

Карабанова Наталья Юрьевна

Пензенский государственный университет архитектуры и строительства

Акимова Мария Сергеевна

Пензенский государственный университет архитектуры и строительства

Управление преференциальными территориями в аспекте регулирования состояния земельных ресурсов

Аннотация. Приводятся результаты обследования состояния земельных ресурсов под преференциальными территориями в Приволжском федеральном округе. Показана инвестиционная специализация регионов, темпы формирования и тенденции управления особыми экономическими зонами и территориями опережающего социально-экономического развития в них. Выявлена проблема недостаточной охраны земельных ресурсов, вовлеченных под инвестиционные проекты: не обеспечена обязательность перехода на зеленые стандарты, в отличие от зарубежных аналогичных территорий; законодательно не закреплена база норм по охране земель; нет актуальной методики оценки состояния земель под преференциальными территориями с различной специализацией и степенью воздействия на земельные ресурсы. Предложено зонирование ПФО по состоянию земельных ресурсов под преференциальными территориями. Методы исследования: статистический анализ, контент-анализ, экспертные оценки, систематизация. Данные результаты являются промежуточными и будут в дальнейшем расширены и углублены, но они уже показывают значительные проблемы регулирования состояния земельных ресурсов, вовлекаемых под инвестиционные цели.

Ключевые слова: преференциальная территория, особая экономическая зона, территория опережающего социально-экономического развития, регулирование состояния земельных ресурсов, Приволжский федеральный округ.

Karabanova Natalia Yurievna

Penza State University of Architecture and Construction

Akimova Maria Sergeevna

Penza State University of Architecture and Construction

Management of preferential territories in terms of regulating the state of land resources

Abstract. The article presents the results of a survey of the state of land resources under preferential territories in the Volga Federal District. It shows the investment specialization of the regions, the rates of formation, and the trends in the management of special economic zones and territories of advanced socio-economic development. The article identifies the problem of insufficient protection of land resources involved in investment projects: there is no mandatory transition to green standards, unlike in foreign similar territories; there is no legal framework for land protection; and there is no current methodology for assessing the state of land under preferential territories with different specializations and degrees of impact on land resources. The PFO has been zoned according to the state of land resources under preferential territories. The research methods used include statistical analysis, content analysis, expert assessments, and systematization. These results are preliminary and will be further expanded and deepened, but they already show significant problems in regulating the state of land resources involved for investment purposes.

Keywords: preferential territory, special economic zone, territory of advanced socioeconomic development, regulation of land resources, Volga Federal District.

Введение. В России наблюдается тенденция выявления и введения земель в хозяйственный оборот, в том числе, и в рамках реализации инвестиционной политики государства, идущая совместно с нарастанием негативных факторов землепользования и ухудшением состояния почв. Так, в инвестиционную деятельность на преференциальных территориях вовлечено порядка 30% земельных ресурсов страны. Жуковский А.Д. и Орлов С.Л. обращают внимание на то, что на преференциальных территориях необходимо обеспечивать «не только эффективное использование ресурсов, но и их охрану и устойчивое управление» [9].

Преференциальные территории в России представляют собой пространственные локализации, где устанавливаются льготные условия для бизнеса, который, в свою очередь, дает импульс для социально-экономического развития региона. По действующему законодательству выделяются такие преференциальные территории, как особая экономическая зона или специальная экономическая зона (СЭЗ) и территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) [2, 3]. В таблице 1 приведено сравнение СЭЗ и ТОСЭР. Если СЭЗ ориентированы в основном на внешние отношения бизнеса, то ТОСЭР сосредоточены на решении острых социальных проблем в конкретном регионе.

