
РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ:

вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

Выпуск 3(29) • Том 9 • 2022

МОСКВА, 2022

РЕГИОНАЛЬНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: вопросы политики, экономики и права

Научный журнал

**Наталья Юрьевна
ХАМАНЕВА**

Председатель Редакционного Совета, д.ю.н., профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации (Россия, г. Москва)

Редакционный Совет

**Майя Артасhevская
АСТАВАТУРОВА**

д.п.н., профессор, директор Центра этнополитических исследований, профессор
кафедры креативно-инновационного управления
и права Пятигорского государственного университета, координатор
Сети этнологического мониторинга и раннего предупреждения конфликтов
в СКФО (Россия, г. Пятигорск)

**Алексей Андреевич
АМИАНТОВ**

к.п.н., главный специалист Аппарата Государственной Думы ФС РФ,
преподаватель кафедры политических наук Российского университета дружбы
народов (Россия, г. Москва)

**Зауре Каримовна
АЮПОВА**

д.ю.н., профессор кафедры «Право» Казахского национального аграрного
университета (Казахстан, г. Алматы)

**Виктор Александрович
ГЛЕБОВ**

к.ю.н., заместитель заведующего кафедрой политического анализа
и управления Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Елена Евгеньевна
ГРИШНОВА**

д.п.н., заведующая кафедрой политологии МГТУ им. Н.Э. Баумана
(Россия, г. Москва)

**Адил Мавленович
ДЖУНУСОВ**

д.п.н., профессор, заведующий кафедрой политологии и права
Нового экономического университета имени Турса Рыскулова
(Казахстан, г. Алматы)

**Сергей Павлович
ЖДАНОВ**

к.ю.н., профессор кафедры гуманитарных и социально-экономических
дисциплин Военного института (общевойсковой) Военного
учебно-научного центра Сухопутных войск «Общевойсковой академии
Вооруженных Сил Российской Федерации» (Россия, г. Москва)

**Максим Александрович
МАЙСТАТ**

к.п.н., доцент Московского педагогического государственного университета
(Россия, г. Москва)

**Вадим Николаевич
МЕДВЕДЕВ**

к.ю.н., доцент Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Николай Павлович
МЕДВЕДЕВ**

д.п.н., профессор Российского университета дружбы народов
(Россия, г. Москва)

**Ольга Михайловна
МЕЩЕРЯКОВА**

д.ю.н., профессор кафедры международного права юридического факультета
Российского университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Ольга Алексеевна
НЕСТЕРЧУК**

д.п.н., профессор кафедры политического анализа и управления Российского
университета дружбы народов (Россия, г. Москва)

**Леонид Вячеславович
САВИНОВ**

д.п.н., декан факультета государственного и муниципального управления
Сибирского института управления – филиала
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Новосибирск)

**Игорь Леонидович
ТРУНОВ**

д.ю.н., профессор, Национальный президент Всемирной Ассоциации юристов
в Российской Федерации, заместитель председателя Международного Союза
юристов, действительный член (академик) Российской Академии адвокатуры,
член президиума Российской академии адвокатуры,
член Российской Академии Юридических наук,
академик РАЕН (Россия, г. Москва)

**Наталья Михайловна
ЧЕПУРНОВА**

д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор
кафедры государственно-правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной
службы при Президенте РФ (Россия, г. Москва)

**Виталий Андреевич
ЮСУПОВ**

д.ю.н., профессор, профессор кафедры государственно правовых дисциплин
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ, президент Волгоградского института экономики,
социологии и права (Россия, г. Москва)

Главный редактор:

МЕДВЕДЕВ Вадим Николаевич – к.ю.н., доцент Российской академии
народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ответственный редактор:

МАЙСТАТ Максим Александрович – к.п.н., доцент Московского
педагогического государственного университета (Россия, г. Москва)

УЧРЕЖДЕН

ООО «Издательство «Наука
сегодня»

Журнал зарегистрирован

Федеральной
службой по надзору
в сфере массовых
коммуникаций,
связи и охраны
культурного наследия

Регистрационный номер

ПИ № ФС77-57689

от 18 апреля 2014 г.

