

Ю.П. Кузякин, С.В. Кузякин, Е.С. Реунова

**ТЕРРИТОРИИ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ: СТАНОВЛЕНИЕ
ЭФФЕКТИВНОГО МЕХАНИЗМА РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ**

Аннотация. Статья посвящена правовым проблемам регулирования полномочий органов управления территорий опережающего социально-экономического развития в области их создания и функционирования. Достаточно подробно рассматривается история развития и становления территорий опережающего социально-экономического развития, начиная с первого законодательного закрепления правового статуса «свободных экономических зон» в 1991 г. и до принятия в 2014 г. профильного закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», что явилось результатом длительного процесса формирования российского инвестиционного законодательства. На основании детального анализа норм российского законодательства делается обоснованный вывод об отсутствии единого подхода в области определения полномочий и функций, осуществляемых уполномоченными органами исполнительной власти в области управления территориями с особым режимом осуществления экономической деятельности. Нормы законодательства о государственной поддержке экономики с применением механизма зонирования разрозненны и не образуют единой системы. Отдельное внимание в статье уделено проблеме правовой ответственности лиц, осуществляющих деятельность в рамках правового режима ТОСЭР. Авторами рассматриваются формулировки различных смежных нормативно-правовых актов, поскольку закон 2014 г. не устанавливает каких-либо мер ответственности по отношению к должностным лицам либо участникам соглашений об осуществлении деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития. Рассмотрены недостатки законодательного регулирования отдельных положений Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», предлагаются способы их устранения. Выводы и предложения могут быть использованы для совершенствования действующего российского законодательства в этой сфере и будут способствовать более качественному регулированию правовых отношений и оцутимой экономики бюджетных средств.

Ключевые слова: территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР); органы управления территориями опережающего социально-экономического развития; полномочия государственных органов власти.

Кузякин Юрий Петрович – профессор кафедры правовых дисциплин
Высшей школы государственного аудита (факультета)
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, Россия, Москва.
E-mail: kuziakin49@mail.ru
Web of Science Researcher ID: D-8678-2015

Кузякин Сергей Викторович – доцент кафедры публичного права
Одинцовского филиала Московского государственного института
международных отношений МИД России, Россия, Москва.
E-mail: kuziakin87@gmail.com
Web of Science Researcher ID: D-8678-2015

Реунова Екатерина Станиславовна – студентка
Высшей школы государственного аудита (факультета)
Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова,
Россия, Москва. E-mail: reunovaek@gmail.com

**Yu.P. Kuziakin, S.V. Kuziakin, E.S. Reunova. The Territories of
Forward-Looking Social and Economic Development: Formation of an
Effective Mechanism of Economic Development**

***Abstract.** The article deals with the legal problems of empowering local governments functioning in the territories of forward-looking social and economic development. A considerable attention is paid to the history of emergence and development of such territories, beginning with the initial attempts to define the legal status of the «free economic zones» in 1991 all the way through to the adoption of the fundamental act «On the territories of forward-looking social and economic development in the Russian Federation», this being the result of a long process of the development of the Russian investment legislation. Analyzing it, the authors come to a conclusion about the absence of a unified approach to the definition of competences that the local authorities have in the governance of territories with a special regime of economic life. Specific rules of law in this field are scattered and do not constitute a unified system.*

Special attention is also paid to the question of legal liability of persons who carry out economic activities in the territories of forward-looking development. The authors analyze the wordings of different legal documents, related to the issue in question, since the law of 2014 does not establish any norms of responsibility for officials or participants in the agreements concerning such territories. Addressing the weaknesses of the 2014 law, the article proposes some remedies to them which could lead both to enhancing legislation and tangible budget savings in this field.