Таблица 1 – Сравнительный анализ СЭЗ и ТОСЭР

Критерий	ТОСЭР	СЭЗ	Комментарии для моногородов
Цель создания	Диверсификация экономики, создание новых рабочих мест, привлечение инвестиций в проблемные территории.	Стимулирование экспорта, привлечение иностранных инвестиций, развитие отдельных отраслей.	ТОСЭР более ориентированы на решение социально – экономических проблем конкретных территорий, что может быть особенно актуально для моногородов с зависимой экономикой.
Территория	Может быть создана на территории одного или нескольких муниципальных образований.	Четко определенная территория, часто обособленная.	Гибкость ТОСЭР в плане территории может быть полезной для моногородов, имеющих ограниченные возможности для создания полностью обособленной зоны.
Инициатор создания	Региональные органы власти, органы местного самоуправления.	Федеральные органы власти (часто Минэкономразвития).	ТОСЭР дают больше возможностей для участия региональных и местных властей в определении приоритетов развития.
Срок существования	Определенный (обычно 10 лет, с возможностью продления).	Определенный (обычно 49-70 лет, в зависимости от типа СЭЗ).	Долгосрочность СЭЗ может быть более привлекательной для крупных инвесторов, но гибкость ТОСЭР позволяет адаптироваться к меняющимся условиям.

Однако, классификация преференциальных территорий может быть проведена по различным критериям, включая цели создания, отраслевую специализацию, географическое положение и виды предоставляемых льгот (рис. 1).

