МИОН

Межрегиональные
исследования
в общественных науках

Министерство
образования и науки
Российской
Федерации

«ИНО-Центр
(Информация. Наука.
Образование)»

Институт имени
Кеннана Центра
Вудро Вильсона
(США)

Корпорация Карнеги
в Нью-Йорке (США)

Фонд Джона Д.
и Кэтрин Т. МакАртуров
(США)

Данное издание осуществлено в рамках программы
«Межрегиональные исследования в общественных науках»,
реализуемой совместно Министерством образования и науки РФ,
ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)
и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона
при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США),
Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США).
Точка зрения авторов данного издания
может не совпадать с точкой зрения доноров
и организаторов Программы.

Калининградский государственный университет

Балтийский межрегиональный институт общественных наук
«Россия и Европа: прошлое, настоящее, будущее»

Регион сотрудничества

Выпуск 15 (40)

Эволюция российских свободных/особых экономических зон: что дальше?

Калининград
Издательство КГУ
2004

УДК 338.24:911.3(470.26)
ББК 330.49(2Р31-4К)
Р 325

Редакционная коллегия:
А.П. Клемешев (общая редакция), *А.Г. Степанов*,
проф. *Г.М. Федоров*, проф. *В.Г. Барановский* (Москва),
проф. *С.Д. Козлов*, доц. *В.С. Корнеевец*,
проф. *С.В. Кортунов* (Москва), проф. *А.Е. Шаститко* (Москва).

Печатается по решению Совета научных кураторов
программы «Межрегиональные исследования в общественных науках»

Р 325 **Регион сотрудничества. Вып. 15 (40):** Эволюция российских свободных/особых экономических зон: что дальше? / Под общ. ред. А.П. Клемешева. – Калининград: Изд-во КГУ, 2004. – 53 с.
ISBN 5-88874-568-5

Проанализирована эволюция различных типов свободных/особых экономических зон Российской Федерации. Показаны основные проблемы, связанные с созданием и функционированием СЭ/ОЭЗ. Предложено изменить функции российских ОЭЗ, переориентировав их на разработку, производство и экспорт высокотехнологичной продукции.

Издание адресовано экономистам, политологам, специалистам в области регионального управления, бизнесменам – широкому кругу специалистов, исследующих место Калининградской области во взаимоотношениях России и ЕС.

УДК 338.24:911.3(470.26)
ББК 330.49(2Р31-4К)

Книга распространяется бесплатно

ISBN 5-88874-568-5

© Коллектив авторов, 2004
© АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)», 2004

Содержание

От редакции 4

Зверев Ю.М. Эволюция российских свободных/особых экономических зон: что дальше? 5

Приложения 32

От редакции

От редакции

Выпуск 15 (40) серии «Регион сотрудничества» подготовлен Балтийским межрегиональным институтом общественных наук при Калининградском госуниверситете в рамках проекта «Российская Балтика: приграничное сотрудничество и миграции населения».

В серии «Регион сотрудничества» продолжается публикация статей по проблемам взаимодействия Российской Федерации и стран зарубежной Европы, прежде всего Европейского союза, и особенно стран Балтийского региона. Особое внимание уделяется роли Калининградской области как пилотного региона сотрудничества. К обсуждению проблем общеевропейского сотрудничества приглашаются другие межрегиональные институты общественных наук, Московский и Санкт-Петербургский ресурсные центры, а также все российские и зарубежные эксперты, занимающиеся данной проблематикой.

Данный выпуск посвящен анализу эволюции свободных/особых экономических зон Российской Федерации и перспективам их дальнейшего развития.

Ю.М. Зверев

Эволюция российских свободных/особых экономических зон: что дальше?

Становление свободных экономических зон в СССР/РСФСР

Публикация подготовлена при содействии гранта Минобразования РФ по фундаментальным исследованиям в области гуманитарных наук 2002 г. Г02 – 3.4 – 410

Идея создания свободных экономических зон (СЭЗ) стала популярной в СССР и впервые стала обсуждаться во второй половине 1980-х гг. Так, в 1988 г. за создание в СССР СЭЗ выступил тогдашний заведующий кафедрой экономики зарубежных стран Московского института народного хозяйства им. Г.В. Плеханова, профессор *Р.И. Хасбулатов*, позднее ставший председателем Верховного Совета РСФСР, а затем и суверенной Российской Федерации[1]. Он ссылался на опыт КНР, показавший эффективность свободных зон в социалистической стране, и предлагал создать СЭЗ в Прибалтике, в южных районах СССР (в частности, в Одесской области) и на Дальнем Востоке. Ученые Института мировой экономики и международных отношений (ИМЭМО) АН СССР тогда же предложили создать специальные экономические зоны в советских восточных портах (Находка, Владивосток). Они рассматривали это

[1] *Ключи* к мировому рынку? // Социалистическая индустрия. 1988. 3 нояб.

в качестве первого шага в создании на территории СССР своеобразного «моста» между Европой и Тихоокеанским регионом[2]. А *В.М. Ходачек* (Ленинград) первым из отечественных авторов предложил «разработать предложения о создании в Калининградской области «особых экономических зон» с возможным размещением их в районах Янтарный — Приморск и Пионерский — Зеленоградск[3]. В начале того же 1988 г., независимо от В.М. Ходачека, идею создания в Калининградской области особой промышленной зоны «К» с налоговыми и инвестиционными привилегиями высказал член наблюдательного совета «Дойче банк» (ФРГ) *В. Кристианс*[4].

Идея СЭЗ получила поддержку советского руководства. По инициативе Правительства СССР была разработана так называемая единая государственная концепция свободных зон. В СССР СЭЗ рассматривались как «окна», через которые советская экономика будет шире вовлекаться в систему мирохозяйственных связей. Они мыслились и как центры освоения и распространения зарубежного управленческого опыта, как школа, которую нужно пройти отечественным производственникам, чтобы научиться выживать в мире жесткой конкуренции. Кроме того, через СЭЗ собирались привлекать в страну передовые технологии и высококачественные товары. Поэтому советские свободные зоны, в отличие от китайских, должны были стать не закрытыми анклавами, обращенными только вовне, а «мостами» между внутренним и внешним рынками. Создавать их предполагалось в форме так называемых *зон совместного предпринимательства (ЗСП)*. При этом хозяйственно-правовые льготы в ЗСП предполагалось предоставлять только предприятиям с иностранным участием в пределах, определяемых действовавшими в СССР нормами регулирования иностранных инвестиций.

В начале 1989 г. началась практическая работа по созданию ЗСП. К концу года наиболее обоснованы и проработаны были варианты создания ЗСП в районах Находки (Приморский край) и Выборга (Ленинградская область).

Однако решение о создании ЗСП в Находке и Выборге на союзном уровне так и приняли, несмотря на то, что этот вопрос несколько раз обсуждался на заседании Государственной внешнеэкономической комис-

---

[2] *Томберг И., Салицкий А*. Специальные экономические зоны: нужна концепция // Московские новости. 1988. № № 45.

[3] *Экспертиза* направлений экономического развития Калининградской области / Рук. Г.М. Федоров. Калининград: КНТО, 1988. 39 с. (Рукопись).

[4] *Christians F. W*. Wege nach Russland. Hamburg, 1990. S. 180.

сии Совета министров СССР, а идея создания зоны в Выборге даже выносилась на заседание Президиума Совета министров. Одна из причин этого заключалась в том, что государство было не готово вкладывать крупные средства в создание в этих зонах необходимой инфраструктуры. Предоставить же зонам право использовать на эти цели налоговые поступления от расположенных на их территории предприятий и организаций Правительство СССР так и не решилось.

В дальнейшем в силу нараставшего общественно-политического и экономического кризиса союзному руководству было уже не до свободных зон. Определенные разработки, впрочем, продолжались, увенчавшись публикацией для обсуждения «Общих принципов создания зон совместного предпринимательства»[5]. С учетом того, что это произошло в августе 1991 г., данный документ почти сразу же превратился в факт истории.

Неповоротливость союзного руководства в деле создания СЭЗ совпала с валом региональных инициатив по созданию свободных зон (по некоторым данным, число предложений перевалило за 100). Зоны воспринимались региональными руководителями, прежде всего, как своего рода «палочки-выручалочки», помогающие отгородиться от усиливающихся экономических неурядиц и выжить за счет возможности привлечения государственных ресурсов и иностранного капитала. Одним из мотивов было и получение определенной экономической независимости от союзного Правительства.

В условиях усиливавшегося «перетягивания каната» между руководством СССР и новым российским руководством последнее перехватило инициативу в деле создания на территории РСФСР свободных зон в духе более позднего призыва Б.Н. Ельцина к российский регионам: «Берите столько суверенитета, сколько сможете проглотить». СЭЗ в России предполагалось создавать уже в виде *зон свободного* (а не совместного) *предпринимательства.* То есть акцент теперь делался на создание рыночных ареалов в противоположность централизму, а не на активизацию внешнеэкономической политики, как в союзной концепции СЭЗ.

Четырнадцатого июля 1990 г. Верховный Совет РСФСР своим постановлением № 106- – 1 «О создании зон свободного предпринимательства на территории России» объявил зонами свободного предпринимательства территории Ленинграда, Выборга, Приморского края, Калининградской, Сахалинской и Читинской областей. Тринадцатого

---

[5] *Общие* принципы создания зон совместного предпринимательства // Экономика и жизнь. 1991. № № 34. Приложение.

октября 1990 г. Постановлением № 165- – 1 «О создании зон свободного предпринимательства» ЗСП были объявлены также территории Алтайского края, Кемеровской и Новгородской областей, Еврейской автономной области и города-спутника Москвы Зеленограда. Однако никаких документов, регламентирующих статус ЗСП, принято не было. В соответствии с названными постановлениями концепции создания ЗСП на своей территории должны были подготовить местные власти.

В 1990——1991 гг. по каждой зоне было принято отдельное положение, закрепившее ее хозяйственно-правовой статус:

1. Положение о свободной экономической зоне в районе г. Находки Приморского края. Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 23.11.1991 г.

2. Положение о свободной экономической зоне в Еврейской автономной области (СЭЗ «ЕВА»). Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 7.06.1991 г.

3. Положение о свободной экономической зоне Алтайского края (СЭЗ «Алтай»). Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 7.06.1991 г.

4. Положение о зоне свободного предпринимательства г. Ленинграда (ЛЗСП). Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 11.06.1991 г.

5. Положение о свободной экономической зоне «Сахалин» (СЭЗ «Сахалин»). Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 26.06.1991 г.

6. Положение о свободной экономической зоне в Кемеровской области (СЭЗ «Кузбасс»). Утверждено Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 9.07.1991 г.

7. Положение о свободной экономической зоне в Новгородской области (СЭЗ «Садко»). Утверждено Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 9.07.1991 г.

8. Положение о свободной экономической зоне г. Выборга Ленинградской области (СЭЗ «Выборг»). Утверждено Распоряжением Председателя Верховного Совета РСФСР от 9.07.1991 г.

9. Положение о свободной экономической зоне в Калининградской области (СЭЗ «Янтарь»). Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 25.09.1991 г.

10. Положение о свободной экономической зоне в Читинской области (СЭЗ «Даурия»). Утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 25.09.1991 г.

Кроме того, 21 мая 1991 г. вышло распоряжение о СЭЗ «Зеленоград», а 4 ноября 1991 г. постановление Совета Министров РСФСР о СЭЗ «Технополис Зеленоград». Но положение об этой СЭЗ так и не было разработано и утверждено. А внутри СЭЗ «Алтай» была образована функциональная эколого-экономическая зона «Горный Алтай». Положение о ней было утверждено постановлением Совета Министров РСФСР от 8.11.1991 г.

