

*А. А. Молдован*

## **ФОРМИРОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ БАЗЫ СЭЗ В РОССИИ**

*Работа представлена кафедрой мировой экономики  
Санкт-Петербургского государственного университета.*

*Научный руководитель – кандидат экономических наук, доцент И. В. Кокушкина*

**В статье подробно рассматривается процесс формирования законодательной базы свободных экономических зон в Российской Федерации. Также выявляются противоречия, возникающие между отдельными правовыми актами, регулирующими деятельность СЭЗ и Конституцией РФ.**

**The process of formation of the legislative base for free economic zones in the Russian Federation is closely considered in article. The contradictions arising among separate legal acts that regulate the activity of free economic zones and the Constitution of the Russian Federation are also revealed.**

Правовое регулирование отечественных свободных экономических зон (СЭЗ) осуществляется главным образом на основе индивидуальных нормативных актов, имеющих различную юридическую силу, от положений о СЭЗ, утвержденных распоряжением Верховного Совета РФ, до федеральных законов, регламентирующих создание и деятельность отдельных зон.

Общие вопросы, касающиеся режима свободных (особых) экономических зон, находят отражение в распоряжениях и постановлениях правительства, указах Президента РФ, международных договорах и других нормативных актах.

Важное и определяющее значение в сфере правового регулирования деятельности иностранных инвесторов в СЭЗ имеют указы Президента и постановления Правительства РФ, ведомственные нормативные акты. Указ Президента РФ «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон на территории Российской Федерации» от 4 июня 1992 г. содержит положение, в соответствии с которым порядок таможенного контроля на территории зон устанавливается с учетом специфики каждой из них<sup>1</sup>. Здесь же предусмотрен 50-процентный экспортный тариф на экспортные пошлины от уровня, предусмотренного действующим законодательством для сырьевых товаров, добываемых в СЭЗ и вывозимых за счет квот, введенных положениями о СЭЗ.

Следующим нормативным документом в сфере инвестирования в СЭЗ, имеющим кардинальное значение для развития свободных экономических зон на территории России, является принятое в июле 1993 г. Министерством финансов и Государственной налоговой службой Письмо «О налогообложении в свободных экономических зонах», в котором было объявлено, что «применение налоговых льгот, не предусмотренных действующим налоговым законодательством для предприятий – резидентов свободных экономических зон, является неправомерным». Тем самым из статуса

российских СЭЗ был изъят основополагающий принцип деятельности иностранных инвесторов в СЭЗ – принцип предоставления льготного налогообложения.

Еще одним важным документом в сфере деятельности предприятий в СЭЗ является Указ Президента РФ «О совершенствовании работы с иностранными инвестициями» от 27 сентября 1993 г., центральным звеном которого является положение, в соответствии с которым ограничения в деятельности иностранных инвесторов могут устанавливаться только законами РФ и указами Президента РФ. Российский законодатель закрепил еще один важный принцип деятельности иностранных инвесторов на территории РФ, в том числе и в СЭЗ – принцип ограничения в деятельности инвесторов только и исключительно на основе законов РФ и указов Президента РФ<sup>2</sup>.

Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1994 г. «Об активизации работы по привлечению иностранных инвестиций в экономику РФ», нацеленное главным образом на «обеспечение проведения единой, последовательной и скоординированной политики в данной сфере», исходящей «из необходимости создания благоприятного правового, налогового и таможенного режима для зарубежных инвестиций как условия более активного их привлечения в российскую экономику»<sup>3</sup>.

Тем самым законодатель, развивая принцип допустимости изъятий из национального режима в сфере иностранного инвестирования в сторону ее преференциальности на территории зон, закрепляет еще два важных принципа деятельности иностранных инвесторов в СЭЗ:

- 1) принцип льготного по сравнению с общим режимом хозяйственной, в том числе внешнеэкономической, деятельности;
- 2) принцип законодательного закрепления преференциальных условий деятельности иностранных инвесторов в СЭЗ.

Анализ названных законодательных и нормативных актов позволяет сделать вывод о весьма непоследовательной государ-

ственной политике в отношении свободных экономических зон, следствием чего является неурегулированность и несогласованность законодательных и нормативных актов РФ в сфере инвестирования в зонах. То же можно сказать и о других сферах правового регулирования в СЭЗ, где действующие на территории Российской Федерации законы РФ, вступая в противоречие с Положениями о СЭЗ, аннулируют их действие.