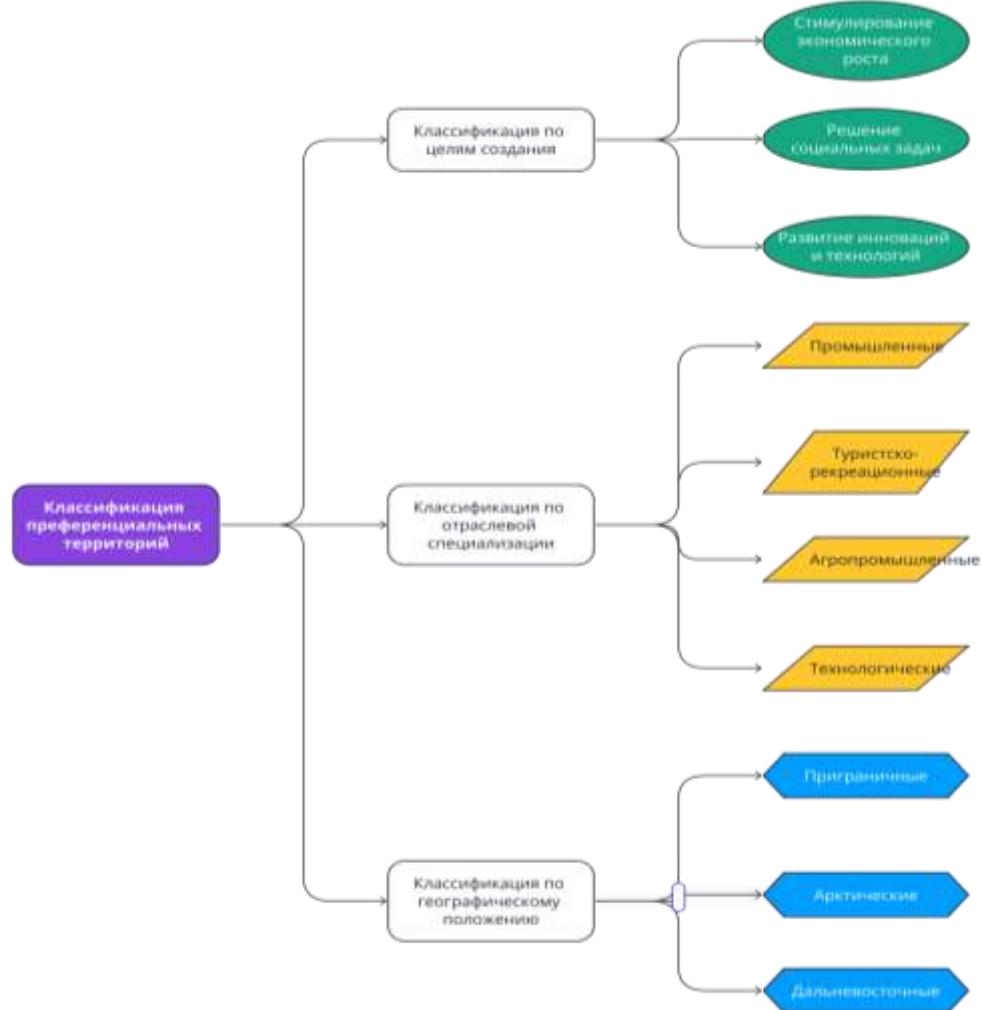


Рисунок 1 – Классификация преференциальных территорий

Управление преференциальными территориями в зарубежных странах и России существенно отличаются друг от друга. В исследовании Синенко О.А. прослеживается тренд перехода от экономико-правового подхода к экологическому подходу к формированию и управлению преференциальными территориями во многих странах [13].

В России выделяется, преимущественно, экономико-географический подход, что подтверждается следующими данными:

- переход на кластерную модель регионального развития. В настоящее время действуют 119 кластеров различной специализации, объединяющих более 3,5 тысяч организаций и более 1,5 миллиона человек, и более 160 территорий с преференциальными режимами;

- при размещении преференциальных территорий выделяются территории монопрофильных городов, в т.ч. ЗАТО, субъекты с низким уровнем социально-экономического развития, регионы Севера и Дальнего востока;

- специализация преференциальной территории ставится в зависимость от специализации региона. Так, ОЭЗ располагаются преимущественно в регионах Европейской части страны, ТОРы – на Дальнем востоке, ТОСЭР – моногорода [11].

Что касается обеспечения преференциальных территорий земельными ресурсами, то здесь законодательно урегулирован процесс предоставления земель инвесторам, включая принудительное отчуждение земельных участков [4, 5, 6]. Сведения о границах особых

экономических зон и территорий опережающего развития должны содержаться в Едином государственном реестре недвижимости [1]. Однако ясных и однозначных законодательных требований об обеспечении охраны земельных ресурсов от негативного воздействия в процессе деятельности на преференциальной территории не закреплено; не прослеживается «логика отбора территорий для введения преференциальных режимов» [10].

Единственные требования об охране земельных ресурсов установлены совершенно недавно в Критериях создания особой экономической зоны [7], а именно: наличие проекта планировки территории (поскольку проходит экологическую экспертизу) и анализа экологических рисков проекта и (или) стратегии управления экологической эффективностью.

Далее в исследовании предлагается оценить состояние земельных ресурсов под преференциальными территориями. Алгоритм обследования инвестиционного земельного фонда:

- 1) определение инвестиционной специализации региона;
 - 2) выявление действующих преференциальных территорий в регионе;
 - 3) расчет динамики и инвентаризация структуры земельного фонда, вовлекаемого под инвестиционные цели;
 - 4) расчет соотношения инвестиционного фонда к земельному фонду региона;
 - 5) инвентаризация земель под преференциальными территориями по формам собственности;
 - 6) выявление наличия документации, обеспечивающей соблюдение экологических требований по охране земли и окружающей среды;
 - 7) наличие нарушенных земель на преференциальных территориях;
 - 8) оценка влияния производственной деятельности резидентов с учетом типа преференциальных территорий на земельные ресурсы (положительное / нейтральное / отрицательное); и зонирование территорий по результатам оценки [8, 12].

Выбраны именно эти показатели, которые можно взять из открытых источников; ввиду невозможности анализа имеющейся документации у резидентов не учтено большинство показателей охраны земель.

Результаты исследования. Далее в работе обследовано и оценено состояние земель под инвестиционными территориями в разрезе каждого региона Приволжского федерального округа (ПФО). Для анализа взяты федеральные, региональные и муниципальные инвестиционные площадки.

Исследованием ПФО в контексте проблем функционирования преференциальных территорий занимаются некоторые российские ученые. Так, в работе [16] обоснованы показатели «умеренного риска и высокого уровня устойчивости» большинства преференциальных территорий в этом регионе. А С.А. Ханнановой выявлены экологические риски в результате концентрации промышленных предприятий на небольшой территории [15].