Отметим, что в этих документах речь чаще всего идет не о зонах свободного предпринимательства, а уже о свободных экономических зонах (СЭЗ). Набор льгот, предоставленных СЭЗ, носил индивидуальный характер[6], хотя в целом льготы не сильно отличались от зоны к зоне. Как уже указывалось выше, СЭЗ в этот период рассматривались скорее как внутриэкономические феномены, противовесы централизованной системе хозяйствования. Акцент в их деятельности ставился не на экспортную ориентацию, а на импортозамещение и интеграцию в национальную экономику. Привлечение иностранных инвестиций, в отличие от союзной концепции зон, где оно было центральным пунктом, в российской концепции СЭЗ рассматривалось не как самоцель, а как один из факторов развития зон.

В целом можно констатировать, что как специфика хозяйственного режима СЭЗ, так и их административно-правовой статус были определены крайне нечетко. Дело, по-видимому, в том, что основной мотив создания СЭЗ в тот период был все же политическим. Руководство РСФСР, пытаясь в борьбе с союзным руководством привлечь на свою сторону регионы, щедрой рукой раздавало едва ли не всем желающим льготы и привилегии (в т. ч.т. ч. в форме разрешений на создание СЭЗ). СЭЗ объявлялись гигантские по площади территории без учета как предпосылок для успешного функционирования зоны, так и средств, необходимых для создания и поддержания зональной инфраструктуры[7]. Ничего удивительного —— ведь не было ни единой стратегии создания и развития СЭЗ, ни технико-экономических обоснований и прогнозов их экономической эффективности. Отсутствие единого закона, регламентирующего деятельность СЭЗ, облегчало лоббистское давление региональ-

---

[6] Так, в законе от 4.07.1991 г. «Об иностранных инвестициях в РСФСР» было указано: «Виды и размеры льгот на территории свободных экономических устанавливаются Советом Министров РСФСР и утверждаются Верховным Советом РСФСР» (ст. 42).

[7] Согласно мировой практике стоимость обустройства 1 км^2 территории свободной таможенной зоны составляет 10——15 млн дол. США, а 1 км^2 зоны экспортного производства —— 40——45 млн дол.

ных властей и заинтересованного бизнеса на государственную власть с целью максимально расширить перечень льгот (которые, как указывалось выше, носили индивидуальный характер).

Таким образом, к моменту распада СССР в России формально существовало 11[8] СЭЗ общей площадью 1 млн. км^2 (7 % территории) с населением 18,5 млн чел. (13 % населения) (см. табл.).

Таблица 1

Свободные экономические зоны РСФСР (конец 1991 г.)[9]

Наименование СЭЗ	Территориальная локализация
«Находка»	В административных границах г. Находки и Партизанского района Приморского края
«Ева»	В административных границах Еврейской автономной области
«Алтай»	В административных границах Алтайского края, включая Горно-Алтайскую автономную область
Ленинградская ЗСП	На территории г. Ленинграда
«Сахалин»	Территория в административных границах Сахалинской области вместе с включаемыми в нее районами континентального шельфа в экономической зоне СССР
«Кузбасс»	На территории Кемеровской области
«Садко»	На территории Новгородской области
«Выборг»	На территории Выборгского района Ленинградской области
«Янтарь»	В административных границах Калининградской области с прилегающими к ней районами континентального шельфа и экономической зоны СССР (кроме районов территории области, связанных с обеспечением обороны страны)
«Даурия»	В административных границах Читинской области
«Зеленоград»	На территории г. Зеленограда

[8] С учетом СЭЗ «Зеленоград», положение о которой не было утверждено, и без учета функциональной эколого-экономической зоны «Горный Алтай», являвшейся частью СЭЗ «Алтай».

[9] Составлено автором.

СЭЗ суверенной России в законодательно-правовом «вакууме».

Безуспешные попытки принятия закона о СЭЗ

Начавшиеся в январе 1992 г. уже в суверенной Российской Федерации рыночные экономические реформы привели к тому, что главные экономические мотивы создания российских СЭЗ (выборочная либерализация предпринимательского климата на отдельных территориях внутри централизованной плановой экономики, создание экспериментальных площадок для отработки новых методов хозяйствования) себя исчерпали. Был взят курс на широкое открытие всей экономики внешнему миру и ее либерализацию. В рамках этого курса каких-либо льгот для территорий, объявленных ранее СЭЗ, вообще не предусматривалось. Например, в программном документе Министерства внешних экономических связей Российской Федерации «О стратегии развития внешнеэкономической деятельности и механизме ее реализации в 1992——1993 гг.»[10] свободным зонам было посвящено лишь одно предложение, из которого следовало, что СЭЗ создаются из-за специфики экономико-географических условий хозяйственной деятельности в отдельных регионах (особенно относительно изолированных от основной территории России)[11].

В новых условиях российские СЭЗ, по выражению Н.В. Смородинской[12], «зависли» в законодательно-правовом вакууме. Новые российские законы и нормативные документы, принятые со второй половины 1991 г. по весну 1992 г. («О либерализации внешнеэкономической деятельности», «Об основах налоговой системы» и др.), не содержали каких-либо изъятий по отношению к хозяйствующим субъектам СЭЗ. В соответствии с этим и положения о зонах, утвержденные ранее, полностью или частично игнорировались государственными ведомствами (Государственным таможенным комитетом, Минэкономики, Министерством внешнеэкономических связей, налоговой инспекцией и т. п.т. п.).

---

[10] См.: *Мировая* экономика и международные отношения. 1992. № № 7. С. 59.

[11] Явный намек на то, что СЭЗ надо создавать в Калининградской области и на Дальнем Востоке.

[12] *Организация* свободных экономических зон (СЭЗ) в Российской Федерации. Анализ политико-правовой базы и возможных перспектив / Центральный банк России. Научно-исследовательский институт. Сер. Информационно-аналитические материалы. Вып. 3. М., 1996. С. 14.

Обеспокоенные руководители зональных администраций были вынуждены весной 1992 г. официально обратиться в федеральные органы власти с просьбой гарантировать действие ранее введенных в СЭЗ льгот. Это обращение, несомненно, способствовало выходу указа Президента Российской Федерации от 4.06.1992 г. «О некоторых мерах по развитию свободных экономических зон (СЭЗ) на территории Российской Федерации».

Президент России Б.Н. Ельцин в этом Указе поручил Министерству финансов Российской Федерации по согласованию с органами управления СЭЗ определить условия предоставления бюджетных кредитов, которые должны были направляться органами управления СЭЗ на финансирование приоритетных объектов инфраструктуры зон. Государственная программа приватизации на территории СЭЗ согласно Указу должна была осуществляться в первоочередном порядке. Часть средств от приватизации предполагалось направить на формирование фондов развития, залоговых и страховых фондов СЭЗ. Государственному таможенному комитету Российской Федерации было поручено определить порядок таможенного контроля на территории СЭЗ с учетом специфики каждой зоны. Экспортные пошлины на сырьевые товары, добываемые в СЭЗ и вывозимые в счет квот, предусмотренных положениями о СЭЗ, по представлению администрации СЭЗ устанавливались в размере 50 % от уровня, предусмотренного действующим экспортным тарифом. Правительству Российской Федерации было поручено в двухмесячный срок разработать проект закона РФ «О свободных экономических зонах в Российской Федерации». До принятия этого закона правовой режим и условия хозяйственной деятельности иностранных инвесторов и предприятий с иностранными инвестициями, включая порядок их налогообложения, на территории СЭЗ по-прежнему определялся законом РФ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и положениями об отдельных СЭЗ.

Принятие Указа, несмотря на то, что он не смог полностью заполнить правовой «вакуум», в котором действовали СЭЗ, позволило активизировать деятельность наиболее «продвинутых» зон (СЭЗ «Находка», «Янтарь» и др.) и разработку в них стратегии развития и конкретных инвестиционных проектов. Кроме того, благодаря заложенной в Таможенном кодексе РФ возможности создания свободных таможенных зон в 1993 г. Правительство РФ учредило первые три таможенные зоны — «Шереметьево», «Московский франко-порт» (в районе аэропорта «Внуково») и «Франко-порт терминал» (Западный речной порт, Москва).

Но большинство СЭЗ, особенно «суперзон», охватывающих целые области и края площадью в десятки и сотни тысяч квадратных километров, так и не смогли наладить нормальную деятельность[13].

Поэтому и проект закона РФ «О свободных экономических зонах», внесенный в Верховный Совет в мае 1993 г., предполагал возможность создания в России только небольших (площадью до 1——2 км^2) локальных зон двух типов —— *свободных таможенных зон* и *зон экспортного производства.*

Правительство России, однако, не поддержало даже такую «минималистскую» модель СЭЗ, так как в это время готовилась налоговая реформа, предусматривающая отмену всех льгот для отдельных категорий налогоплательщиков при одновременном снижении налоговых ставок. Поэтому Правительство стремилось либо вообще ликвидировать СЭЗ, либо, по крайней мере, существенно ограничить предоставляемые им льготы. Так, уже в мае —— июне 1993 г. были законодательно упразднены предоставленные СЭЗ таможенные льготы (законом РФ «О таможенном тарифе» от 21.05.1993 г.) и отменены действовавшие в них налоговые преференции (совместным письмом-распоряжением Государственной налоговой службы от 29.06.1993 г. и Минфина РФ от 25.06.1993 г. «О налогообложении предприятий, расположенных в свободных экономических зонах»). Впрочем, указ Президента РФ от 27.09.1993 г. «О совершенствовании работы с иностранными инвестициями» предоставил иностранным инвесторам гарантии сохранения прежних условиях деятельности еще на три года.

Закон «О свободных экономических зонах» в конечном итоге так и не был принят из-за роспуска Верховного Совета осенью 1993 г. К разработке нового федерального закона «О свободных экономических зонах» Государственная дума вернулась только в 1995 г. В этом варианте предполагалось создавать СЭЗ как локальные точки роста на отдельных предприятиях (в форме зон экспортного производства, свободных таможенных зон, франко-портов и т. п.т. п.). В середине 1997 г. проект был принят обеими палатами Федерального собрания РФ, однако Президент России Б.Н. Ельцин 21 июля 1997 г. его отклонил. Аналогичная судьба ждала и следующий вариант федерального закона. Он был принят Государственной думой 9 июня 2000 г., одобрен Советом федерации 28 июня

---

[13] Так, к середине 1992 г. в СЭЗ «Садко» было создано только шесть совместных предприятий (СП), в СЭЗ «Алтай» и «Кузбасс» —— по четыре, в СЭЗ «Даурия» —— три, в функциональной СЭЗ «Горный Алтай» —— ни одного (Российские вести. 1992. № № 16. С. 3).

2000 г., но 15 июля 2000 г. Президент России В.В. Путин его отклонил. В сообщении президентской пресс-службы о причинах этого было сказано следующее: «Частью третьей статьи 3 Федерального закона предусматривается создание так называемых особых экономических зон в пределах всей территории отдельного субъекта Российской Федерации. Эта норма принципиально неприемлема, поскольку предоставляет субъектам Российской Федерации право ставить вопрос о придании им статуса особых экономических зон, что нарушает принцип равенства субъектов Российской Федерации и нарушает единство экономического и правового пространства Российской Федерации, закрепленные Конституцией Российской Федерации»[14]. Было также сказано, что по данному Федеральному закону есть и другие замечания.