Журнал издается
один раз в три месяца

Журнал включен
в базу РИНЦ (Российский
индекс научного
цитирования)

Адрес редакции:

115598, г. Москва,
ул. Загорьевская,
д. 10, корп. 4,
цокольный этаж,
помещение I,
комната 7-1, офис 4

www.regionupravlenie.ru

E-mail:
regionupravlenie@yandex.ru

Мнение авторов
может не совпадать
с мнением редакции.

При перепечатке ссылка
на журнал обязательна.

Научные статьи,
публикуемые
в журнале,
подлежат обязательному
рецензированию.

Компьютерная верстка
Загуменов А.П.

Подписано в печать 30.09.2022

Формат 60х84/8.
Объем 9,75

Печать офсетная.

Заказ №

Тираж – 1000 экз.
(1-й завод – 500 экз.)

Отпечатано в типографии
ООО «Белый ветер»
115054, г. Москва,
ул. Щипок, 28

Тел.: (495) 651-84-56

СОДЕРЖАНИЕ

Медведев Н.П.

Федеральные округа и трансформация
региональной политики современной России..... 121

Аюпова З.К., Кусаинов Д.У.

От Империи Чингис-Хана к просторам
Улуг Великого Улуса: правовые источники..... 128

Попова Ю.А.

Исторические аспекты законодательного регулирования
свободных экономических зон в Российской Федерации 135

Лобанова Ю.В., Отц Е.В.

Социально-политическое осмысление последствий
компьютеризации и джентрификации в Кремниевой долине 143

Майстат М.А., Ломтев А.В., Батяновский В.В., Обухов М.А.

Политологическое образование: от формирования
самоидентичности личности до инструмента «мягкой силы» 153

Медведев В.Н.

Актуальные проблемы административного права.
Рабочая программа дисциплины (модуля) 163

НАШИ АВТОРЫ 189

ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ РУКОПИСЕЙ 191

Ю.А. ПОПОВА

*магистрант Института государственной службы
и управления Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ,
Россия, г. Москва*

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СВОБОДНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Свободные экономические зоны, появившиеся в России в конце XX века, прошли большой путь становления и развития. Законодательство в отношении свободных экономических зон пересматривалось несколько раз, устраняя пробелы и совершенствуясь. Статья посвящена историческим аспектам законодательного регулирования свободных экономических зон в Российской Федерации, проведен анализ нормативно-правового законодательства, относящегося к формированию и функционированию свободных экономических зон в Российской Федерации.

Ключевые слова: *свободная экономическая зона, особая экономическая зона, анализ, исторические аспекты, законодательное регулирование.*

Свободные экономические зоны прошли большой путь становления и развития от самых простейших форм до свободных экономических зон, которые мы можем наблюдать в настоящее время. Мировой опыт развития наглядно показал то, что любой тип предполагает тесную взаимосвязь с экономическим потенциалом той страны, в котором она функционирует. На данный момент понятие свободной экономической зоны не является единообразным для всех стран. Тем не менее, они являются важным феноменом современной экономической системы в мире, имея особый юридический статус. Законодательное регулирование территорий, которые имеют особый правовой статус, является важным аспектом их эффективного функционирования.

Впервые понятие свободной зоны было введено на международной конференции 1973 года в городе Киото. Следовательно, первым нормативно-правовым документом, в котором содержался термин «свободная зона», стала Киотская Конвенция от 18 мая 1973 года. Вышеуказанное определение означает часть территории, в пределах которой товары, находящиеся

на ней рассматриваются как находящиеся за пределами таможенной территории в отношении ввозных пошлин и налогов. Территория отличается тем, что на ней действует особый таможенный режим, предполагающий существенное сокращение применяемых административных барьеров, стимулируя внешнеэкономическую деятельность государства. Механизм свободных экономических зон с тех пор получил широкое распространение во всем мире.

Киотская Конвенция установила стандартные и рекомендуемые правила, которые должны применяться или рекомендуется применять соответственно. Одно из стандартных правил – это определение условий создания национальным законодательством, определение категорий товаров, которые могут допускаться в такие зоны, а также установление характера операций, которым могут подвергаться товары. Российская Федерация присоединилась к Конвенции в ноябре 2010 года.