***Keywords:** territories of forward-looking social and economic development; local governments; the powers of state authorities in Russia.*

**Kuziakin Yuri Petrovich – Professor of the Department
of Legal Disciplines of the High School of Public Audit (Faculty)
of Lomonosov Moscow State University, Doctor of Legal Sciences,**

Russia, Moscow. E-mail: kuziakin49@mail.ru
Web of Science Researcher ID: D-8678-2015

Kuziakin Sergey Victorovich – Associate Professor, Department of Public Law, Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs of Russia, Russia, Moscow.
E-mail: kuziakin87@gmail.com
Web of Science Researcher ID: D-8678-2015

Reunova Ekaterina Stanislavovna – Student of the High School of Public Audit (Faculty) of Lomonosov Moscow State University, Russia, Moscow. E-mail: reunovaek@gmail.com

В настоящее время на территории России создаются и функционируют территории с особым режимом осуществления отдельных форм экономической деятельности – территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОСЭР). Их особенность в предоставлении льгот, оказании государственных услуг резидентам ТОСЭР, а также оказании дополнительных мер государственной поддержки при осуществлении отдельных форм предпринимательской деятельности. Идея создания зон с особым правовым режимом осуществления отдельных форм экономической деятельности не нова. Первое законодательное закрепление статуса так называемых «свободных экономических зон» (далее – СЭЗ) произошло в 1991 г. при принятии Закона РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545–1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР» [Закон РСФСР от 04.07.1991]. Целью создания СЭЗ было привлечение иностранного капитала в Россию, а также увеличение экспортного потенциала страны. На первоначальных этапах подробное регулирование правового режима осуществления экономической деятельности отдельных СЭЗ осуществлялось на подзаконном уровне [Белицкая 2016]. Далее, в 1996–1999 гг. были изданы три федеральных закона о создании свободных экономических зон на территории ряда субъектов – Калининградской [Федеральный закон от 22.01.1996] и Магаданской областях [Федеральный закон от 31.05.1999], а также Центра международного бизнеса «Ингушетия» [Федеральный закон от 30.01.1996].

В ходе развития инвестиционного законодательства Российской Федерации в 2005 г. был принят общий закон [Федеральный закон от 22 июля 2005], регулирующий правовой режим особой экономической зоны (далее – ОЭЗ). Данный федеральный закон устанавливает четыре типа особых экономических зон – промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые особые экономические зоны. Однако в ходе практического применения положений этого закона были выявлены серьезные проблемы. Множество механизмов государственной поддержки экономической деятельности с помощью методов зонирования привело к одновременному

существованию большого количества правовых режимов с недостаточным государственным регулированием и, как следствие, отсутствием надлежащего контроля. Особые экономические зоны по состоянию на 2016 г. были признаны крайне неэффективными и были подвержены серьезной критике со стороны Счетной палаты Российской Федерации, осуществляющей проверку эффективности расходования государственных бюджетных средств в ОЭЗ [За 10 лет ОЭЗ 2016]. Исходя из сведений, представленных Счетной палатой, за десять лет на территории особых экономических зон было создано всего 18 177 новых рабочих мест. При этом расходы бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленные на создание и управление особыми экономическими зонами, составили 185,9 млрд руб. Таким образом, одно рабочее место на территории ОЭЗ обошлось бюджету в сумму, превышающую 10 млн руб. К концу 2018 г. ОЭЗ все еще остаются крайне неэффективным инструментом государственной политики по поддержке экономики [Механизм ОЭЗ 2018]. Стоит отметить, что в 2016 г. по поручению президента на территории России введен мораторий на создание новых особых экономических зон, а также начался процесс ликвидации неэффективных ОЭЗ. Также указывалась необходимость формирования единого подхода к регулированию особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития [Окунь, Скоробогатько 2016].

В 2010 г. Федеральное собрание приняло закон о создании новой территории со специальным режимом осуществления экономической деятельности – инновационного центра «Сколково» [Федеральный закон от 28 сентября 2010 г.]. При этом в законе об ОЭЗ имелись понятие и закрепление статуса особой экономической зоны технико-внедренческого типа, также являющейся формой для развития инноваций [Белицкая 2016]. Далее, в 2011 г. с целью развития экономики отстающих регионов был принят закон, устанавливающий правовой режим зон территориального развития (далее – ЗТР) – Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Закон о ЗТР). Данный закон предусматривает ряд мер государственной поддержки резидентов ЗТР, в основном в виде льгот резидентам ЗТР.

Таким образом, принятие в декабре 2014 г. Федерального закона от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (далее – Закон о ТОСЭР, Закон № 473-ФЗ) было результатом длительного процесса формирования российского инвестиционного законодательства. Закон ориентирован на поддержку инвестиционной деятельности на территории регионов Дальнего Востока и моногородов как наиболее отстающих в экономическом плане и требующих создания условий конкурентной деятельности. Закон № 473-ФЗ

действует на территории Российской Федерации на протяжении последних трех лет и, как показала практика, имеет ряд серьезных недостатков.