От свободных зон —— к особым зонам. От экономических зон —— к внутренним оффшорам

Понятно, что при законодательной чехарде, с одной стороны, и отсутствии базовых рамок создания зон в виде федерального закона о СЭЗ —— с другой, ни о каких серьезных инвестициях в российские СЭЗ не могло быть и речи. Тем более в условиях конкуренции, когда десятки стран с куда более стабильными политическими и экономическими условиями наперебой заманивали инвесторов в свои СЭЗ. Более или менее удалось продолжить деятельность только СЭЗ «Янтарь» в Калининградской области и СЭЗ «Находка». Для этого, однако, пришлось принять специальные документы:

1. Указ Президента РФ от 7.12.1993 «О Калининградской области».
2. Постановление Правительства РФ от 25.05.1994 г. «О неотложных мерах по стабилизации экономического положения в Калининградской области».
3. Постановление Правительства РФ г. от 8.09.1994 г. «О некоторых мерах по развитию свободной экономической зоны «Находка».
4. Указ Президента РФ от 9.03.1996 г. «О некоторых мерах по стимулированию инвестиционной деятельности в свободной экономической зоне «Находка».

Но даже это не обеспечило стабильности условий хозяйственной деятельности в названных зонах. Так, указ Президента РФ от 6.03.1995 г. «О признании утратившими силу и об отмене решений Пре-

[14] Сообщение пресс-службы Президента России. 15 июля 2000 г. // Президент России. Официальное Интернет-представительство. http://www.kremlin.ru/text/psmes/2000/07/31612.shtml

зидента РФ в части предоставления таможенных льгот» вновь изъял из механизма СЭЗ «Янтарь» ее важнейший инструмент —— таможенные льготы. Он вызвал негативную реакцию администрации области и предпринимателей, рассчитывавших на беспошлинный ввоз и вывоз товаров. Несмотря на предполагаемое возмещение области 75 % таможенных сборов, СЭЗ «Янтарь» оказалась в критическом положении. В этих условиях руководство области благоразумно решило не полагаться на милость Кремля, а добиваться специального закона. Этого удалось добиться —— федеральный закон «Об особой экономической зоне в Калининградской области» был подписан Президентом Б.Н. Ельциным 22 января 1996 г. Замена «свободной» зоны на «особую», по всей видимости, была политическим ходом, призванным облегчить прохождение закона через Государственную думу, где большинство депутатов в то время представляли КПРФ.

Что касается СЭЗ «Находка», то по ней специального федерального закона не принималось. Еще в 1994 г. Административный комитет СЭЗ был вынужден изменить стратегию развития —— отказаться от комплексности и сосредоточиться на развитии локальных «точек роста». В результате сейчас единственное, что осталось от идеи создании свободной экономической зоны на территории Находка, —— это проект российско-корейского индустриального комплекса (РКИК), который будет представлять собой локальную СЭЗ площадью всего 330 га (причем в первые шесть лет реализации проекта планировалось освоить только 20 га). Межправительственное соглашение по РКИКу было подписано Президентами России и Республики Корея 28 мая 1999 г.[15] В декабре 1999 г. соглашение было ратифицировано южнокорейским парламентом. Россия, однако, соглашение до сих пор не ратифицировала, и комплекс так и не начал создаваться.

Большинство российских свободных зон «первой волны» (хотя положения о них действуют до сих пор или отменены только частично) либо фактически прекратило свое существование, либо трансформировалось во внутренние оффшоры, куда уходили от налогов предприятия других российских регионов. В основе их создания, как правило, лежали возможности региональных властей предоставлять льготы в части региональных налогов и региональной доли федеральных

---

[15] *Дробышева И.* Самый восточный миф // Российская бизнес-газета. http://www.rg.ru/bussines/territ/322.shtm

налогов[16]. Хотя в ряде случаев принимались и решения на федеральном уровне.

Напомним, что первые внутренние оффшоры появились в России еще в 1992 г. Это были так называемые закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО).

Закрытые административно-территориальные образования (ЗАТО) — закрытые города и населенные пункты, подведомственные главным образом Министерству атомной промышленности и Министерству обороны. В настоящее время в России насчитывается 41 ЗАТО, в которых проживает около 2 млн чел. Согласно закону РФ от 14.07.1992 г. «О Закрытом административно-территориальном образовании (ЗАТО)» в городских бюджетах оставались все налоги, собранные на территории закрытых городов. Кроме того, местные администрации де-факто получили права предоставлять налоговые льготы в пределах сумм, зачисляемых в городские бюджеты[17]. Получатели льгот обязаны были переводить около 10—20 % экономии на налогах во внебюджетные фонды территорий. Ожидалось, что налоговые льготы будут способствовать развитию в ЗАТО малого и среднего бизнеса (в т. ч. наукоемкого, так как многие закрытые города являются наукоградами) и тем самым компенсировать обвальное сокращение оборонного заказа и оборонного бюджета. На деле же ЗАТО превратились во «внутренние налоговые гавани» и стали активно использоваться крупными налогоплательщиками из других регионов, которые регистрировали на их территории дочерние компании, чтобы уйти от налогов. Бюджет недополучал в виде налогов миллиарды рублей. Не помогли исправить ситуацию даже поправки, внесенные в Закон о ЗАТО в 1999 г., так как крупные налогоплательщики все равно нашли способы легально обойти требования Закона. В итоге с января 2000 г. действие положения Закона о поступлении в бюджет ЗАТО всех налогов было приостановлено. Это впоследствии позволило законодателям и Правительству пересмотреть политику в отношении налоговых льгот, предоставляемых администрациями ЗАТО. В результате большинство компаний закрыли свои офисы в ЗАТО и перевели в СЭЗ оффшорного типа и другие внутренние оффшоры[18].

---

[16] В отдельных случаях эти налоги заменялись на фиксированный платеж в региональный бюджет.

[17] В итоге в некоторых ЗАТО льготы достигали 75—99 % от начисляемых к уплате сумм налогов.

[18] О политике правительства Российской Федерации в отношении «налоговых гаваней». Международный центр по налогам и инвестициям. Специальный от-

Первой российской СЭЗ, в которой присутствовали элементы оффшорного бизнеса, стала зона экономического благоприятствования (ЗЭБ) «Ингушетия». Положение о ней было утверждено постановлением Правительства РФ от 19.06.1994 г. Российским предпринимателям в ней предоставлялись налоговые льготы (причем не только по региональным, но и по федеральным налогам[19]). А для зарегистрированных в Ингушетии компаний налоги заменялись сбором в несколько тысяч долларов. Однако эта зона все же не была классическим оффшором. В ней существовала финансовая отчетность, полностью соответствовавшая российской, была создана даже специальная налоговая инспекция, находившаяся в Москве. Классическим же оффшором стал Центр международного бизнеса «Ингушетия», созданный в соответствии с федеральным законом «О центре международного бизнеса “Ингушетия”» от 30.01.1996 г. Компании, зарегистрировавшиеся в Центре, не облагались ни федеральными, ни местными налогами. Они освобождались от российского валютного контроля, им гарантировалось сохранение анонимности владельцев и конфиденциальность коммерческой деятельности. За регистрацию компании взимался сбор всего в 400 долларов США. Еще столько же составлял ежегодный сбор, вносимый в конце второго года существования фирмы.

В дальнейшем внутренние оффшоры были созданы и в других регионах и даже в отдельных городах России. Среди них —— республики Калмыкия, Мордовия, Дагестан, Кабардино-Балкария, Тыва, Горный Алтай, Эвенкийский, Чукотский, Агинский Бурятский автономные округа, Чукотка, Алтайский край, Смоленская, Ярославская, Ивановская области, Шаховской район Московской области, районы Новгородской, Нижегородской и Калужской областей, города Углич и Ростов Великий (Ярославская область), Барнаул, Красноярск, Курск и др.

Стали в конце концов внутренними оффшорами и многие точечные и локальные СЭЗ, которые с середины 1990-х гг. начали создавать некоторые российские регионы, используя свои полномочия по регулированию ставок региональных и местных налогов. Первой по этому пути создания локальных зон пошла СЭЗ «Находка», предложившая в 1994 г., как уже указывалось выше, создать на ее территории свободные таможенные зоны и промышленные парки (комплексы). В ряде случае локальные зоны, создававшиеся в России, получали и федеральную государственную под-

---

чет. Декабрь 2003. С. 6—8. http://www.iticnet.org/publications/Special%20Report%20-%20ZATO%20Paper%20RUS%20VS.pdf

[19] В начале 1999 г. льготы по федеральным налогам были упразднены.

держку[20], но чаще —— нет, так как являлись инициативами региональных властей. Так, Правительство Московской области организовало СЭЗ «Шерризон» в Солнечногорском районе, недалеко от международного аэропорта «Шереметьево». Администрация Санкт-Петербурга создала пять зон экономического развития (ЗЭР) («Пушкинская», «Гавань», «Северная верфь», «Полюстрово» и «Кронштадтская»). Администрация Волгоградской области организовала на территории Волгограда семь ЗЭР, в Татарстане было принято решение о создании СЭЗ «Алабуга», в Башкортостане —— зон экономического благоприятствования (ЗЭБ) «Кумертау» и «Агидель» и т. д.т. д. В 1996——1998 гг. законодательные и нормативные акты о локальных СЭЗ были приняты в десяти регионах России (Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Кабардино-Балкарская Республика, Приморский край, Волгоградская, Калининградская, Новгородская, Саратовская, Ульяновская, Ярославская области). Однако далеко не везде локальные зоны были созданы на практике[21].

Фактически превратилась во внутренний оффшор[22] вторая в России (после Калининградской) ОЭЗ в Магадане, созданная в соответствии с федеральным законом от 31.05.1999 г. «Об особой экономической зоне в Магаданской области». Больше в России ОЭЗ, несмотря на ряд попыток, создано не было. Так, принятый обеими палатами парламента после долгих согласований федеральный закон «Об особых экономических зонах Байкало-Амурской железнодорожной магистрали» был отклонен Президентом Российской Федерации.

Внутренние оффшоры широко использовались отечественными компаниями для уклонения от налогов[23]. Особенно масштабно делали это нефтяные компании. В результате внутренние оффшоры стали «дырами», через которые российский бюджет потерял сотни миллиардов рублей[24], рассадниками экономических правонарушений. Кроме того,

---

[20] Так, предложение о создании локальных СЭЗ в Находке нашло поддержку в постановлении Правительства РФ от 8.09.1994 г. «О некоторых мерах по развитию свободной экономической зоны “Находка”».

[21] Например, закон «О локальных свободных экономических зонах в Калининградской области» был принят еще в октябре 1997 г., но ни одной локальной СЭЗ в нашем регионе не создано по сей день.

[22] *Чадаев А.* Заложники оффшоров // Информационно аналитический портал Гражданского клуба GlobalRus.ru. http://www.globalrus.ru/comments/96904/

[23] Сами фирмы, впрочем, предпочитали более благозвучные термины: «налоговая оптимизация» или «минимизация налогообложения».

[24] При этом практически все оффшорные регионы были на значительных дотациях Минфина.

они превратились в один из самых мощных каналов бегства капитала из страны. Никакого реального переноса бизнеса в оффшоры не происходило. По неофициальным данным, до 40 % зарегистрированных там фирм реально работали в Москве[25]. А практически все оффшорные регионы оставались на значительных дотациях Минфина.