Опыт применения свободных экономических зон во всем мире положил начало формированию законодательного регулирования в Российской Федерации. В рамках стимулирования межгосударственных отношений Союза Советов Социалистических Республик с другими странами, привлечения иностранных инвесторов, Правительство разработало единую государственную концепцию свободных экономических зон. Согласно данной концепции, такие зоны ограничивал особый режим, действующий на ее территории, а также была высокая концентрация предприятий, предусматривающих иностранное участие [9].

Основы законодательного регулирования закладывались таким нормативно-правовым актом как Постановление Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики № 106-I «О создании зон свободного предпринимательства» [2]. Документ определил перечень территорий, на которых должны появиться зоны свободного предпринимательства. Территории с особым правовым статусом были сравнительно небольшие, но располагались на транспортных развязках, вблизи крупных партнеров.

Спустя почти 3 месяца был принят аналогичный документ «О создании зон свободного предпринимательства» № 165-I [3]. В своем тексте нормативно-правовой акт дополнил вышеуказанное Постановление Верховного Совета и расширил перечень территорий, которые были объявлены зонами свободного предпринимательства.

Для укрепления правовых гарантий, в связи с принятием Постановлений, был издан Указ Президента РФ № 548 «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон на территории Российской Федерации» [6]. Данный документ вступил в силу с 4 июня 1992 года. Его положениями было поручено действующему на тот момент Государственному таможенному комитету Российской Федерации определить порядок таможенного

контроля на территории свободных экономических зон, учитывая специфику каждой зоны. Указ восстановил правовой режим территорий после распада Союза Советских Социалистических Республик.

Таким образом, статус свободных экономических зон закрепился за 11 регионами. По своему географическому положению и экономическому потенциалу они были похожи на их мировые аналоги свободных экономических зон, а их правовой статус закреплялся как специальная экономическая зона, либо зона свободного предпринимательства. Изначальный план реализации проекта по таким территориям предполагал создание около 60 свободных экономических зон, но некоторые зоны по совокупности многих факторов не вызывали интереса ни со стороны отечественных производителей и предпринимателей, ни со стороны иностранных инвесторов.

Целью создания таких территорий на тот момент было стимулирование внешнеэкономической деятельности, включение страны в международные экономические отношения, а также активное привлечение иностранного капитала в сферу материального производства.

Идея становления в стране свободных экономических зон спровоцировала появление большого количества территорий, которые не соответствовали инвестиционной, внешнеэкономической и производственной деятельности хозяйствующих субъектов российского законодательства. Они хоть и способствовали притоку иностранного капитала, но это, в данном случае, не имело никаких положительных последствий [1].

Законодательство, которое на тот момент действовало в отношении свободных экономических зон, имело пробелы, которые и вызвали ряд проблем российской экономики. Несмотря на ошибки в законодательстве, Правительство Российской Федерации предпринимало неоднократные попытки поднять уровень ранее созданные свободные экономические зоны.

В 1997 году появился Проект Федерального закона «О свободных экономических зонах» от 24 июня 1997 года. Его главной целью стало укрепление статуса территорий, которые являлись свободными экономическими зонами и были созданы ранее. Вскоре данный проект был отклонен Президентом Российской Федерации. Причиной отклонения данного нормативно-правового акта стала проблема стремления власти получить быстрые и крупные размеры доходов в государство.

Из-за недоработанного законодательства создание нормативно-правового акта, которое действительно закроет все вопросы законодательного регулирования свободных экономических зон, началось снова.

Немного позднее были опубликованы и подписаны Федеральные законы об особых экономических зонах в Калининградской и Магаданской области. Федеральный закон от 22 января 1996 года № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» [6] определил правовые и экономические основы создания и функционирования данной зоны, но данная

территория не добилась успехов в экономике. Хотя и в настоящий момент данная особая экономическая зона является успешно функционирующей, но в то время прорыва в экономике не случилось, несмотря на особое географическое положение региона в целом. Среди главных преимуществ на тот момент был незамерзающий круглый год порт на Балтике, уникальный климат, а также близость к европейским рынкам.