Для реализации любого решения государства необходим уполномоченный государственный орган. Это положение получило закрепление в вышеупомянутом законе. В третьей главе Закона № 473-ФЗ об управлении на территориях опережающего экономического развития этому вопросу посвящена ст. 7, перечисляющая полномочия уполномоченного Правительством федерального органа исполнительной власти. Пункт 4 ст. 2 закона содержит определение понятия уполномоченного органа – это «федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный Правительством Российской Федерации в области создания территорий опережающего социально-экономического развития на территории федерального округа, территориях федеральных округов». Довольно странной выглядит формулировка «уполномоченный в области *создания*» – невольно напрашивается вывод о том, что уполномоченный Правительством Российской Федерации федеральный орган имеет полномочия исключительно по созданию ТОСЭР, но никак не осуществляет полномочия в области их функционирования. Между тем в законе о ЗТР в ст. 2 говорится о полномочиях федерального органа исполнительной власти в сфере *функционирования* зон территориального развития. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», ст. 7 закрепляет полномочия федерального органа исполнительной власти в сфере *создания и функционирования* особых экономических зон. На уровне подзаконного регулирования Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2012 г. № 664 «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» Минвостокразвития осуществляет функции в области *создания и функционирования* территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа. Осуществление функций в области *создания и функционирования* ТОСЭР, находящихся за пределами Дальнего Востока, закреплено за Министерством экономического развития. При отсутствии законодательного закрепления полномочий в области функционирования ТОСЭР эти полномочия установлены подзаконными нормативно-правовыми актами, что является противоречием Федеральному закону. Также законы об ОЭЗ и ЗТР закрепляют за уполномоченными Правительством Российской Федерации федеральными органами исполнительной власти полномочия по разработке (формированию) единой государственной политики в сфере создания и функционирования ОЭЗ, а также в сфере функционирования ЗТР. Закон о ТОСЭР обходит вопрос разработки единой политики по созданию и функционированию ТОСЭР стороной, не указывая, какой орган наделен данными полномочиями. Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод об отсутствии единого подхода в области определения полномочий и функций,

осуществляемых уполномоченными органами исполнительной власти в области управления территориями с особым режимом осуществления экономической деятельности. Нормы законодательства о государственной поддержке экономики с применением механизма зонирования разрозненны и не образуют единой системы.

Раскрывая полномочия федерального органа исполнительной власти в области создания ТОСЭР, ст. 3 Закона № 473-ФЗ закрепляет обязанность уполномоченного органа направлять предложения по созданию ТОСЭР в Правительство Российской Федерации. Стоит отметить, что законодатель решил установить различные требования по отношению к предложениям о создании ТОСЭР на территории Дальневосточного федерального округа и территориях моногородов. Относительно предложений о создании ТОСЭР на территории моногородов ст. 34 Закона о ТОСЭР закрепляет требование по обоснованию целесообразности создания ТОСЭР с учетом действующих льготных режимов. Предложения уполномоченного органа по созданию ТОСЭР на территории Дальневосточного региона не должны, согласно ст. 3 Закона о ТОСЭР, соответствовать критериям целесообразности. Возникает вопрос о причинах столь разнящегося подхода к созданию ТОСЭР на территориях разных регионов. Особо интересен этот факт в рамках рассмотрения вопроса о причинах провала особых экономических зон – по материалам Счетной палаты РФ 2016 г., в рамках создания ОЭЗ регионы подавали заявки на слишком большие территории и впоследствии не смогли освоить 40% из них [Окунь, Скоробогатько 2016]. Также в законе отсутствует указание на комплексное планирование, осуществляемое в связи с созданием нескольких ТОСЭР. Таким образом, возникает риск создания разрозненных ТОСЭР в отдаленных частях регионов Дальнего Востока. Перечень обязательной информации, включаемой в предложение о создании ТОСЭР, установленный ст. 2 Закона № 473-ФЗ, не содержит требований о предоставлении сведений о географических или экономических характеристиках близлежащих ТОСЭР. Как указывала Счетная палата РФ в своем заключении на проект Федерального закона № 473-ФЗ, существуют высокие риски нерационального расходования бюджетных средств в связи со строительством инфраструктуры без учета реальной потребности (избыточное либо недостаточное строительство) [Бюллетень 2017, с. 184]. Учитывая длительный срок существования ТОСЭР – 70 лет, а также протяженность Дальневосточного региона (который в особенности требует комплексного подхода при осуществлении развития инфраструктуры и экономики), ТОСЭР рискуют стать очередной «черной дырой» для российского бюджета.