В состав ПФО входят 14 субъектов РФ. Территория составляет 1038,0 тыс. кв. км или 6,06 % от территории РФ [14]. В таблице 2 сведены основные показатели, характеризующие место и специализацию региона в инвестиционной деятельности.

Таблица 2 – Инвестиционная специализация субъектов ПФО

Субъект	Количество приоритетных инвестиционных проектов							
	Комплексные	Освоение месторождений полезных ископаемых	Промпроизводство	АПК	Инновационная сфера	Инфраструктура здравоохранения	Инфраструктура ЖКХ	Инфраструктура транспортная

		ископаемых					
Республика Татарстан	1		2	1			1
Нижегородская область			3				
Республика Башкортостан			1				
Самарская область					1		
Пермский край			1				
Оренбургская область			3	1			
Саратовская область		1	1		1		
Республика Удмуртия				1			1
Республика Чувашия						1	
Пензенская область	2						
Ульяновская область	2			1			
Кировская область				1			
Республика Мордовия			2	1	1		
Республика Марий Эл				1			

Рис. 2 показывает, что наибольшее число ОЭЗ образовано в Республике Татарстан, и соответственно с наибольшей, отведенной под инвестирование, площадью земель. В основном на регион приходится по 1 ОЭЗ. В Пензенской области и Республике Марий Эл ОЭЗ не создано.



Рисунок 2 – Распределение количества ОЭЗ по регионам ПФО и занимаемой площади

Пик создания ТОСЭР в Республике Татарстан пришелся на 2017 г., также в этот период образованы ТОСЭР и во многих других регионах. В 2019 больше всего образовано ТОСЭР в Республике Башкортостан и Нижегородской области. Последние, сформированные ТОСЭР приходятся на 2020 г. – Ульяновская область (рис. 3).



Рисунок 2 – Динамика создания ТОСЭР в регионах ПФО

В ПФО по количеству образованных инвестиционных площадок преобладают располагающиеся на землях населенных пунктов, по площади – на сельскохозяйственных землях. Однако, наблюдается тенденция к росту числа площадок, образуемых на землях промышленности и в населенных пунктах; с годами на сельскохозяйственных землях становится меньше предложений для инвесторов. Так, по соотношению к общему земельному фонду, инвестиционный земельный фонд составляет порядка 1 %. В структуре земельного фонда сельскохозяйственных земель на преференциальные территории приходится 0,1 %, земель промышленности – 4 %, земель населенных пунктов – 5 %.

В ПФО преимущественно, вовлекаемые под инвестиционные цели земельные ресурсы имеют государственную форму собственности. После процедур оформления, собственность переходит к резидентам либо корпорациям по управлению преференциальными территориями.

На рис. 4 приведена схема зонирования ПФО по итогам оценки состояния земельных ресурсов под преференциальными территориями.

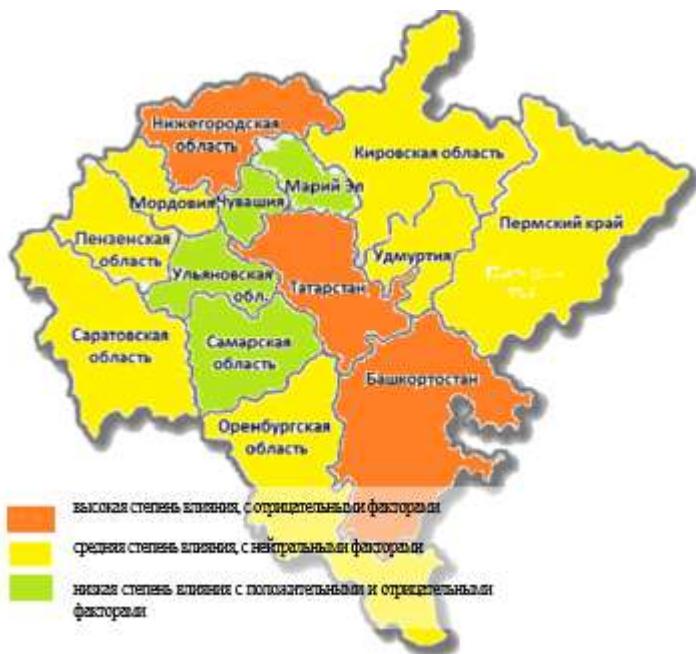


Рисунок 4 – Зонирование ПФО по степени влияния преференциальных территорий на состояние земельных ресурсов

