакультуры (рыбоводства), рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов) и т. д.

Оценка тенденций динамики законодательства о СЭЗ в ДФО в свете идеи развития демонстрирует присутствие как прогрессивных, так и регрессивных изменений института СЭЗ. Так, расширение географии преференциальных режимов, введение инструментов противодействия оппортунизму, усиление межотраслевых взаимосвязей законодательства, введение электронных процедур администрирования несомненно свидетельствуют о прогрессе института СЭЗ и его нормативной составляющей. Остальные тенденции не так однозначны. Например, усиление роли органов государства в сфере администрирования СЭЗ, проводимое в законодательстве, осуществляется за счет ослабления общественного участия в этих процессах: развитие публичного начала сопровождается деградацией частного. Сближение преференциальных режимов ТОР и СПВ, выражающееся, в частности, в установлении единого «входного порога» размера капиталовложений резидентов, демонстрирует направленность изменений «от сложного – к простому».

Итак, предлагаемые методологические основы аналитического исследования динамики законодательства позволяют выделить и описать количественные (временной ряд изменений, интенсивность изменений по годам, видам нормативно-правовых актов) и качественные (структуру и содержание изменений по направлениям регулирования, методам и формам регулятивного воздействия на отношения в сфере создания и функционирования территорий) характеристики изменений института СЭЗ. Применение данного подхода к анализу полной нормативной составляющей института СЭЗ – не только специального, но и отраслевого (налогового, таможенного, земельного, др.) законодательства позволит создать предпосылки прогнозирования развития института СЭЗ, выработки рекомендаций по его совершенствованию.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Кулапов В.Л. Теория государства и права. М.: КноРус. 380 с.
2. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права: монография. 3-е изд., переаб. и доп. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. 524 с.
3. Берг Л.Н., Березина Е.А. Теория права: правовое воздействие и правовое регулирование. М.: Юрайт, 2023. 393 с.
4. Takahasi Yu., Uitto J.I. Evolution of river management in Japan: from focus on economic benefits to a comprehensive view. *Global Environmental Change*, Vol. 14 (upplement), 2004, pp. 63-70, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2003.11.005>.
5. Stojčić N., Vojinić P., Aralica Z. Trade liberalization and export transformation in new EU member states. *Structural Change and Economic Dynamics*, Volume 47, 2018, pp. 114-126. <https://doi.org/10.1016/j.strueco.2018.08.004>.
6. Олейников С.Н., Шестопал С.С., Турянская Е.С. Динамика современного законодательства: типичные (классические) и нетипичные факторы содержательной эволюции // *Балтийский гуманитарный журнал*. 2019. № 3. С. 213-219.
7. Ramsey D., Soldevila-Lafon V., Viladomiu L. Environmental regulations in the hog farming sector: A comparison of Catalonia, Spain and Manitoba, Canada. *Land Use Policy*, Vol. 32, 2013, pp. 239-249. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2012.10.020>.
8. Yang J., Zhang W., Zhao D., Zhao C., Yuan J. What can China learn from the UK's transition to a low-carbon power sector? A multi-level perspective. *Resources, Conservation and Recycling*, Volume 179, 2022. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2021.106127>.
9. Ge W. Special Economic Zones and the Opening of the Chinese Economy: Some Lessons for Economic Liberalization. *World Development*, Volume 27, Issue 7, 1999, pp. 1267-1285. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00056-X](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00056-X).
10. Wang J. The economic impact of Special Economic Zones: Evidence from Chinese municipalities. *Journal of Development Economics*, Volume 101, 2013, pp. 133-147. <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2012.10.009>.

11. Chen W., Hu Y., Liu B., Wang H., Zheng M. Does the establishment of Pilot Free Trade Test Zones promote the transformation and upgradation of trade patterns? *Economic Analysis and Policy*, Volume 76, 2022, Pages 114-128. <https://doi.org/10.1016/j.eap.2022.07.012>.
12. Спиркин А.Г.: *Философия: Учебник*. 2-е изд. М.: Гардарики, 2002. 736 с.

Поступила в редакцию 18.03.2024

Ниязова Марина Валентиновна, кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
E-mail: marinav.var@yandex.ru

Варавенко Виктор Евгеньевич, кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры гражданско-правовых дисциплин
E-mail: vevaravenko@gmail.com

ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университет»
690014, Россия, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41

M.V. Niyazova, V.E. Varavenko

METHODOLOGICAL BASIS FOR STUDYING THE DYNAMICS OF LEGISLATION ON SPECIAL ECONOMIC ZONES

DOI: 10.35634/2412-9593-2024-34-3-530-539

The research is devoted to the development of conceptual foundations of an interdisciplinary approach to analyzing the effects of institutional dynamics of special economic zones on social relations. It uses general scientific and private scientific methods, provisions of the new institutional economic theory. The authors present a developed and proved analytical procedure to study the dynamics of legislation on special economic zones, which represents the phased isolation of static and dynamic, quantitative and qualitative in the phenomenon under study. Using the example of legislation on the advanced special economic zones and the free port Vladivostok operating in the Far Eastern Federal District, the paper illustrates the progress and results of such an analysis, identifies trends and dynamics factors. The empirical basis of the study is the revision of federal laws and by-laws on preferential regimes. As a result, it is found that in 2015–2022 there was a non-linear dynamics of the intensity of legislative changes, and the development of special economic zones in the macroregion demonstrated the presence of progressive and regressive changes in the institution. The conclusion is made about the expansion of the geography of preferential regimes, the introduction of tools to counter opportunism, the strengthening of intersectoral interconnections of legislation, the introduction of electronic administration procedures, indicating the progress of the special economic zones institution and its regulatory component. At the same time, the study reveals the strengthening of the role of state bodies in the administration of special economic zones by weakening public participation, and the convergence of preferential regimes. The application of the developed approach to the analysis of the dynamics of legislation creates preconditions for predicting the development of the special economic zones institution, development of recommendations for its improvement.

Keywords: institution of special economic zones, changes, dynamics of law, residents, Far East of Russia.

Received 18.03.2024

Niyazova M.V., Candidate of Economics, Associate Professor at Department of Civil Law Disciplines,
E-mail: marinav.var@yandex.ru

Varavenko V.E., Candidate of Law, Associate Professor at Department of Civil Law Disciplines
E-mail: vevaravenko@gmail.com

Vladivostok State University
Gogolya st., 41, Vladivostok, Russia, 690014