Федеральный закон РФ от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области» [7] действует по настоящее время. Изначально данный нормативный акт принимался сроком действия до 2014 года, однако в 2014 году было издано новое законодательство, которое предусмотрело продление срока до 2025 года. Целью создания свободных экономических зон было необходимое повышение привлекательности Дальневосточного региона в целом, а также само наличие потребности в привлечении инвестиций. Данная территория имела выгодное географическое положение благодаря разнообразной минерально-сырьевой базы, наличию уникальных биологических ресурсов.

Спустя некоторое время появился следующий Проект Федерального закона «О свободных экономических зонах», принятый Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации от 9 июня 2000 года и одобренный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 28 июня 2000 года. Однако данный нормативно-правовой акт снова был отклонен Президентом по причине отсутствия баланса интересов инвесторов и государства. Таким образом, создание сбалансированного нормативно-правового акта было отложено на неопределенное время.

В настоящее время действующим документом является Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [8]. Он определил правовой режим особых экономических зон в Российской Федерации. Документ закрепил различные положения особых экономических зон, которые устанавливали порядок создания, функционирования, существования, особенности ведения предпринимательской деятельности.

Решение о создании особых экономических зон утверждается Правительством Российской Федерации, а критерии создания такой территории закреплены в таком нормативном акте, как Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2012 года № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны». Одним из критериев является соответствие целей создания особой экономической зон с документами стратегического планирования Российской Федерации, что говорит о четком законодательном закреплении целей создания.

Критерии впоследствии уточнялись таким документом как Постановление Правительства РФ от 15 июля 2021 года № 1211 [4]. Документ определил важный момент для успешного функционирования

свободных экономических зон, а именно, было установлено соотношение государственных инвестиций и частных инвестиций в инфраструктуру особой экономической зоны. Также были установлены требования к максимальному количеству резидентов.

Чаще всего нормативно-правовое регулирование функционирования и создания свободных экономических зон принято подразделять на три основных этапа. Первый этап – это создание первых территорий с особым правовым статусом. Его принято ограничивать временными рамками 1980-1996 года, что связано с началом разработки Единой государственной концепции свободных экономических зон.

Данный этап не принес положительных результатов, так как нормативно-правовая база была недоработанной, имела большое количество упущений, а сам проект свободных экономических зон не был до конца реализован, что и помешало достичь окончательной цели. Институциональные условия отсутствовали в полной мере, а механизмы предоставления различных видов льгот функционировали слабо, что не дало планируемой изначально государственной поддержки.

Положение свободных экономических зон ухудшилось также с распадом Союза Советских Социалистических Республик, так как государственные финансово-налоговые службы посчитали, что, так как российский порядок не предусматривал исключений и льгот для налогообложения, то в отношении свободных экономических зон данные положения также применимы, несмотря на то, что законодательные акты, принятые ранее, не были отменены.

Иностранные инвесторы всерьез беспокоились данным явлением, в связи с чем и был принят Указ Президента РФ «О некоторых мерах по развитию СЭЗ на территории РФ» [6], который уточнил правовой режим, действующий на территориях с особым правовым статусом. Данный Указ не решил всех проблем, возникших одновременно. Свободные экономические зоны почти не развивались, приток иностранных инвесторов, а вслед за ними и иностранных инвестиций оказался незначительным. Специалисты в данной области отмечают, что одной из причин такого развития ситуации является отсутствие Стратегии в целом, а также непонимание процессов развития из-за отсутствия программы развития.

Второй этап включает в себя период 1997-2004 годы. В данный период были предприняты попытки разработки новых проектов, которые бы регламентировали положения свободных экономических зон. Однако нормативно-правовые акты, которые были приняты в тот момент, отклонялись, либо прекратили свое действие на данный момент. Исключением является Федеральный закон, который регулирует деятельность особых экономических зон в Магаданской области.

Третий этап начался с принятием Федерального закона «Об особых экономических зонах в РФ» и продолжается в настоящее время. Многие недочеты и упущения были устранены. Настоящий нормативно-правовой акт законодательно закрепил различные положения функционирования, создания, существования. Были установлены особенности ведения предпринимательской деятельности. Обозначены в документе и четыре типа особых экономических зон. Редакции нормативно-правового акта ввели новые определения: управляющая компания, кластер.