Все это вызвало серьезную обеспокоенность государственных ведомств (прежде всего, Министерства финансов, Министерства по налогам и сборам, Центробанка), которые с 1999 г. начали всерьез думать о ликвидации внутренних оффшоров. Их «могильщиком» стала 25-я глава II части Налогового кодекса РФ, принятой в 2003 г. По статье 284 Кодекса местные власти больше не могут снижать свою часть налога на прибыль. А субъектам РФ с 1 января 2002 г. оставили право давать льготы предприятиям из региональной части налога в размере не более 4 %[26]. Это существенно снизило выгоду от «оптимизации налогов» в оффшорах и стало началом их конца. Впрочем, ряд фирм и после этого смог воспользоваться лазейкой, оставленной им Законом о внесении изменений во вторую часть Налогового кодекса РФ от 6 августа 2001 г. В нем было указано, что компании, которые до 1 июля 2001 г. заключили с регионами инвестиционные договоры, могут полностью освобождаться от региональной и местной частей налога на прибыль. Но эта норма действовала только до 1 января 2004 г. Таким образом, с этого времени внутренние оффшоры в России отменены (некоторые лазейки, впрочем, все еще остаются, но их рассмотрение выходит за рамки данной работы).

Мы уделили столько место оффшорам потому, что переплетение зонального и оффшорного бизнеса сыграло, в конечном счете, злую шутку с российскими СЭЗ, изрядно подмочив их и без того не блестящую репутацию и вызвав сомнения в том, нужны ли СЭЗ России вообще. Понятия «СЭЗ» и «внутренний оффшор» фактически стали синонимами как на практике, так и в российском общественном сознании. А ведь цели этих двух экономических механизмов на самом деле принципиально различны. СЭЗ создаются, прежде всего, для привлечения инвестиций. Льготы здесь инструмент, а не самоцель. Задачей же внутренних оффшоров, если называть вещи свои именами, было профессиональное

---

[25] О политике Правительства Российской Федерации в отношении «налоговых гаваней». / Международный центр по налогам и инвестициям. Специальный отчет. 2003. Декабрь С. 10. http://www.iticnet.org/publications/Special%20Report%20-%20ZATO%20Paper%20RUS%20VS.pdf

[26] Ранее оффшорные фирмы платили только 11 %-ный налог на прибыль в федеральный бюджет. А налог на прибыль, идущий в бюджет субъекта Федерации (в размере 24 %% от прибыли), они не платили вовсе.

обеспечение ухода от налогов и вывоза капитала за границу. Льготы здесь — ради самих льгот. Или, говоря иначе, СЭЗ предназначены для создания благоприятного инвестиционного климата и благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности, а оффшоры — для перераспределения финансовых потоков.

Новый проект федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»

Дальнейшая судьба свободных зон в России как раз и определялась столкновением двух подходов. Главным проводником идеи создания зон (правда, уже не свободных, а особых — ОЭЗ)[27] стало Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ). Создание и функционирование ОЭЗ, по мнению МЭРТ, должно помочь возникновению благоприятных условий для развития экономического и научного потенциала страны, привлечению инвестиций в ее экономику. Разработчики нового закона об ОЭЗ полагали, что помимо общих макроэкономических условий необходим дополнительный стимул, который бы подтолкнул инвесторов[28]. Таким стимулом и должны стать ОЭЗ.

Главным оппонентом МЭРТ выступило Министерство финансов, с большим трудом избавляющееся от внутренних оффшоров и негативно относящееся к любым льготам вообще. Министерство опасалось, что ОЭЗ, как уже доказано предыдущей практикой СЭЗ, станут подходящим местом не только для привлечения инвестиций, но и для реализации всевозможных схем по минимизации налогов, и полагало, что для привлечения инвестиций важнее улучшить общий инвестиционный климат в стране. Смущало Минфин и то, что в инфраструктуру ОЭЗ придется вкладывать средства из федерального бюджета (одними средствами регионов и иностранных инвесторов тут не обойдешься). И это еще до того, как заработают (или не заработают) зональные предприятия, которым к тому же придется предоставлять налоговые льготы.

Противостояние двух могучих ведомств и их руководителей стало определяющим для дальнейшего развития событий.

---

[27] По словам одного из авторов проекта нового закона об ОЭЗ ректора академии народного хозяйства при Правительстве РФ В. Мау, «этот термин был признан политически более приемлемым» (*Короп Е*. Владимир Мау: «Не надо провоцировать кризис в Китае» // Известия. 2003. 20 янв.).

[28] См.: *Короп Е*. Указ. соч.

Правительство 11 июля 2002 г. рассмотрело подготовленный Минэкономразвития и Минпромнауки законопроект об ОЭЗ. Из-за оппозиции Минфина и Министерства по налогам и сборам он был отправлен в «долгий ящик». МЭРТ и Минпрому была поручена сначала разработка концепции законопроекта об ОЭЗ. Это было сделано, но из-за межведомственных баталий концепция проекта федерального закона «Об особых экономических зонах в РФ» и проект технического задания на разработку данного законопроекта были одобрены Правительством РФ в основном только 26 февраля 2004 г. Но даже после этого Минфин отказывался подписывать концепцию, поскольку руководство этого министерства так и не определилось с главным вопросом —— нужны ли вообще такие зоны[29]. Ситуация несколько изменилась только к концу лета 2004 г., когда министр финансов А. Кудрин в ходе обсуждения на заседании Правительства прогноза социально-экономического развития страны формально поддержал идею создания ОЭЗ. В то же время он подчеркнул, что «льготы не являются определяющим фактором для создания таких зон». По мнению министра, нужно создавать условия для развития экономики не только в ОЭЗ, но и на всей территории страны. «Создавая такие зоны, мы как бы говорим о том, что мы не можем создать условия для развития экономики на всей территории», —— сказал Кудрин[30]. Из этих слов видно, что концептуальные разногласия между МЭРТ и Минфином по поводу ОЭЗ никуда не делись. В конечном счете, они и помешали внести законопроект на рассмотрение Правительства в 2004 г. На момент написания этой работы Минэкономразвития планировало представить на рассмотрение Правительства законопроект о создании особых экономических зон в I квартале 2005 г.[31] Но произойдет ли это в указанные сроки и каков будет конечный результат рассмотрения –— большой вопрос.

Что же предусматривает предлагаемая МЭРТ концепция проекта федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»[32]?

---

[29] *Особые* зоны не нужны // Институт экономики переходного периода. 30.03.2004. http://www.iet.ru/publication.php?folder-id=44&publication-id=1634

[30] *Кудрин*: экономические зоны —— это не только льготы // Страна.ru. 19.08.2004. http://www.strana.ru/print/223968.html

[31] *Правительство* рассмотрит законопроект об особых экономических зонах в следующем году // Клерк.Ру. 03.12.2004. http://www.klerk.ru/news/?16192

[32] *Министерство* экономического развития и торговли Российской Федерации. http://www.economy.gov.ru/webcontent/economy/www.economy.gov.ru/merit/675.htm

В законопроекте под особой экономической зоной предлагается понимать часть территории Российской Федерации, в пределах которой устанавливается особый режим ведения предпринимательской и инвестиционной деятельности, а также создается режим свободной таможенной зоны.

Предусматривается создание двух типов ОЭЗ:

- промышленно-производственных;
- технико-внедренческих.

Промышленно-производственные зоны будут иметь площадь не более 10 км^2, технико-внедренческие —— не более 1 км^2. При этом территории ОЭЗ не должны совпадать с территориями каких-либо административно-территориальных образований[33]. В то же время ОЭЗ могут размещаться на территориях нескольких таких образований, в том числе двух или более субъектов Российской Федерации.

Технико-внедренческие зоны будут формироваться 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.

Решение о создании ОЭЗ принимается Правительством Российской Федерации. На момент принятия им решения о создании ОЭЗ в субъекте Российской Федерации на территории, предполагаемой под размещение ОЭЗ, не могут находиться объекты (за исключением объектов государственной и (или) муниципальной собственности), принадлежащие на любых основаниях юридическим и физическим лицам.

Инициатива в создание ОЭЗ принадлежит как Правительству РФ, так и субъекту Российской Федерации, на территории которого предполагается создание ОЭЗ.

---

[33] По ОЭЗ в Калининградской области будет принят отдельный федеральный закон. При этом в концепции проекта этого закона указано, что «Особая экономическая зона в Калининградской области представляет собой правовой режим ведения хозяйственной, в том числе инвестиционной деятельности, устанавливаемый в Калининградской области. Правовой статус территории Калининградской области как неотъемлемой части государственной территории Российской Федерации остается неизменным» (см.: *Концепция* проекта федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области». Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации. http://www.economy.gov.ru/webcontent/economy/www.economy.gov.ru/merit/obzor/concept_kal.zip).

Заявка о создании ОЭЗ субъектом РФ подается в Правительство Российской Федерации. Отбор заявок на создание ОЭЗ одного и того же типа осуществляется Правительством на основе конкурса.

Решение о создании конкретной ОЭЗ оформляется постановлением Правительства РФ одновременно с утверждением соглашения между Правительством Российской Федерации, органами исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований о создании ОЭЗ.

Общее управление особыми экономическими зонами на территории Российской Федерации осуществляет специально уполномоченный на разработку и реализацию единой государственной политики в сфере создания и функционирования ОЭЗ федеральный орган исполнительной власти.

Управление конкретной ОЭЗ будет осуществлять дирекция ОЭЗ, являющаяся территориальным органом указанного федерального органа исполнительной власти.

В рамках возложенных на нее полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации дирекция ОЭЗ выполняет следующие функции:

- осуществляет регистрацию юридических лиц в качестве резидентов ОЭЗ;
- в случаях, предусмотренных законопроектом, осуществляет аннулирование регистрации юридических лиц в качестве резидентов ОЭЗ;
- доводит до налоговых органов сведения о регистрации, об аннулировании регистрации в качестве резидента ОЭЗ;
- осуществляет ведение реестра резидентов ОЭЗ, выдает по требованию резидента выписки из реестра, а также сертификат резидента ОЭЗ;
- в рамках своей компетенции заключает договоры с резидентами ОЭЗ;
- управляет земельным участком, на котором расположена ОЭЗ;
- представляет интересы ОЭЗ в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, российскими и иностранными инвесторами и международными организациями;
- оформляет приглашения для получения визы иностранными гражданами для работы на территории ОЭЗ;
- осуществляет контроль за соблюдением резидентами ОЭЗ условий заключенных инвестиционных договоров;
- предоставляет в специально уполномоченный на осуществление общего управления ОЭЗ федеральный орган исполнительной власти не

позднее 1 апреля года, следующего за отчетным годом, отчет о результатах функционирования ОЭЗ за истекший период.

Межведомственная координация вопросов, связанных с созданием и функционированием ОЭЗ, возлагается на одного из заместителей председателя Правительства Российской Федерации.

Особый режим деятельности на территории ОЭЗ распространяется на российские и иностранные юридические лица, прошедшие в установленном порядке процедуру регистрации в качестве резидентов ОЭЗ. Резидентом ОЭЗ признается юридическое лицо, зарегистрированное на территории ОЭЗ и заключившее инвестиционный договор с дирекцией ОЭЗ.

Объем капитальных вложений (за исключением нематериальных активов), предусмотренных инвестиционным проектом, который предназначен для реализации на территории промышленно-производственной зоны, должен превышать сумму в рублях, эквивалентную 10 млн евро, рассчитанную по курсу Центрального банка Российской Федерации на день согласования данного проекта.

Резидент ОЭЗ не вправе: выступать учредителем (участником) организаций, в том числе резидентов ОЭЗ; входить в состав органов управления организаций, в том числе резидентов ОЭЗ; иметь обособленные подразделения вне территории ОЭЗ. Резиденты технико-внедренческих зон, кроме того, не имеют права на дотации, субсидии и субвенции из федерального бюджета.

Резидентам ОЭЗ должны предоставляться гарантии правовой защиты их деятельности, компенсации при национализации и реквизиции.