Особая правовая регламентация в сфере действия законодательства Российской Федерации установлена на территории зон свободной торговли. Так, в соответствии с Положением о зоне свободной торговли «Шереметьево», является таможенной зоной и на «ее территории действует законодательство Российской Федерации, регулирующее таможенное дело с изъятиями, определяемыми законодательными актами о свободных таможенных зонах и настоящим Положением» (ст. 2)<sup>4</sup>.

Положение также устанавливает, что законодательные и нормативные акты, регулирующие таможенное дело, а также порядок налогообложения экспорта и импорта товаров, перемещаемых через таможенную границу, применяются с учетом того, что территория зоны свободной торговли «Шереметьево» находится вне таможенной территории Российской Федерации. Таким образом, и в отношении зон свободной торговли российский законодатель не выходит за рамки регулирования деятельности иностранных инвесторов на основе принципа предоставления национального режима и принципа приоритетности специального законодательства перед общим.

Учитывая важное стратегическое географическое положение Калининградской области, Государственная Дума 15 ноября 1995 г. приняла Федеральный закон от 22 января 1996 г. «Об особой экономической зоне в Калининградской области»<sup>5</sup>.

В частности, закон предусматривает, что в особой экономической зоне устанавливается льготный по сравнению с общим режим инвестиций и предпринимательской

деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной деятельности. Он также устанавливает, что в отношении взимания таможенных пошлин и иных платежей (в том числе налогов), уплачиваемых при таможенном оформлении ввозимых и вывозимых товаров, особая экономическая зона рассматривается как находящаяся в таможенном режиме свободной таможенной зоны с особенностями, устанавливаемыми настоящим Федеральным законом (ст. 7–9)<sup>6</sup>.

Закон закрепляет предоставление в ОЭЗ национального режима в сфере банковской деятельности, предусматривая, однако, что администрация ОЭЗ по согласованию с Правительством РФ вправе устанавливать льготы для российских и иностранных банков в связи с их деятельностью по реализации федеральной государственной программы развития особой экономической зоны и инвестиционной деятельности, определяя, что «инвестиционная деятельность коммерческих организаций любого профиля предпринимательской деятельности с полным или частичным привлечением иностранных инвестиций осуществляется в порядке и в формах, предусмотренных законодательством РФ».

В целом закон носит рамочный, отсылочный характер и закрепляет в основном принцип предоставления деятельности инвесторов в ОЭЗ на базе национального режима.

Как уже было сказано выше, правовое регулирование свободных экономических зон осуществлялась многими правовыми актами. Однако в их числе не было единого специального закона, который регулировал бы процедуру создания, функционирования различных зон, а также, что очень существенно, их ликвидации. Что касается проекта закона «О свободных экономических зонах» (одобрен Советом Федерации 28 июня 2000 г. Постановлением № 180-СФ),<sup>7</sup> то нашедшая отражение в проекте традиционная концепция свободных экономических зон исходит из того, что свободная

экономическая зона представляет собой отдельный, ограниченный участок территории РФ, в пределах которого действует особый правовой режим. При этом границы свободных экономических зон могут совпадать либо не совпадать с установленными границами территориально-административных единиц.

Важно отметить, что, согласно проекту, упомянутый режим, не ограничиваясь особенностями таможенного регулирования и налогообложения, предусмотрел в отношении отдельных видов СЭЗ полный запрет на проживание в них физических лиц. Очевидно, что подобное установление противоречит ч. 1, ст. 27 Конституции РФ, согласно которой каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства<sup>8</sup>.

Необходимо признать, что и в целом концепция зоны, как ограниченного участка территории, в пределах которого действует некое специфическое регулирование экономических и иных отношений с элементами особого административного управления (отдельные органы управления, особый режим въезда, выезда и пребывания и пр.), приведена в соответствие с ч. 1 ст. 8 Конституции РФ, предусматривающей, что в РФ гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Действительно, о какой свободе перемещения товаров в границах страны можно говорить при наличии в СЭЗ особого таможенного регулирования, в свете которого территория зоны противопоставляется так называемой остальной территории РФ. Кроме того, как уже говорилось, в отдельных зонах по решению местных органов управления могли создаваться таможенные и иные функциональные субзоны, т. е. замкнутые территории с еще более узкоспециализированным режимом, чем режим самой СЭЗ.