Заключение. Таким образом, управление преференциальными территориями в настоящее время недостаточно охраняет земельные ресурсы от негативного воздействия. Все еще наблюдается недостаток императивного воздействия государства на инвесторов чтобы обеспечить мероприятия по охране земель при строительстве, промышленном и агропромышленном производстве.

Управление преференциальными территориями требует сочетания не только юридических, экономических и социальных аспектов, но и экологизации землепользования, переход на зеленые стандарты, как во многих зарубежных преференциальных территориях. Только комплексный подход позволит повысить эффективность функционирования преференциальных территорий и создать благоприятные условия землепользования.

Список источников

1. Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ (ред. от 31.07.2025) "О государственной регистрации недвижимости" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2025).
2. Федеральный закон от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 23.11.2024) "О территориях опережающего развития в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.01.2025).
3. Федеральный закон от 22.07.2005 N 116-ФЗ (ред. от 04.08.2023) "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2024).
4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.02.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".
5. Федеральный закон от 25.10.2001 N 137-ФЗ (ред. от 14.02.2024) "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".
6. Федеральный закон от 30.11.1994 N 52-ФЗ (ред. от 25.12.2023) "О введении в действие части первой Гражданского кодекса Российской Федерации".
7. Постановление Правительства РФ от 14.02.2024 N 156 "Об утверждении критерии создания особой экономической зоны, Правил создания особой экономической зоны и изменения площади особой экономической зоны и требований к инвестиционным проектам, реализуемым резидентами особых экономических зон".
8. ГОСТ Р 58534 – 2019. Экологический менеджмент. Эффективность использования ресурсов. М., 2019. – 39 с.

9. Жуковский А.Д., Орлов С.Л. Условия и принципы реализации потенциала преференциальных зон как инструмента развития неурбанизированных территорий // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2023. № 4. С. 32–55.
10. Кузнецова О.В. География особых экономических зон и их аналогов в России // Региональные исследования. 2020. № 4 (70). С. 19-31.
11. Министерство экономического развития Российской Федерации: официальный сайт. – URL: <https://www.economy.gov.ru/material/directions/> (дата обращения: 27.08.2025).
12. Практические рекомендации по оценке экологических рисков / Сост. Борцова С., Конюхова И., Миржалалова З., Печенюк О., Сливченко Л. - Бишкек: 2015. - 130 с.
13. Синенко О.А. Регулирование экологических аспектов в особых экономических зонах// Известия ДВФУ. Экономика и управление 2. 2018. 128–136.
14. Федеральная служба государственной статистики: официальный сайт. – URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 27.08.2025).
15. Ханнанова С.А. Развитие преференциальных территорий Приволжского федерального округа в новых социально-экономических условиях на примере особых экономических зон // Вестник Сибирского института бизнеса и информационных технологий. 2024;13(1):128-132.
16. Чайникова Л.Н., Трещева А.А. Анализ инвестиционной деятельности регионов Приволжского федерального округа // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. №4 (48). № статьи: 4819. Дата публикации: 26.11.2016. URL: <https://eee-region.ru/article/4819/>

Сведения об авторах

Карабанова Наталья Юрьевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Кадастр недвижимости и право» Пензенского государственного университета архитектуры и строительства, Пенза, Россия

Акимова Мария Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Кадастр недвижимости и право» Пензенского государственного университета архитектуры и строительства, Пенза, Россия

Information about the authors

Karabanova Natalya Yurievna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Real Estate Cadastre and Law, Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia

Akimova Maria Sergeevna, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Real Estate Cadastre and Law, Penza State University of Architecture and Construction, Penza, Russia