Часть 2 ст. 7 Закона № 473-ФЗ устанавливает полномочия федеральных органов исполнительной власти по осуществлению государственного строительного надзора. Государственный строительный надзор на территориях

опережающего социально-экономического развития осуществляют органы, уполномоченные Правительством РФ в области создания ТОСЭР, т.е. Министерство по развитию Дальнего Востока и Министерство экономического развития. Это довольно необычный подход, поскольку Закон об ОЭЗ и Закон о ЗТР не выделяют в качестве особых полномочий названных уполномоченных федеральных органов государственный строительный надзор. Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» исключает проведение государственного строительного надзора на территории инновационного центра, что является логичным в рамках создания территории с уникальным режимом осуществления деятельности. Можно в определенной степени «оправдать» Закон о ТОСЭР, сказав, что территории опережающего социально-экономического развития тоже своего рода уникальный предмет правового регулирования и вмешательство других органов государственной власти в сферу деятельности уполномоченных федеральных органов может препятствовать нормальному функционированию ТОСЭР. Однако на практике получилось так, что полномочия по государственному строительному надзору не реализуются вообще. Как показала проверка исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 г. в Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока, проведенная Счетной палатой Российской Федерации (см.: [Представление 2018]), для исполнения Закона № 473-ФЗ в структуре министерства был создан отдел строительного надзора. Его численность составила три единицы, а содержание обошлось федеральному бюджету в 2586,1 тыс. руб. По данным Счетной палаты РФ, этот отдел не осуществлял деятельность по государственному строительному надзору. Возникает вопрос не только о рациональности создания и функционирования отдела, но и в отнесении Законом о ТОСЭР полномочий по проведению государственного строительного надзора к компетенции Минвостокразвития и Минэкономразвития. В системе федеральных органов исполнительной власти существует специальный орган, одним из основных полномочий которого является государственный строительный надзор – Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору Российской Федерации (Ростехнадзор).

В целях привлечения инвестиций и экономического развития Дальнего Востока Минвостокразвития наделено полномочиями по разработке и принятию государственной программы развития инвестиционной и предпринимательской деятельности для каждого субъекта, входящего в состав Дальневосточного федерального округа (ст. 33 Закона № 473-ФЗ). Программа утверждается Правительством РФ и принимается Постановлением Правительства РФ. По состоянию на ноябрь 2018 г. не принято ни одной государст-

ственной программы развития инвестиционной и предпринимательской деятельности. Этот пробел ранее был отмечен при проведении контрольных мероприятий Счетной палаты РФ осенью 2017 г. [Бюллетень 2017, с. 187], однако каких-либо действий со стороны органов государственной власти не последовало. Причина возникновения такой ситуации довольно проста – Закон о ТОСЭР устанавливает требования относительно содержания государственных программ, но не закрепляет каких-либо сроков исполнения требований. Следовательно, государственная поддержка развития предпринимательской деятельности на территории Дальнего Востока реализуется не в полной мере в силу отсутствия нормативно-правовых актов, регулирующих предоставление отдельных мер государственной поддержки на территории субъектов Российской Федерации.