Что касается нового федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»<sup>9</sup>, то основной целью этого закона являются развитие обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции и развитие транспортной инфраструктуры. Закон направлен на урегулирование отношений, связанных с созданием, функционированием и прекращением действия статуса особых экономических зон на территории Российской Федерации, осуществлением предпринимательской и инвестиционной деятельности в особых экономических зонах. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» включает в себя основные понятия и положения по созданию и прекращению действия статуса ОЭЗ, по управлению ОЭЗ, по определению статуса резидентов ОЭЗ, о таможенном регулировании, о налогообложении и режиме землепользования в ОЭЗ, о гарантиях прав инвесторов и ряд других положений по реализации закона (гл. 2, 3).

При создании ОЭЗ должен соблюдаться принцип ограниченности их территории. Ограниченность территории ОЭЗ обуславливается, во-первых, необходимостью значительной концентрации затрат на обустройство инфраструктуры, предшествующее началу функционирования ОЭЗ, во-вторых, чрезмерно большие размеры территорий ОЭЗ привели бы к снижению концентрации инвестиционных, трудовых и иных ресурсов. По указанным причинам законом предусматривается создание промышленно-производственных зон на территории с площадью не более 20 кв. км, технико-внедренческих – на территории с площадью не более 3 кв. км (ст. 5, гл. 1). При этом территории ОЭЗ не должны совпадать с территориями каких-либо административно-территориальных образований. В то же время ОЭЗ могут размещаться одновременно на территориях нескольких таких образований, в том числе двух или более субъектов Российской Федерации. Феде-

ральным законом предусматривается особенность создания технико-внедренческих зон, заключающаяся в формировании их на отдельных участках территорий либо на участках территорий промышленно-производственных зон или участках территорий, сопряженных с территориями, занимаемыми высшими учебными заведениями, ведущими подготовку специалистов в области технических, точных или естественных наук, и (или) научно-исследовательскими институтами аналогичного профиля<sup>10</sup>.

Также подчеркивается, что на территории ОЭЗ не допускается размещение объектов жилищного фонда; добыча полезных ископаемых и металлургическое производство в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности; переработка полезных ископаемых и переработка лома черных и цветных металлов; производство и переработка подакцизных товаров (за исключением легковых автомобилей и мотоциклов) (ст. 4, гл. 1)<sup>11</sup>.

Одной из заложенных в законе идей, вызывающих серьезные сомнения, является существенное усиление роли Правительства РФ и других органов исполнительной власти и, соответственно, уменьшение полномочий федеральных органов представительной власти в регулировании процесса создания и деятельности свободных экономических зон.

Согласно закону, зоны должны возникать в соответствии с Федеральной программой создания и развития свободных экономических зон на территории РФ. Эта программа разрабатывается и ежегодно уточняется Правительством РФ. Подготовка ее проекта осуществляется по поручению Правительства федеральным органом исполнительной власти на основе предложений о создании зон, поступивших от субъектов Федерации и предварительно согласованных с соответствующими органами местного самоуправления. Правительство принимает решение о создании конкретной зоны и утверждает положение о ней. Оно же решает вопрос о ее ликвида-

ции. Как можно видеть, согласно новому закону, все принципиальные этапы процесса формирования и прекращения свободных экономических зон определяются органами исполнительной власти, и прежде всего Правительством РФ.

При этом роль высшего органа представительной власти – Федерального Собрания фактически ограничивается рассмотрением предложений по финансированию программы в рамках обсуждения бюджета страны на следующий финансовый год.

Между тем, несмотря на то что льготы, которыми наделяются субъекты, именуемые участниками свободных экономических зон, носят локальный характер, последствия их предоставления затрагивают интересы широкого круга лиц – от конкретных предприятий, оказывающихся в неравном положении по сравнению с предприятиями, получившими статус участника зоны, до субъектов Федерации, не располагающих на своей территории свободными экономическими зонами<sup>12</sup>.