В законопроекте будут предусмотрены стабилизационные оговорки в отношении невозможности применения в течение 10 лет нормативно-правовых актов Российской Федерации, ухудшающих правовое и (или) экономическое положение резидентов ОЭЗ по сравнению с их положением до принятия таких законов и иных нормативных правовых актов[34].

На территории ОЭЗ предпринимательскую деятельность могут осуществлять и лица, не являющиеся резидентами ОЭЗ, но без распространения на них льгот и преференций, предоставляемых резидентам зоны.

Для стимулирования инвестиционной активности резидентов ОЭЗ проект федерального закона предусматривает особенности налогообложения

---

[34] Однако эти положения не распространяются на изменения и дополнения, вносимые в законодательные акты Российской Федерации или принимаемые новые федеральные законы и иные нормативные правовые акты РФ в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

резидентов ОЭЗ, административного режима, режима землепользования, устанавливает таможенный режим свободной таможенной зоны.

Особый административный режим, устанавливаемый на территории ОЭЗ, предусматривает:

—— что органы государственного контроля вправе проводить контрольные мероприятия в отношении резидентов ОЭЗ исключительно в виде комплексных проверок[35];

—— комплексные проверки проводятся не реже одного раза в 3 года[36], в срок, не превышающий двух недель, по решению дирекции ОЭЗ и с привлечением контрольных органов, осуществляющих контроль за деятельностью резидентов на территории ОЭЗ.

Особый налоговый режим для резидентов ОЭЗ устанавливается субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в пределах своей компетенции[37].

Законами субъектов Российской Федерации и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления резиденты ОЭЗ могут быть освобождены от уплаты налога на имущество организаций, земельного налога и налога на прибыль в части сумм налога, поступающих в региональные и местные бюджеты.

Организации, не являющиеся резидентами ОЭЗ, но осуществляющие свою деятельность на территории ОЭЗ, уплачивают налоги и сборы в общеустановленном порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Таможенный режим, вводимый на территории ОЭЗ, —— свободная таможенная зона, —— устанавливается на момент вынесения Правительством Российской Федерации решения о создании ОЭЗ.

Свободная таможенная зона —— таможенный режим, вводимый в пределах территориальных границ особой экономической зоны, при ко-

---

[35] За исключением таможенного и налогового контроля, проводимого должностными лицами таможенных и налоговых органов Российской Федерации.

[36] В случае выявления в ходе комплексных мероприятий, проводимых должностными лицами, органами государственного контроля, нарушений действующего законодательства Российской Федерации и обязательных требований, установленных на территории ОЭЗ для резидентов ОЭЗ, нарушитель подлежит внеочередному контролю, предметом которого является исполнение предписания об устранении выявленных нарушений.

[37] Упоминалось, что после обсуждения проекта концепции на заседании Правительства в феврале 2004 г. в документе появилось существенное новшество: региональные власти будут обязаны согласовать налоговые льготы с Правительством (см.: *Особые* зоны не нужны).

тором ввозимые оборудование и материалы, необходимые для реализации инвестиционного проекта, размещаются и используются в соответствующих территориальных границах или помещениях (местах) без уплаты таможенных пошлин, налогов, а также без запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеэкономической деятельности экономического характера, а российские товары размещаются и используются на условиях, применяемых к вывозу в соответствии с таможенным режимом экспорта, в порядке, определяемом таможенным законодательством Российской Федерации.

Таможенный режим свободной таможенной зоны не может применяется в отношении:

- товаров, ввозимых на территорию ОЭЗ, не являющихся необходимыми для реализации инвестиционных проектов резидентами ОЭЗ;
- товаров, ввозимых на территорию ОЭЗ лицами, не являющимися резидентами ОЭЗ;
- товаров, использование которых в производственной или иной хозяйственной деятельности осуществляется лицами, не являющимися резидентами ОЭЗ;
- товаров, в отношении которых Правительством Российской Федерации по представлению дирекции ОЭЗ установлены исключения на помещение под таможенный режим свободной таможенной зоны на территории ОЭЗ;
- товаров, ввозимых на территорию ОЭЗ сверх ограничений, установленных Правительством Российской Федерации по представлению дирекции ОЭЗ.

Оборудование и материалы, помещенные под таможенный режим свободной таможенной зоны, могут находиться в особой экономической зоне без ограничения сроков в течение функционирования особой экономической зоны.

Ввоз товаров на территорию особой экономической зоны и их вывоз с территории особой экономической зоны допускается исключительно с разрешения таможенного органа Российской Федерации при условии выполнения требований соответствующего таможенного режима и условий, предусмотренных федеральным законом об ОЭЗ и иными актами законодательства Российской Федерации. Таможенные органы Российской Федерации вправе в любое время осуществлять таможенный контроль товаров, находящихся в особой экономической зоне, в соответствии с таможенным режимом под который они помещены.

Режим землепользования на территории ОЭЗ предполагает предоставление земельных участков резидентам зоны в аренду дирекцией ОЭЗ.

Резиденты ОЭЗ, осуществляющие строительство объектов недвижимости в соответствии с инвестиционными проектами на земельных участках в пределах ОЭЗ, после прекращения действия ОЭЗ имеют преимущественное право выкупа арендуемых земельных участков по рыночной стоимости в порядке, предусмотренном Земельным кодексом Российской Федерации.

Утрата статуса резидента ОЭЗ вследствие расторжения в установленном порядке инвестиционного договора в течение определенного срока (меньшего, чем срок функционирования ОЭЗ) с момента создания ОЭЗ влечет расторжение договора аренды соответствующего земельного участка и принудительное изъятие расположенного на нем недвижимого имущества путем продажи с публичных торгов, к участию в которых допускаются другие резиденты ОЭЗ, а также лица, изъявившие намерение приобрести статус резидента ОЭЗ в связи с приобретением данного недвижимого имущества. Лицо, утратившее статус резидента ОЭЗ за пределами указанного срока, вправе продолжать деятельность в ОЭЗ на общих основаниях.

На территории ОЭЗ не допускается размещение объектов, имеющих оборонное значение, добывающих отраслей промышленности, электроэнергетики, черной и цветной металлургии, а также производство подакцизных товаров (за исключением автомобилей легковых и мотоциклов), вооружения и военной техники.

Резиденты ОЭЗ не имеют права заниматься иной деятельностью, не предусмотренной инвестиционным проектом.

Всего на территории России предполагается создать в рамках единой концепции 10——15 промышленно-производственных зон, имеющих на своих территориях 30——50 вновь созданных предприятий, с общим количеством работающих 70——100 тыс. человек и средней ежемесячной заработной платой 18 тыс. рублей, а также 7——10 технико-внедренческих зон с общим количеством работающих 7——15 тыс. человек и средней ежемесячной заработной платой более 20 тыс. рублей.

Предполагается, что создание в ряде регионов сети особых экономических зон:

- ускорит интеграцию России в мировую экономику;
- позволит перераспределить мировые потоки товаров и капиталов в интересах Российской Федерации;
- улучшит деловой климат;

• создаст прозрачные и стабильные правила осуществления экономической деятельности, стимулирующие развитие предпринимательской инициативы, и благоприятные условия для реализации социально ориентированной рыночной экономики.

Вновь созданное рабочее место в ОЭЗ будет обслуживать примерно четверых иждивенцев и являться работодателем для 3 человек в других отраслях экономики.

Кроме того, ожидается, что востребованность на предприятиях ОЭЗ высококвалифицированных и научных кадров приведет к резкому сокращению оттока их из страны.

Ожидается, что наличие ОЭЗ увеличит экспорт товаров и услуг из России в среднем до 20 %, при этом увеличение произойдет в основном за счет продукции со значительной долей добавленной стоимости.

Какие особые экономические зоны нужны России

Таким образом, начав с создания СЭЗ, формально занимавших 7 % страны, но так реально не заработавших, Россия намерена перейти к куда более скромному проекту локальных зон, которые будут иметь общую площадь максимум 160 км^2 с общим количеством работающих не более 115 тыс. человек. При нынешней российской производительности труда (по паритету покупательной способности —— ППС) около 15,5 тыс. дол. США на человека в год[38] валовой продукт зон будет около 1,8 млрд дол. Даже если предположить, что производительность труда в ОЭЗ будет вдвое выше средней по стране (чуть ниже, чем в сейчас в Восточной Европе, и чуть выше, чем в СССР 1990 г.), то и в этом случае зональный валовой продукт будет лишь около 3,6 млрд дол. Для сравнения: в 2000 г. ВВП России по ППС, рассчитанный по той же методике, составлял 1000 млрд дол[39]. То есть доля ОЭЗ в российском ВВП в 2000 г., если бы они существовали, составила бы в оптимистическом варианте около 0,35 %. На самом деле с учетом роста ВВП после 2000 г. она будет еще меньше. Возникает вопрос: «а стоит ли овчинка выделки», особенно если учитывать потери бюджетов от снижения налогов и затрат на обустройство зональной инфраструктуры[40]? При этом не факт, что зоны при-

---

[38] *Мировая* экономика: глобальные тенденции за 100 лет / Под ред. И.С. Королева. М.: Экономистъ, 2003. С. 540.

[39] Там же. С. 504.

[40] По мировым стандартам —— от 2,4 до 7,2 млрд дол.

влекут достаточно инвесторов, поскольку в законопроекте заложен, по мнению многих экспертов, чрезмерный уровень администрирования и зарегулированности. Но дело даже не в небольшом масштабе ОЭЗ —— как физическом выражении, так и по отношению к экономике в целом. В конце концов их может быть создано больше, чем предусматривает концепция законопроекта. Главное, по нашему мнению, в том, что цели создания ОЭЗ сформулированы слишком óбще, а деятельность двух предлагаемых типов ОЭЗ никак не увязана между собой.

Значит ли это, что Россия должна отказаться от создания ОЭЗ вообще? Нет.

Во-первых, одна ОЭЗ в России, по нашему мнению, должна быть в любом случае —— это зона в Калининградской области в силу ее эксклавного геополитического положения. Здесь зональный экономический механизм, варианты которого могут быть различными, имеет принципиальное значение для развития региона, оказавшегося внутри расширившегося Евросоюза[41]. В настоящее время готовится к принятию новый федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

Во-вторых, не стоит отказываться от создания зон и в других районах страны. Но прежде все-таки стоит скорректировать цели их создания и предлагаемые зональные механизмы.

По нашему мнению, основными целями СЭЗ в России должны быть:

- привлечение прямых иностранных инвестиций в наукоемкие отрасли;
- содействие коммерциализации интеллектуальной собственности и развитию инновационного бизнеса;
- увеличение экспорта готовой продукции (прежде всего наукоемкой).

То есть российские ОЭЗ должны быть ориентированы на разработку, производство и экспорт высокотехнологичных товаров. Мы считаем, что наиболее часто используемый в мире для привлечения иностранных инвесторов тип зон —— экспортно-производственная зона (ЭПЗ), основанная на развитии трудоинтенсивных производств с преобладанием

---

[41] О Калининградской ОЭЗ см. подробнее: *Гареев Т.Р., Федоров Г.М., Яковлева Е.Л.* О совершенствовании механизма Особой экономической зоны в Калининградской области // Бюро экономического анализа (БЭА): Информационно-аналитический бюллетень. 2004. Нояб.; *Клемешев А.П., Федоров Г.М.* От изолированного эксклава —— к коридору развития // Альтернативы российского эксклава на Балтике. Калининград: Изд-во КГУ, 2004.