В рамках вышесказанного возникает вопрос об ответственности за неказание мер государственной поддержки резидентов ТОСЭР, закрепленных законом. Однако Закон 473-ФЗ не устанавливает каких-либо мер ответственности по отношению к должностным лицам либо участникам соглашений об осуществлении деятельности на территориях опережающего социально-экономического развития. Единственное упоминание об ответственности можно обнаружить в ч. 5 ст. 15 ФЗ о ТОСЭР – «иная ответственность, предусмотренная законодательством Российской Федерации и соглашением об осуществлении деятельности». Что законодатель имел в виду под понятием «иная ответственность», Законом о ТОСЭР не раскрывается. Исходя из буквального толкования ст. 15, Закон № 473-ФЗ разделяет меры ответственности за неисполнение соглашений об осуществлении деятельности в рамках правового режима ТОСЭР на возмещение понесенных резидентом ТОСЭР расходов и иные меры. Закон № 473-ФЗ не содержит требований к содержанию соглашений о создании ТОСЭР в части установления мер ответственности. Как показывает практика, при неисполнении либо ненадлежащем исполнении соглашений, реализуемых в рамках ТОСЭР, государственные органы ограничиваются применением минимальных мер ответственности, предусмотренных гражданским законодательством, подчас непропорциональных причиненному нарушению обязательства ущербу. По материалам Счетной палаты, соглашениями о создании ТОСЭР «Надеждинская» и ТОСЭР «Михайловский», соглашением сторон может быть предусмотрена мера ответственности в виде взыскания суммы, необходимой для завершения строительства объекта инфраструктуры. Мера ответственности распространяется только на соглашения о привлечении денежных средств для строительства инфраструктурных объектов. Дополнительных мер ответственности для сторон не предусмотрено. Соглашения о создании ТОСЭР «Николаевский», ТОСЭР «Большой Камень», ТОСЭР «Нефтехимический» не содержат каких-либо конкретизирующих указаний относительно ответственности сторон за

неисполнение условий соглашения о привлечении денежных средств для строительства. Авторы соглашений использовали довольно обтекаемую формулировку «ответственность, предусмотренная законодательством РФ». Таким образом, в правовом регулировании возникла парадоксальная ситуация – закон содержит ссылку на соглашение, а соглашение ссылается на закон.

Законодательство, устанавливающее меры государственной поддержки экономической деятельности с использованием механизма зонирования, более развито по сравнению с положениями Закона 473-ФЗ. ФЗ об особых экономических зонах в ст. 21 содержит требование об уплате штрафа, предусмотренного соглашением в случае прекращения соглашения об осуществлении экономической деятельности в связи с существенным нарушением условий соглашения резидентом. То есть Закон об ОЭЗ устанавливает требование об обязательном включении в соглашение штрафных санкций и условий их применения. Так как Законом № 473-ФЗ не установлены меры ответственности за нарушение соглашений, заключаемых в рамках создания и функционирования ТОСЭР, в данном случае возможно только применение мер ответственности, предусмотренных гражданским законодательством. Особый подход определения ответственности содержится в Федеральном законе «Об инновационном центре “Сколково”» № 244-ФЗ, который в ч. 25 ст. 15 установил общую отсылку к законодательству РФ. Однако далее, в ст. 18 названного закона содержится упоминание гражданской, административной и уголовной ответственности. В рамках Закона о ТОСЭР применение мер гражданско-правовой ответственности возможно только при системном толковании положений закона. В рамках изложенного можно сделать вывод о недостаточной проработанности положений Закона № 473-ФЗ, регулирующих ответственность за неисполнение либо ненадлежащее исполнение обязательств, установленных соглашениями и законом. Как минимум в Законе № 473-ФЗ необходимо установить ряд минимальных требований к соглашениям о создании ТОСЭР в части установления штрафных санкций за ненадлежащее исполнение обязанностей контрагентом.

Федеральным законом о ТОСЭР был введен институт, ранее не использовавшийся в рамках механизма зонирования – Наблюдательный совет. Согласно ст. 6 Закона № 473-ФЗ, в состав Наблюдательного совета территорий опережающего социально-экономического развития входят представители уполномоченного федерального органа, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных государственных органов и исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, а также управляющей компании. Помимо перечисленных лиц Наблюдательный совет ТОСЭР может включать представителей профсоюзов, а также приглашать для участия в заседаниях представителей резидентов. Федеральным законом № 473-ФЗ был предоставлен ряд важных полномочий,

связанных с созданием и функционированием ТОСЭР. В частности, Наблюдательный совет территории опережающего социально-экономического развития осуществляет полномочия по рассмотрению и утверждению перспективных планов развития ТОСЭР, контролю за их реализацией. Стоит отметить, что единственное упоминание перспективных планов развития содержится в ч. 1 ст. 6 Закона о ТОСЭР, раскрывающей полномочия Наблюдательного совета ТОСЭР. Закон не содержит положения, устанавливающие требования к содержанию, порядку и срокам утверждения и корректировке перспективных планов развития ТОСЭР. Возникает вопрос относительно применимости данной нормы, а также последствий, возникающих в связи с утверждением актов, имеющих столь неоднозначное определение в законодательстве. Какую цель должны преследовать эти акты? Какой предмет регулирования они имеют? Также учитывая полномочие Наблюдательного совета по контролю за реализацией перспективного плана развития ТОСЭР, существует риск чрезмерного увеличения объема контрольных полномочий Наблюдательного совета путем включения широкого перечня соответствующих положений в перспективный план развития.