Введение понятия «кластер», а также его применение на практике дало возможность объединения нескольких типов особых экономических зон в совокупность особых экономических зон. Такое объединение дает большие конкурентные преимущества, а применение данного явления на практике принесло результаты. Кластеры имеют более высокий потенциал развития, следовательно, усиливают свою позицию на рынке. Срок существования такой совокупности особых экономических зон не имеет четкой регламентации, а его территория достаточно условна. По организационному управлению кластер имеет принципиальное различие с особой экономической зоной. Так, в особых экономических зонах существует локальная администрация на ее территории, кластер же основан на договорной системе, построенной больше на взаимозависимости и сотрудничестве. Однако, в компетенции и кластеров и особых экономических зон решение социально значимых задач, активизация инновационных процессов, так как они ориентированы на приток иностранных инвестиций на территорию [5].

Законодательное регулирование во многом было пересмотрено с момента начала функционирования особых территорий, многие упущения, существовавшие в законодательстве, были устранены. Все это привело к решению о создании на территории Российской Федерации разновидности свободных экономических зон, которая более приближена к национальной специфике – особых экономических зон. Действующий в настоящий момент Федеральный закон от № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [8] определил правовой режим особых экономических зон на территории Российской Федерации, особенности их функционирования. Таким образом, Российская Федерация приобрела свой опыт создания и функционирования свободных экономических зон.

Очень сильно возросло и значение особых экономических зон в России, так как это является действенным способом привлечения иностранных инвестиций на территорию страны. Существующие территории с особым правовым статусом успешно функционируют и на данный момент.

Возможно, в ближайшем будущем деятельность особых экономических зон в России будет претерпеть значительные изменения, что связано с уходом с рынка многих иностранных компаний и потери части иностранных

инвестиций. Тем не менее, институт особых экономических зон в России открывает для себя новые горизонты развития в свете актуальных задач, которые ставит перед ним изменившаяся внешнеполитическая и экономическая действительность. При этом совершенствование законодательства в части регулирования свободных экономических зон является неотъемлемым элементом разрешения любых возникающих в данной области проблемных вопросов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. *Арская Е.В., Кравченко Л.Н., Усатова Л.В.* Этапы возникновения и развития свободных экономических зон // Экономика. Информатика. 2018. № 3.
2. Постановление ВС РСФСР от 13 сентября 1990 г. № 165-I «О создании зон свободного предпринимательства» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1990. № 5.
3. Постановление ВС РСФСР от 14 июля 1990 г. № 106-I «О создании зон свободного предпринимательства» // Ведомости Съезда НД РФ и ВС РФ. 1990. № 5.
4. Постановление Правительства РФ от 15 июля 2021 года № 1211 «О внесении изменений в критерии создания особой экономической зоны» // Собрание законодательства. 2021. № 30. Ст. 5788.
5. *Рыльская М.А., Балковская В.Г.* Ретроспективный анализ проблем административно-правового регулирования свободных экономических зон // Вестник Российской таможенной академии. 2020. № 4.
6. Указ Президента РФ от 4 июня 1992 года № 548 «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации» // Ведомости Съезда НД РФ. 1992. № 24. Ст. 1325.
7. Федеральный закон РФ от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области» // Собрание законодательства. 1999. № 23. Ст. 2807.
8. Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30. Ст. 3127.
9. *Эляков А.Л.* Особые экономические зоны в Российской Федерации: правовые аспекты развития и оценка эффективности деятельности // *Ученые записки Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского. Юридические науки.* 2021. № 3-2.

J.A. POPOVA

*Student of the master's educational program
“Legal support of state and municipal administration”
Department of Public Service and Management
IGSU RANEPA under the President
of the Russian Federation,
Moscow, Russia*

HISTORICAL ASPECTS OF LEGISLATIVE REGULATION OF FREE ECONOMIC ZONES IN THE RUSSIAN FEDERATION

Free economic zones, which appeared in Russia at the end of the XX century, have gone a long way in formation and development. Legislation on Free economic zones has been revised several times, eliminating gaps and improving. The article is devoted to the historical aspects of the legislative regulation of Free economic zones in the Russian Federation, the analysis of the regulatory legislation relating to the formation and functioning of free economic zones in the Russian Federation.

Key words: *Free Economic Zone, special Economic Zone, analysis, historical aspects, legislative regulation.*