женского труда —— не имеет перспектив в России как по экономическим, так и по социальным причинам. Нашей стране не следует вступать в заведомо проигрышное соревнование с «третьим миром», находящимся на стадии индустриализации, в «эскалации» уступок инвесторам в части налогов, зарплаты и снижения стандартов трудового законодательства и защиты прав трудящихся. Будучи страной, находящейся на этапе перехода от индустриального к постиндустриальному обществу, России при создании ОЭЗ следует ориентироваться на использование таких конкурентных преимуществ, как научно-технический потенциал, кадры ученых, инженеров и квалифицированных рабочих, капиталоемкие и наукоемкие производства и т. п.т. п.

Таким образом, наиболее перспективным типом ОЭЗ в России могут стать технопарки и технополисы, сочетающие НИОКР и, в некоторых случаях, производство наукоемкой продукции. Они будут представлять собой своеобразные «заводы», «сырьем» для которых служит интеллект, знание, а готовой продукцией —— наукоемкие фирмы и высокие технологии[42]. Технопарки и технополисы важны не только с точки зрения привлечения инвестиций и развития экономики знаний (включая инкубацию отечественных и совместных высокотехнологичных компаний), но могут сыграть существенную роль в деле предотвращения дальнейшей «утечки умов» и стимулирования возвращения в страну ранее покинувших ее высококвалифицированных специалистов[43].

Одной из основных специализаций ТВЗ в России могли бы стать оффшорное программирование (разработка программного обеспечения (ПО) на заказ для иностранных клиентов) и ИТ-аутсорсинг (заключение договоров субподряда с иностранным подрядчиком о выполнении части задач по разработке информационных технологий). Поэтому следует тщательно изучить опыт индийских программных технопарков —— STP (Software Technology Parks), создаваемых в этой стране с 1986 г. Сейчас их насчитывается 19; они объединены в автономное образование при Министерстве высоких технологий —— сеть программных технопарков (STPI). В то же время, несмотря на то, что Индия существенно опережает Россию в сфере экспорта ПО, российские программисты могут за-

---

[42] *Шукшунов В.Е.* Ассоциация «Технопарк» и проблемы высшей школы // Портал информационной поддержки инноваций и бизнеса. Инновации и предпринимательство. http://innovbusiness.ru/content/doc-861.html

[43] В этом плане существенный интерес представляет опыт Китая —— технопарки, созданные для привлечения китайских специалистов, ранее уехавших за рубеж.

нять те ниши, от которых отказываются индийцы. Это проекты с нечетким техническим заданием или с коротким сроком исполнения, создание прототипов, работы, в которых есть исследовательская часть (где понятна постановка задачи, но непонятно, как реализовать алгоритм)[44]. Объем таких работ оценивается в 5——10 % мирового рынка ПО[45].

Среди других возможных направлений деятельности ТВЗ —— те макротехнологии, в которых Россия уже находится на мировом уровне, а в некоторых случаях и превосходит его (авиация, космос, ядерная энергетика, судостроение, спецметаллургия и энергетическое машиностроение). Но ТВЗ, как представляется, могут и помочь России преодолеть или сократить отставание в таких макротехнологиях, как, например, микро- и радиоэлектронные технологии, компьютерные и информационные технологии, коммуникации и связь, биотехнологии и др.

Государство может содействовать через создание необходимой правовой среды (в т. ч.т. ч. в сфере интеллектуальной собственности), помощь в формировании инфраструктуры, прежде всего телекоммуникационной, подготовке кадров, внедрении систем качества[46], формировании привлекательного имиджа ТВЗ (например, через наем высокопрофессионального PR-агентства западного образца), маркетинговом обеспечении экспортеров, частичном государственном финансировании фондов венчурного инвестирования и т. д.т. д.

В ТВЗ можно предложить использовать, в частности, следующие льготы:

- установить таможенные льготы на импорт оборудования, жестко увязав их с экспортом интеллектуального продукта (например, ПО) или изделий, произведенных с использованием разработанных технологий[47];

---

[44] Как заявляет один из вице-президентов Intel, курирующих исследования и разработки: «Когда в Intel сталкиваются с проблемами, которые могут быть решены на программном уровне, мы обычно поручаем эту задачу нашим сотрудникам в США. Если они не могут с такой проблемой справиться, мы передаем ее в наши исследовательские лаборатории в Индии. Ну, а если и те перед проблемой пасуют, то мы обращаемся к нашим сотрудникам в России, и те, как правило, проблему решают». (*Рудницкий Г.* Станет ли Россия альтернативой Индии? // Инфобизнес. 15.10.2004. http://www.ibusiness.ru/development/offshore/36263/

[45] *Еленин А.* Оффшорное программирование: по странам и континентам // Business Online. http://www.bizon.ru/viewarticle.phtml?id=239

[46] ISO 9001, SEI-CMM и др.

[47] По аналогии с индийской «Схемой организации экспорта программного обеспечения», начавшей действовать с 1972 г.

• освободить от налогов прибыль, полученную при производстве экспортной высокотехнологичной продукции (или снизить ставки налога), на четко определенный срок;

• разрешить отнесение затрат на НИОКР на себестоимость (что уменьшит выплаты компаний по налогу на прибыль) и ускоренную амортизацию оборудования;

• установить льготы по арендной плате за землю и площади.

С учетом мирового опыта целесообразно увеличить максимальный размер ТВЗ с 1 до 20 км^2, а может быть, и больше[48].

Сеть российских ТВЗ, связанная телекоммуникациями, может быть сформирована на базе уже существующих научных центров Москвы, Зеленограда, Дубны, Троицка, Фрязино, Обнинска, Пущино, Черноголовки, Санкт-Петербурга, Нижнего Новгорода, Томска, Новосибирска и других городов.

Что касается промышленно-производственных зон (ППЗ), то их целесообразно открывать в качестве филиалов ТВЗ и использовать для производства продукции на основе разработанных в ТВЗ технологий (в первую очередь на экспорт и с привлечением иностранных инвесторов). Льготы в этих зонах должны получать, таким образом, инновационные высокотехнологичные предприятия. Тем из них, которые отправляют продукцию за рубеж, целесообразно предоставить дополнительные преференции. Здесь заслуживает внимания опыт тайваньского научно-промышленного парка Синьчжу (Hsinchu), основанного в 1981 г.

ВТЗ и ППЗ должны работать скоординировано, входить в единую систему, объединенную научно-производственными связями, и контролироваться из единого центра.

---

[48] Пекинская экспериментальная зона развития новых технологий, например, имеет площадь свыше 100 км^2.

Приложения

Приложение 1

Основные положения
федерального закона от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ
«Об Особой экономической зоне в Калининградской области»[1]

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие Особой экономической зоны в Калининградской области. Цели ее создания

Особая экономическая зона в Калининградской области создается в пределах всей территории этой области, за исключением территорий объектов, имеющих оборонное и стратегическое значение для Российской Федерации, —— военных баз, воинских частей, объектов оборонной промышленности, а также объектов нефтегазовых отраслей добывающей промышленности на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации.

Особая экономическая зона создается в соответствии с настоящим Федеральным законом. Развитие Особой экономической зоны осуществляется на основе федеральной государственной программы развития Особой экономической зоны, утверждаемой Правительством Российской Федерации по представлению органов государственной власти Калининградской области.

---

[1] В ред. Федерального закона от 21.03.2002 № 31-ФЗ, с изм., внесенными Федеральными законами от 27.12.2000 № 150-ФЗ, от 30.12.2001 № 194-ФЗ).

В Особой экономической зоне устанавливается особый, льготный по сравнению с общим, режим инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной деятельности.

Особая экономическая зона является частью государственной и таможенной территории Российской Федерации. 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.

Статья 2. Правовая защита государством инвестиций и предпринимательской деятельности в Особой экономической зоне

Инвестиции и предпринимательская деятельность в Особой экономической зоне пользуются правовой защитой государства, которая обеспечивается Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами Калининградской области.

Статья 3. Полномочия Калининградской областной думы и администрации Калининградской области в отношении Особой экономической зоны

Калининградская областная дума как законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации и администрация Калининградской области осуществляют полномочия по вопросам функционирования Особой экономической зоны в соответствии с Уставом (Основным законом) Калининградской области.

Администрация Калининградской области выполняет функции администрации Особой экономической зоны.

Глава II. РЕЖИМ ИНВЕСТИЦИЙ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

Статья 4. Правовое регулирование инвестиций и предпринимательской деятельности в Особой экономической зоне

Коммерческие организации любого профиля предпринимательской деятельности с полным или частичным привлечением иностранных инвестиций создаются, ликвидируются и осуществляют свою деятельность в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации. С соблюдением требований законодательства Российской Федерации осуществляют свою деятельность также физические лица —— индивидуальные предприниматели без образования юридического лица.

Представительства и филиалы иностранных юридических лиц открываются в Особой экономической зоне на основании разрешения администрации зоны с соблюдением требований законодательства Российской Федерации.

Лицензирование предпринимательской деятельности в Особой экономической зоне не требуется, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Статья 5. Договорный характер отношений в области привлечения инвестиций в Особую экономическую зону

Администрация в соответствии с настоящим Федеральным законом и федеральной государственной программой развития Особой экономической зоны рассматривает заявления российских и иностранных инвесторов о реализации зональных инвестиционных проектов и заключает с ними договоры по реализации указанных проектов с соблюдением требований законодательства Российской Федерации.

Администрация вправе передавать в пользование на условиях договора аренды российским и иностранным предпринимателям имущество, находящееся в собственности Калининградской области, в том числе недвижимое имущество, в соответствии с законодательством Российской Федерации. Порядок использования объектов, относящихся к федеральной собственности, определяется Правительством Российской Федерации с учетом специфики хозяйствования в Особой экономической зоне.

Право землепользования иностранным физическим и юридическим лицам, международным организациям (объединениям) с участием российских и иностранных физических и юридических лиц на территории Особой экономической зоны предоставляется исключительно на основании договоров аренды (без права выкупа).

Статья 6. Формы осуществления инвестиций

Инвестиции в Особой экономической зоне осуществляются в формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Глава III. ТАМОЖЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

Статья 7. Таможенный режим Особой экономической зоны

В Особой экономической зоне действует таможенный режим свободной таможенной зоны со следующими особенностями:

1) товары, произведенные в Особой экономической зоне (что подтверждается сертификатом о происхождении товара) и вывозимые в другие страны, освобождаются от таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров (кроме таможенных сборов). К указанным товарам не применяются меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

2) товары, ввозимые из других стран в Особую экономическую зону, освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров (кроме таможенных сборов). К отдельным видам товаров и услуг могут применяться меры экономической политики (меры по количественному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

3) товары, произведенные в Особой экономической зоне (что подтверждается сертификатом о происхождении товара) и ввозимые на остальную часть таможенной территории Российской Федерации (а также на территорию Таможенного союза), освобождаются от ввозных таможенных пошлин и других платежей, взимаемых при таможенном оформлении товаров (кроме таможенных сборов). К указанным товарам не применяются меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

4) товары, ввозимые из других стран в Особую экономическую зону и затем ввозимые на остальную часть таможенной территории Российской Федерации, а также на территорию Таможенного союза (исключая товары, переработанные в Особой экономической зоне и считающиеся произведенными в Особой экономической зоне), облагаются ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении товаров. К указанным товарам могут применяться меры экономической политики (меры по нетарифному государственному регулированию внешнеторговой деятельности);

5) с товаров, ввозимых из других стран в Особую экономическую зону и затем вывозимых в зарубежные страны (как с переработкой, так и

без переработки товаров), таможенные пошлины и другие платежи при таможенном оформлении не взимаются, количественные ограничения на ввоз и вывоз указанных товаров не применяются.