Помимо этого Наблюдательный совет осуществляет оценку эффективности функционирования ТОСЭР (ч. 1 ст. 6 Закона № 473-ФЗ). Стоит отметить, что это довольно необычное решение – полномочия по оценке эффективности особых экономических зон и зон территориального развития осуществляются уполномоченными Правительством РФ федеральными органами (ч. 4 ст. 8 Закона об ОЭЗ, ч. 2 ст. 10 Закона о ЗТР). На практике возникли проблемы по реализации полномочий по оценке эффективности функционирования ТОСЭР – Наблюдательными советами не проводились какие-либо мероприятия по оценке эффективности [Бюллетень 2017, с. 188]. Проблема вытекает из положений Закона о ТОСЭР, которыми не предусмотрены какие-либо сроки для осуществления оценки эффективности функционирования ТОСЭР. «Провальный» Закон об ОЭЗ содержит положения о том, что оценка эффективности функционирования ОЭЗ проводится ежегодно, оценка эффективности зон территориального развития производится по мере завершения этапов их функционирования. Исходя из практики, можно сделать вывод о том, что если в Законе о ТОСЭР не предусмотрены сроки для осуществления полномочий – эти полномочия не осуществляются. Следовательно, возникла необходимость ликвидации этого правового пробела путем включения положений о периодическом проведении оценки эффективности функционирования ТОСЭР с установлением сроков проведения мероприятий по оценке.

Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» демонстрирует последствия недостаточного правового регулирования, когда усилия государства по поддержке отдельных сфер общественной жизни не

способствуют достижению поставленных целей. Возникает вопрос об эффективном расходовании бюджетных средств, направленных на поддержку и развитие экономики отстающих субъектов Российской Федерации. Счетная палата Российской Федерации указывала на системные недостатки Закона о ТОСЭР еще на стадии принятия данного законопроекта – значительное количество отсылочных норм, риски несвоевременной подготовки подзаконных актов. К сожалению, эти проблемы все еще не устранены и влекут огромные потери для бюджетной системы Российской Федерации. Для повышения эффективности расходования бюджетных средств, связанных с созданием и функционированием ТОСЭР, для развития института правового режима территорий опережающего социально-экономического развития необходима ликвидация правовых пробелов Закона № 473-ФЗ.

Во-первых, необходимо формирование единого подхода к определению содержания общих полномочий федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных Правительством Российской Федерации в области создания и функционирования территорий опережающего социально-экономического развития, особых экономических зон и зон территориального развития. Необходимо законодательное расширение полномочий Министерства по развитию Дальнего Востока и Министерства экономического развития путем установления положений об осуществлении полномочий в области функционирования территорий опережающего социально-экономического развития.

Во-вторых, необходимо законодательное установление сроков, связанных с осуществлением полномочий уполномоченных государственных органов и Наблюдательных советов ТОСЭР, связанных с принятием нормативно-правовых актов, на основании которых осуществляется создание и функционирование территорий опережающего социально-экономического развития.

В-третьих, необходимо внесение в ст. 3 нового требования к содержанию предложения о создании ТОСЭР на территории Дальневосточного федерального округа – положения о целесообразности создания ТОСЭР на данной территории, а также географического положения близлежащих ТОСЭР с целью строительства единой инфраструктуры.

В-четвертых, необходима детальная разработка положений об ответственности при неисполнении или ненадлежащем исполнении положений Закона № 473-ФЗ, а также соглашений, заключаемых в рамках правового режима ТОСЭР. Положения об ответственности должны применяться не только к резидентам за нарушения условий контрактов, но и к должностным лицам государственных и муниципальных органов за неосуществление мер государственной поддержки отдельных форм экономической деятельности, предусмотренных Законом о ТОСЭР.