Освобождение от налогов, снижение налоговых ставок, сокращение налогооблагаемой базы, предусматриваемые в том или ином сочетании режимом зоны, ведут к снижению в течение продолжительного времени общего уровня доходов, поступающих в бюджеты разных уровней. В условиях, когда принятие решения о создании зон предоставляется Правительству, а не высшему законодательному органу, субъекты Федерации, не участвующие в соответствующем проекте, практически лишены возможности влиять на принятие принципиальных решений.

В связи с этим представляется необходимым, чтобы как утверждение в целом Федеральной программы создания и развития свободных экономических зон на территории РФ, так и принятие решений о создании отдельных зон осуществлялись федеральным законодательным органом и имели форму закона, а не акта Правительства.

По мнению автора, реальные результаты создания свободных экономических зон

можно выявить главным образом в оказании адресной экономической помощи отдельным территориям. При этом необходимо осознавать, что поддержка будет оказываться как за счет Федерации в целом, а так и каждого из входящих в нее регионов. Представляется, что целесообразность и обоснованность соответствующих потерь со стороны центра и субъектов Федерации во имя развития той или иной территории должны обсуждаться обеими палатами Федерального Собрания при принятии соответствующего законопроекта. На такой основе учреждение зоны не будет восприниматься как насильственное ущемление интересов остальных субъектов Федерации. В целом же предоставление территориям режима СЭЗ не должно становиться обыденной практикой, оставаясь исключением из правил, а не правилом. В противном случае оно может превратиться в способ ухода от налогообложения, а также от исполнения общих для всех участников внешнеэкономической деятельности таможенных правил.

В результате анализа развития законодательства о СЭЗ в России можно сделать следующие выводы:

- Несмотря на принимавшиеся в отношении отдельных зон федеральные законы, с момента введения в действие Конституции РФ 1993 г. существование СЭЗ вступи-

ло в противоречие с Основным законом страны.

- Легализация создания и функционирования свободных экономических зон требовала внесения в Конституцию РФ соответствующих изменений. В противном случае правовые акты, предусматривающие правила поведения, не соответствующие изложенным выше положениям Основного закона, имеющим принципиальный характер, становятся неправомерными, поскольку, согласно ч. 1, ст. 15 Конституции, законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. Подобные выводы не только имели теоретический характер, но и могли повлечь практические последствия, поскольку ставили под сомнение законность как отдельных нормативных актов, так и совершенных на их основе действий<sup>13</sup>.

- Образование регионов интенсивного экономического развития либо соответствующие намерения в субъектах Российской Федерации проявляются как нарастающая тенденция на новом этапе экономического развития страны.

Таким образом, принятие базового федерального закона о свободных зонах, учитывающего интересы развития как Федерации в целом, так и ее субъектов, можно считать сегодня основанием в деле успешного развития свободных экономических зон.

## ПРИМЕЧАНИЯ

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 4.06.92 г. № 548 «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации» // Российская газета. 1992. 9 июня. № 173. С. 4

<sup>2</sup> Указ Президента РФ от 27.09.93 г. № 1466 «О совершенствовании работы с иностранными инвестициями» // Юридический вестник. 1993. № 11. С. 23.

<sup>3</sup> Постановление Правительства РФ от 29 сентября 1994 г. «Об активизации работы по привлечению иностранных инвестиций в экономику РФ» // Российская газета. 1994. 2 октября. № 435. С. 4–5.

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 10.12.92 г. № 1572 «О создании зоны свободной торговли «Шереметьево»» // Российская газета 1992. 26 декабря. № 221. С. 3.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 22 января 1996 г. «Об особой экономической зоне в Калининградской области» // Российская газета 1996. 26 января. № 767. С. 3.

<sup>6</sup> Там же.

<sup>7</sup> Федеральный закон «О свободных экономических зонах», принятый Государственной Думой РФ и одобренный Советом Федерации 28 июня 2000 г. постановлением № 180-СФ, не утвержден Президентом Российской Федерации. // [www.rg.ru](http://www.rg.ru)

## **ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ**

---

<sup>8</sup> Конституция РФ. 1993.

<sup>9</sup> Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116 «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета. 2005. 27 июля. № 3831. С. 2.

<sup>10</sup> Там же.

<sup>11</sup> Там же.

<sup>12</sup> Семенов Г. Развитие свободных и оффшорных зон // Российский экономический журнал. 2005. № 11. С. 12.

<sup>13</sup> Конституция РФ. 1993.