Прядок определения происхождения товара из Особой экономической зоны устанавливается администрацией совместно с Государственным таможенным комитетом Российской Федерации.

Товар считается произведенным в Особой экономической зоне, если величина добавленной стоимости его обработки (переработки) составляет не менее 30 процентов, а для товаров, относящихся к электронике и сложной бытовой технике, —— не менее 15 процентов, и его обработка (переработка) влечет за собой изменение кода товара по таможенной классификации. Порядок определения происхождения товаров из Особой экономической зоны, относящихся к сложной бытовой технике, устанавливается Государственным таможенным комитетом Российской Федерации по предложению администрации.

Администрация по согласованию с Правительством Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения режима свободной таможенной зоны и исключения из этого режима, направленные на защиту местных производителей товаров (работ, услуг).

Статья 8. Транзит товаров через территорию Особой экономической зоны

Транзит товаров через территорию Особой экономической зоны регулируется законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации. Налог на добавленную стоимость с выручки от оказания транспортных услуг, услуг по погрузке, разгрузке, перегрузке и хранению при перевозке и перевалке товаров из Особой экономической зоны на остальную часть таможенной территории Российской Федерации и с остальной части таможенной территории Российской Федерации в Особую экономическую зону не взимается.

Статья 9. Таможенное оформление и таможенный контроль

Особенности таможенного оформления товаров, включая транспортные средства, и таможенного контроля за перемещением товаров, включая транспортные средства, из Особой экономической зоны и в Особую экономическую зону устанавливаются в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации и настоящим Федеральным законом.

Глава IV. НАЛОГООБЛОЖЕНИЕ В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

Статья 10. Налоговые льготы

Российским и иностранным инвесторам и предпринимателям предоставляются налоговые льготы в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации и законодательством Калининградской области.

Глава V. БАНКИ И БАНКОВСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

Статья 11. Деятельность российских банков

Российские банки осуществляют свою деятельность в Особой экономической зоне в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о банках и банковской деятельности.

Статья 12. Деятельность иностранных банков

Деятельность иностранных банков в Особой экономической зоне осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации на основании лицензий, выдаваемых в установленном порядке Центральным банком Российской Федерации, и на основе национального банковского режима Российской Федерации.

Статья 13. Особые условия деятельности российских и иностранных банков в Особой экономической зоне

Администрация по согласованию с Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации вправе устанавливать льготы для российских и иностранных банков в связи с их деятельностью по реализации федеральной государственной программы развития Особой экономической зоны.

Глава VI. ВАЛЮТНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ВАЛЮТНЫЙ КОНТРОЛЬ В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ

Статья 15. Валютное регулирование

На поступления в иностранной валюте от экспорта товаров (работ, услуг) и результатов интеллектуальной деятельности, созданных на территории Особой экономической зоны, не распространяется порядок обязательной продажи резидентами иностранной валюты на внутреннем валютном рынке Российской Федерации.

Регулирование валютных операций осуществляется Центральным банком Российской Федерации и Правительством Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле.

Статья 16. Перевод дивидендов и репатриация капитала

Перевод дивидендов и репатриация капитала иностранными инвесторами с территории Особой экономической зоны осуществляются беспрепятственно в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Статья 18. Валюта расчетов

Все расчеты в Особой экономической зоне осуществляются только в валюте Российской Федерации.

Глава VII. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ

Статья 21. Федеральная государственная программа развития Особой экономической зоны

Правительство Российской Федерации утверждает федеральную государственную программу развития Особой экономической зоны, в соответствии с которой в первоочередном порядке ежегодно выделяются средства из федерального бюджета для специальных федеральных, межрегиональных и региональных объектов финансирования, прежде всего связанных с размещением и деятельностью воинских частей и ор-

ганизаций федеральных органов исполнительной власти, в которых в соответствии с законодательством Российской Федерации предусмотрена военная служба.

Глава VIII. ПОРЯДОК ВЪЕЗДА В КАЛИНИНГРАДСКУЮ ОБЛАСТЬ, ВЫЕЗДА ИЗ КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ И ПРЕБЫВАНИЯ НА ЕЕ ТЕРРИТОРИИ. СОЦИАЛЬНО–-ТРУДОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Статья 22. Порядок въезда в Калининградскую область, выезда из Калининградской области и пребывания на ее территории

Порядок въезда в Калининградскую область, выезда из Калининградской области и пребывания на ее территории иностранных граждан и лиц без гражданства определяется законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Органам государственной власти Калининградской области в целях экономической безопасности предоставляется право самостоятельно устанавливать ограничения для определенных категорий иностранных граждан и лиц без гражданства относительно срока и места пребывания в Калининградской области. При этом данные ограничения не должны нарушать права и свободы человека, гарантированные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации.

Для лиц, ранее состоявших в гражданстве Союза ССР, проживающих или находящихся на территории Литвы, Латвии или Эстонии, родным языком для которых является русский, органами государственной власти Калининградской области обеспечиваются льготные условия для переселения на территорию Калининградской области и обустройства на этой территории.

Статья 23. Социально–-трудовые отношения в Особой экономической зоне

Вопросы найма, увольнения, режима труда и отдыха, условий и нормирования труда, социальных гарантий и компенсаций регулируются коллективными договорами и индивидуальными контрактами в соответствии с законодательством Российской Федерации о труде.

Полученные иностранным работником доходы в иностранной валюте после уплаты налогов могут беспрепятственно переводиться за

пределы территории Российской Федерации по желанию такого работника, а такие доходы, полученные российским работником, могут переводиться за пределы территории Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о валютном регулировании и валютном контроле.

Глава IX. ПРОЧИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 24. Международные договоры Российской Федерации, затрагивающие вопросы Калининградской области

Международные договоры Российской Федерации, затрагивающие вопросы Калининградской области, заключаются в соответствии с Федеральным законом «О международных договорах Российской Федерации» по согласованию с органами государственной власти Калининградской области.

Международные договоры Российской Федерации, затрагивающие вопросы Калининградской области, должны содержать положения, подтверждающие существующий статус Калининградской области в качестве неотъемлемой части Российской Федерации.

Статья 25. Соглашения Калининградской области с административно–-территориальными образованиями иностранных государств

Калининградская область в лице ее уполномоченных органов государственной власти вправе заключать соглашения об экономическом, научно–-техническом, культурном и спортивном сотрудничестве с административно–-территориальными образованиями иностранных государств, в том числе со штатами, провинциями, кантонами, землями.

Указанные соглашения:

1) не должны противоречить законодательству Российской Федерации и международным договорам Российской Федерации;

2) должны содержать положения, подтверждающие существующий статус Калининградской области в качестве неотъемлемой части Российской Федерации;

3) не могут рассматриваться как международные договоры Российской Федерации;

4) подлежат обязательной регистрации Министерством иностранных дел Российской Федерации в порядке, установленном Президентом Российской Федерации;

5) вступают в силу не ранее дня их регистрации Министерством иностранных дел Российской Федерации.

Статья 26. Ликвидация Особой экономической зоны

Ликвидация Особой экономической зоны осуществляется на основании федерального закона, принимаемого по инициативе Правительства Российской Федерации в случаях:

1) невыполнения целей и задач, предусмотренных настоящим Федеральным законом;

2) несоответствия функционирования Особой экономической зоны жизненно важным интересам Российской Федерации.

В случае принятия федерального закона о ликвидации Особой экономической зоны Правительство Российской Федерации устанавливает порядок и сроки ликвидации Особой экономической зоны с соблюдением законодательства Российской Федерации и международных договоров Российской Федерации, в том числе о защите законных прав и интересов российских и иностранных предпринимателей и инвесторов.

Для субъектов, указанных в статье 4 настоящего Федерального закона и созданных в Особой экономической зоне после вступления в силу настоящего Федерального закона, сохраняются установленные настоящим Федеральным законом условия хозяйственной деятельности в течение трех лет со дня вступления в силу федерального закона о ликвидации Особой экономической зоны.

Приложение 2

Основные положения концепции проекта
федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»[1]

Основная идея проекта федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» заключается в создании эффективно работающего механизма функционирования экономических отношений, позволяющего обеспечить ускоренное развитие Калининградской области как пилотного региона российско-европейской экономической интеграции. Проект федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» нацелен на реализацию благоприятного социально-экономического климата как основы для развития на территории области особого режима взаимодействия и сотрудничества федеральных и региональных органов власти, предпринимателей и инвесторов (как резидентов, так и нерезидентов Российской Федерации), а также населения Калининградской области.

Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» направлен на создание благоприятных условий для социально-экономического развития Калининградской области путем:

- создания либеральных, адаптированных к европейским стандартам хозяйственных механизмов, включая стандарты корпоративного поведения, учета и отчетности;
- активизации выпуска товаров, конкурентоспособных на мировом рынке, путем привлечения инвестиций, стимулирования производственных видов деятельности, развития передовых (новых) технологий;
- создания достаточной и эффективной финансовой инфраструктуры, способной обеспечить благоприятные условия развития экономики Особой экономической зоны в Калининградской области и Российской Федерации в целом;
- компенсации негативных факторов и использования благоприятных условий, связанных с геополитическим и экономическим положением Калининградской области.

---

[1] Министерство экономического развития и торговли http://www.economy.gov.ru/webcontent/economy/www.economy.gov.ru/merit/obzor/concept_kal.zip

Согласно концепции закона Особая экономическая зона в Калининградской области представляет собой правовой режим ведения хозяйственной, в том числе инвестиционной, деятельности, устанавливаемый в Калининградской области.

Правовой статус территории Калининградской области как неотъемлемой части государственной территории Российской Федерации остается неизменным.

Специальный правовой режим ведения хозяйственной деятельности в Калининградской области не распространяется на объекты, имеющие оборонное и стратегическое значение для Российской Федерации (в том числе объекты на территории военных баз, воинских частей, а также объекты нефтегазодобывающих отраслей промышленности на континентальном шельфе Российской Федерации и в исключительной экономической зоне Российской Федерации). Перечень этих объектов и территорий утверждается Правительством Российской Федерации.

ОЭЗ в Калининградской области действует в течение установленного срока (25 лет) и продолжает действовать в случае, если Правительство Российской Федерации и администрация Калининградской области за 6 месяцев до его истечения не заявили о прекращении статуса ОЭЗ.

Участник ОЭЗ не может быть лишен предоставленного ему статуса иначе, как в судебном порядке. Участникам ОЭЗ должны предоставляться гарантии правовой защиты деятельности, компенсации при национализации и реквизиции имущества.

В законодательство Российской Федерации и законодательство Калининградской области в период действия ОЭЗ не должны вноситься изменения и дополнения, ухудшающие (ограничивающие или умаляющие) права участников ОЭЗ, предоставленные федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области»[2].

Органом управления Особой экономической зоной в Калининградской области должна быть Дирекция Особой экономической зоны в Калининградской области, создаваемая Правительством РФ в форме федерального государственного учреждения. Дирекция в своей деятельности должна быть подотчетна Правительству Российской Федерации.

---

[2] Это не распространяется на изменения и дополнения, которые вносятся в законодательные акты Российской Федерации или новые федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации в целях защиты основ конституционного строя Российской Федерации, здоровья граждан, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Глава Дирекции должен назначаться Правительством Российской Федерации по согласованию с высшим должностным лицом (главой) Калининградской области.

Дирекция должна быть постоянно действующим органом, обладать правами юридического лица и осуществлять свою деятельность на основе положения о ней, утверждаемого Правительством Российской Федерации.