Также необходимо уточнение ряда полномочий Наблюдательных советов ТОСЭР и уполномоченных Правительством Российской Федерации феде-

ральных органов исполнительной власти. В частности, необходимо исключение из перечня полномочий федеральных органов осуществления государственного строительного надзора в связи с нецелесообразностью и неэффективностью проведения данных мероприятий органами без специальной компетенции. Помимо этого необходимо уточнение понятия «перспективный план развития территорий опережающего социально-экономического развития» с целью уточнения полномочий Наблюдательных советов ТОСЭР.

При реализации государственной политики по поддержке инвестиционной, экономической деятельности необходимо принятие соответствующих федеральных законов. Чрезмерное регулирование общественных отношений, возникающих в данной сфере, способно существенно затормозить развитие экономики и рост частных инвестиций. Однако при наличии большого количества правовых пробелов, недостаточной правовой регламентации порядка осуществления государственной поддержки снижается эффективность применяемых мер. Поэтому законодатель должен соблюдать баланс частных и публичных интересов при издании соответствующих норм, а также стремиться к созданию единой системы государственной поддержки экономики, правовое регулирование которой не имеет противоречий.

Библиография

Белицкая А.В. Комментарий к Федеральному закону от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // М.: Юстицинформ, 2016. 152 с.

Бюллетень Счетной Палаты Российской Федерации. 2017. № 12 (240). 305 с. URL: <https://www.prlib.ru/item/1173160> (дата обращения: 10.08.2019).

За 10 лет ОЭЗ так и не стали действенным инструментом поддержки экономики // Счетная Палата Российской Федерации. Официальный сайт. 2016. 4 Апр. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/26369https://yandex.ru/images/search?from=tabbar&text=URL%3A%20http%3A%2F%2Faudit.gov.ru%2Fpress_center%2Fnews%2F26369 (дата обращения: 10.09.2019).

Закон РСФСР от 04.07.1991 № 1545-1 (ред. от 10.02.1999) «Об иностранных инвестициях в РСФСР» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102/ (дата обращения: 12.09.2019).

Механизм ОЭЗ по-прежнему неэффективен для российской экономики // Счетная Палата Российской Федерации. Официальный сайт. 2018. 22 окт. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34870 (дата обращения: 10.09.2019).

Окунь С., Скоробогатько Д. Особые зоны по специальным ценам // Коммерсантъ. 2016. № 101.

Представление Счетной Палаты РФ от 25.05.2018 № ПР 13-148/13-04 «О результатах контрольного мероприятия “Проверка исполнения Федерального закона “О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов” и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2017 год” в Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» // КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RGSS&n=43044#06723349707073786> (дата обращения: 12.09.2019).

Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002005030000&docid=93> (дата обращения: 02.08.2019).

Федеральный закон от 22.01.1996 № 13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 224. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001996004000&docid=2988> (дата обращения: 02.08.2019).

Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 40. Ст. 4970. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002010040000&docid=2> (дата обращения: 02.08.2019).

Федеральный закон от 30.01.1996 № 16-ФЗ «О Центре международного бизнеса “Ингушетия”» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 6. Ст. 491. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001996006000&docid=3272> (дата обращения: 02.08.2019).

Федеральный закон от 31.05.1999 № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 23. Ст. 2807. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001999023000&docid=1617> (дата обращения: 02.08.2019).

References

Belitskaya A.V. Kommentarii k Federalnomu zakonu ot 29 dekabria 2014 g. № 473-FZ «O territoriiakh operezhaiushchego sotsialno-ekonomicheskogo razvitiia v Rossiiskoi Federatsii» [Commentary to Federal Law of December 29, 2014 N 473-FZ «On the territories of advanced social and economic development in the Russian Federation»]. M.: Yustiinform, 2016. 152 c. (In Russ.)

Biulleten Schetnoi Palaty Rossiiskoi Federatsii. 2017. № 12 (240). [Bulletin of the Accounts Chamber of the Russian Federation]. 2017. N 12 (240). 305 c. URL: <https://www.prlib.ru/item/1173160> (date of access: 10.08.2019). (In Russ.)

Federalnyi zakon ot 22.01.1996 № 13-FZ «Ob Osoboi ekonomicheskoi zone v Kaliningradskoi oblasti» [Federal Law of 22.01.1996 N 13-FZ «On the Special Economic Zone in the Kaliningrad Region»]. Sobranie zakonodatelstva Rossiiskoi Federatsii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 1996. N 4. Art. 224. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001996004000&docid=2988> (date of access: 02.08.2019). (In Russ.)

Federal'nyj zakon ot 22 ijulja 2005 g. № 116-FZ «Ob osobykh ekonomicheskikh zonah v Rossijskoj Federacii» [Federal Law of July 22, 2005 N 116-FZ «On Special Economic Zones in the Russian Federation»]. Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 2005. N 30 (part II). Art. 3127. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002005030000&docid=93> (date of access: 02.08.2019). (In Russ.)

Federal'nyj zakon ot 28 sentjabrja 2010 g. № 244-FZ «Ob innovacionnom centre “Skolkovo”» [Federal Law of September 28, 2010 N 244-FZ «On Innovation Center “Skolkovo”»]. Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation. 2010. N 40. Art. 4970]. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1002010040000&docid=2> (date of access: 02.08.2019). (In Russ.)

Federal'nyj zakon ot 30.01.1996 № 16-FZ «O Centre mezhdunarodnogo biznesa “Ingushetija”» [Federal Law of 30.01.1996 N 16-FZ «About the Center for International Business “Ingushetija”»]. Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [Collection of Legislation of the Russian Federation].

1996. N 6. Art. 491. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001996006000&docid=3272> (date of access: 02.08.2019). (In Russ.)

Federal'nyj zakon ot 31.05.1999 № 104-FZ «Ob Osoboj ekonomicheskoj zone v Magadanskoj oblasti» [Federal Law dated 31.05.1999 N 104-FZ «On the Special Economic Zone in the Magadan Region»] // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation. 1999. N 23. Art. 2807. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001999023000&docid=1617> (date of access: 02.08.2019)]. (In Russ.)

Mehanizm OJeZ po-prezhnemu nejeffektiven dlja rossijskoj ekonomiki [The mechanism of SEZ is still inefficient for the Russian economy]. Schetnaja Palata Rossijskoj Federacii [Accounts Chamber of the Russian Federation. Official website]. 2018. 22 October. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/34870 (date of access: 10.09.2019). (In Russ.)

Okun S., Skorobogatko D. Osobyje zony po special'nym cenam [Special zones at special prices]. Kommersant. 2016. N 101. (In Russ.)

Predstavlenie Schetnoj Palaty RF ot 25.05.2018 № PR 13–148/13–04 «O rezultatah kontrol'nogo meroprijatija “Proverka ispolnenija Federal'nogo zakona “O federal'nom bjudzhete na 2017 god i na planovyj period 2018 i 2019 godov” i bjudzhetnoj otchetnosti ob ispolnenii federal'nogo bjudzheta za 2017 god” v Ministerstve Rossijskoj Federacii po razvitiu Dal'nego Vostoka» [Submission of the Accounts Chamber of the Russian Federation of 25.05.2018 N PR 13–148/13–04 «On the results of the control measure “Checking the execution of the Federal Law “On the Federal Budget for 2017 and the planned period of 2018 and 2019” and budget reporting on the execution of the federal budget for 2017” in the Ministry of the Russian Federation for the Development of the Far East»]. ConsultantPlus. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=RGSS&n=43044#06723349707073786> (date of access: 12.09.2019). (In Russ.)

Za 10 let OJeZ tak i ne stali dejstvennym instrumentom podderzhki ekonomiki [For 10 years SEZ has not become an effective instrument of economic support. Schetnaja Palata Rossijskoj Federacii. Oficial'nyj sajt. [Accounts Chamber of the Russian Federation. Official website]. 2016. 4 Apr. URL: http://audit.gov.ru/press_center/news/26369https://yandex.ru/images/search?from=tabbar&text=URL%3A%20http%3A%2F%2Faudit.gov.ru%2Fpress_center%2Fnews%2F26369 (date of access: 10.09.2019). (In Russ.)

Zakon RSFSR ot 04.07.1991 № 1545–1 (red. ot 10.02.1999) «Ob inostrannyh investitsijah v RSFSR» [Law of RSFSR from 04.07.1991 N 1545–1 (ed. from 10.02.1999) «About foreign investments in RSFSR»]. ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_102/ (date of access: 12.09.2019). (In Russ.)