В Особой экономической зоне Калининградской области создаются предприятия и организации в формах, установленных законодательством Российской Федерации.

Физическим лицам —— гражданам Российской Федерации или иностранных государств — законопроект не запрещает приобретать статус участника ОЭЗ, но в качестве зарегистрированного в ОЭЗ Калининградской области индивидуального предпринимателя, осуществляющего предпринимательскую деятельность в соответствии со спецификой ОЭЗ, предусмотренной законопроектом.

Для того чтобы не повторять ошибок, допущенных при введении специальных режимов налогообложения, и не создавать возможностей использования льгот ОЭЗ не по назначению, проектом Закона предусматриваются жесткие требования к юридическим и физическим лицам, подпадающим под действие специального правового режима ведения хозяйственной деятельности. Предлагается выделить категорию лиц, работающих в режиме ОЭЗ, посредством присвоения статуса участника ОЭЗ с выдачей сертификата о внесении в реестр участников ОЭЗ.

Для приобретения статуса участника ОЭЗ хозяйствующие субъекты должны удовлетворять определенным требованиям, которые могут включать:

- уровень основной хозяйственной деятельности, осуществляемой в Калининградской области;
- долю основных производственных средств, связанных с их деятельностью, постоянно располагающихся в Калининградской области;
- определенный процент среднесписочной численности производственного персонала, выполняющего свои обязанности по месту нахождения исполнительного органа юридического лица в Калининградской области.

Кроме того, к российским и иностранным инвесторам–-участникам ОЭЗ будут предъявляться требования по минимальной стоимости инвестиционного проекта. Российские и иностранные инвесторы должны быть зарегистрированы в качестве участников ОЭЗ в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

В Особой экономической зоне в Калининградской области в отношении ввозимых товаров может применяться таможенный режим свободной таможенной зоны с особенностями, в том числе связанными с введением института участника ОЭЗ и вопросами происхождения товаров из ОЭЗ.

В качестве меры, направленной на стимулирование инвестиционной активности в рамках режима свободной таможенной зоны в Калининградской области, законопроектом должны быть уточнены критерии происхождения товара, соответствующие требованиям современной внешнеэкономической и таможенной политики.

Облагаются ввозными таможенными пошлинами и другими платежами при таможенном оформлении товаров товары, ввозимые из других стран через территорию Калининградской области на остальную часть таможенной территории Российской Федерации, а также на территорию Таможенного союза (исключая товары, переработанные в Калининградской области и считающиеся произведенными в Калининградской области). К указанным товарам могут применяться меры экономической политики.

Автотранспортные средства (большегрузные автомобили), ввезенные участниками ОЭЗ на территорию Калининградской области и помещенные под таможенный режим свободной таможенной зоны, допускаются к использованию в целях осуществления перевозок между Калининградской областью и остальной частью таможенной территории Российской Федерации, для чего устанавливаются упрощенные процедуры таможенного оформления этих автотранспортных средств.

Транзит товаров через территорию Калининградской области регулируется международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Особенности таможенного оформления товаров, а также транспортных средств и таможенного контроля за перемещением товаров, а также транспортных средств из Калининградской области и в Калининградскую область устанавливаются в соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации и федеральным законом.

Финансово-кредитные институты–-участники ОЭЗ, федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в области регулирования деятельности финансово-кредитных институтов, должны действовать на основе действующего законодательства с учетом положений, предусмотренных в настоящем законопроекте.

На участников ОЭЗ не будут распространяться ограничения, установленные законодательством Российской Федерации, на участие нере-

зидентов в банковской, страховой, инвестиционной деятельности, в профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, в учреждении кредитных и страховых организаций, профессиональных участников рынка ценных бумаг, пенсионных и инвестиционных фондов, что предусмотрено Стратегией развития банковского сектора Российской Федерации, принятой Правительством Российской Федерации и Банком России в декабре 2001 г.

В ОЭЗ Калининградской области устанавливается режим налогообложения, предусматривающий в рамках действующего законодательства предоставление особых условий налогообложения и налоговых льгот участникам ОЭЗ как отдельной категории налогоплательщиков в соответствии с Налоговым кодексом РФ и федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области».

Указанное касается формирования налогооблагаемой базы налога на добавленную стоимость при реализации товаров, произведенных участниками ОЭЗ, товаров, освобожденных от уплаты НДС при таможенном оформлении.

С этой целью предлагается уточнить методику исчисления НДС при реализации импортных товаров, ввозимых на территорию области для конечного потребления, что создаст для организаций малого и среднего бизнеса стимулы к легализации бизнеса, прекращению массовой практики работы по посредническим и агентским договорам с номинальными иностранными компаниями.

Для стимулирования инвестиционной активности в ОЭЗ вводятся льготы при исчислении налогооблагаемой базы налога на прибыль.

При рассмотрении названных выше особенностей таможенного режима, режима налогообложения и других особенностей стимулирующего характера следует иметь в виду, что в законопроекте будет предусмотрен порядок вступления в силу статей, связанных с предоставлением указанных особых условий. Возможность реализации этих положений будет сопряжена с внесением соответствующих изменений, дополнений в Налоговый, Бюджетный и Таможенный кодексы Российской Федерации, в другие нормативно-правовые акты, регулирующие правоотношения по затрагиваемой тематике.

Кроме того, в законопроекте будут учтены особенности функционирования ОЭЗ в Калининградской области в процессе вступления России в ВТО.

Об авторе

Зверев Юрий Михайлович — начальник Управления научно-исследовательских работ Калининградского госуниверситета, заместитель руководителя научного направления БалтМИОНа.

Программа «Межрегиональные исследования в общественных науках» была инициирована Министерством образования Российской Федерации, «ИНО-Центром (Информация. Наука. Образование)» и Институтом имени Кеннана Центра Вудро Вильсона при поддержке Корпорации Карнеги в Нью-Йорке (США), Фонда Джона Д. и Кэтрин Т. МакАртуров (США) в 2000 г.

Целью Программы является расширение сферы научных исследований в области общественных и гуманитарных наук, повышение качества фундаментальных и прикладных исследований, развитие уже существующих научных школ и содействие становлению новых научных коллективов в области общественных и гуманитарных наук, обеспечение более тесного взаимодействия российских ученых с их коллегами за рубежом и в странах СНГ.

Центральным элементом Программы являются девять Межрегиональных институтов общественных наук (МИОНов), действующих на базе Воронежского, Дальневосточного, Иркутского, Калининградского, Новгородского, Ростовского, Саратовского, Томского и Уральского государственных университетов. «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» осуществляет координацию и комплексную поддержку деятельности Межрегиональных институтов общественных наук.

Кроме того, Программа ежегодно проводит общероссийские конкурсы на соискание индивидуальных и коллективных грантов в области общественных и гуманитарных наук. Гранты предоставляются российским ученым на научные исследования и поддержку академической мобильности.

Наряду с индивидуальными грантами большое значение придается созданию в рамках Программы дополнительных возможностей для профессионального развития грантополучателей: проводятся российские и международные конференции, семинары, круглые столы; организуются международные научно-исследовательские проекты и стажировки; большое внимание уделяется изданию и распространению результатов научно-исследовательских работ грантополучателей; создаются условия для участия грантополучателей в проектах других доноров и партнерских организаций.

Адрес: 107078, Москва, Почтамт, а/я 231.
Электронная почта: info@ino-center.ru
Адрес в Интернете: www.ino-center.ru, www.iriss.ru

Министерство образования и науки Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, проводящим государственную политику в сфере образования, научной, научно-технической и инновационной деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности, а также в сфере молодежной политики, воспитания, опеки, попечительства, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки, Федерального агентства по науке и инновациям и Федерального агентства по образованию.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

АНО «ИНО-Центр (Информация. Наука. Образование)» – российская благотворительная организация, созданная с целью содействия развитию общественных и гуманитарных наук в России; развития творческой активности и научного потенциала российского общества.

Основными видами деятельности являются: поддержка и организация научных исследований в области политологии, социологии, отечественной истории, экономики, права; разработка и организация научно-образовательных программ, нацеленных на возрождение лучших традиций российской науки и образования, основанных на прогрессивных общечеловеческих ценностях; содействие внедрению современных технологий в исследовательскую работу и высшее образование в сфере гуманитарных и общественных наук; содействие институциональному развитию научных и образовательных институтов в России; поддержка развития межрегионального и международного научного сотрудничества.

Институт имени Кеннана был основан по инициативе Джорджа Ф. Кеннана, Джеймса Биллингтона и Фредерика Старра как подразделение Международного научного центра имени Вудро Вильсона, являющегося официальным памятником 28-му президенту США. Кеннан, Биллингтон и Старр относятся к числу ведущих американских исследователей российской жизни и научной мысли. Созданному институту они решили присвоить имя Джорджа Кеннана Старшего, известного американского журналиста и путешественника XIX века, который своими исследованиями и книгами о России сыграл важную роль в улучшении понимания американцами этой страны. Следуя традициям, институт способствует углублению и обогащению американского представления о России и дру-

гих странах бывшего СССР. Как и другие программы Центра Вудро Вильсона, он ценит свою независимость от политики и стремится распространять знания, не отдавая предпочтения какой-либо политической позиции и взглядам.

Корпорация Карнеги в Нью-Йорке (США) основана Эндрю Карнеги в 1911 г. в целях поддержки «развития и распространения знаний и понимания». Деятельность Корпорации Карнеги как благотворительного фонда строится в соответствии со взглядами Эндрю Карнеги на филантропию, которая, по его словам, должна «творить реальное и прочное добро в этом мире».

Приоритетными направлениями деятельности Корпорации Карнеги являются: образование, обеспечение международной безопасности и разоружения, международное развитие, укрепление демократии.

Программы и направления, составляющие ныне содержание работы Корпорации, формировались постепенно, адаптируясь к меняющимся обстоятельствам. Принятые на сегодня программы согласуются как с исторической миссией, так и с наследием Корпорации Карнеги, обеспечивая преемственность в ее работе.

В XXI столетии Корпорация Карнеги ставит перед собой сложную задачу продолжения содействия развитию мирового сообщества.

Фонд Джона Д.* и *Кэтрин Т. МакАртуров (США) – частная благотворительная организация, основанная в 1978 г. Штаб-квартира Фонда находится в г. Чикаго (США). С осени 1992 г. Фонд имеет представительство в Москве и осуществляет программу финансовой поддержки проектов в России и других независимых государствах, возникших на территории бывшего СССР.

Фонд оказывает содействие группам и частным лицам, стремящимся добиться устойчивых улучшений в условиях жизни людей. Фонд стремится способствовать развитию здоровых личностей и эффективных сообществ; поддержанию мира между государствами и народами и внутри них самих; осуществлению ответственного выбора в области репродукции человека; а также сохранению глобальной экосистемы, способной к поддержанию здоровых человеческих обществ. Фонд реализует эти задачи путем поддержки исследований, разработок в сфере формирования политики, деятельности по распространению их результатов, просвещения и профессиональной подготовки, практической деятельности.

Научное издание

Регион сотрудничества
Вып. 15 (40)

Эволюция российских свободных/особых экономических зон: что дальше?

Редактор Л.Г. Ванцева. Корректор Е.В. Владимирова
Оригинал-макет подготовлен И.А. Хрусталевым

Подписано в печать 30.12.2004 г. Бумага для множительных аппаратов.
Формат 60×90 $^{1}/_{16}$. Гарнитура «Таймс». Ризограф.
Усл. печ. л. 3,3. Уч.-изд. л. 2,5. Тираж 500 экз. Заказ .

Издательство Калининградского государственного университета
236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14