

О НЕОБХОДИМОСТИ ВНЕСЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЙ И ДОПОЛНЕНИЙ В ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2009 г. А. М. Экмалян¹

С 2005 г. в Российской Федерации стал применяться механизм выделения территорий с особым режимом осуществления предпринимательской деятельности – особые экономические зоны (ОЭЗ) как один из способов повышения экономического потенциала и создания благоприятного инвестиционного климата в стране.

Кроме того, особые экономические зоны рассматриваются и как инструмент региональной экономической политики для стимулирования регионов, в том числе депрессивных, и решения проблем выравнивания уровня их экономического развития.

В настоящее время законодательство предусматривает четыре типа особых экономических зон: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные и портовые особые экономические зоны (ОЭЗ).

Постановлениями Правительства РФ были созданы две промышленно-внедренческие ОЭЗ, четыре технико-внедренческие ОЭЗ, семь туристско-рекреационных ОЭЗ. А для отбора заявок на создание портовых ОЭЗ объявлен конкурс.

Однако практика создания и функционирования в стране ОЭЗ выявила ряд изъянов в действующем законодательстве, регулирующем процесс создания и функционирования ОЭЗ, которые серьезно снижают эффективность данного инструмента, на что и было обращено особое внимание на заседании президиума Государственного совета РФ 18 апреля 2008 г. и указано на необходимость внесения изменений и дополнений в соответствующие нормативные правовые акты², в первую очередь в законодательство Российской Федерации об особых экономических зонах.

Рассмотрим необходимые, на наш взгляд, изменения и дополнения в действующее законодательство РФ, а также узкие места в функционировании отечественных ОЭЗ.

Относительно создания и функционирования технико-внедренческих ОЭЗ

В соответствии с действующей редакцией Федерального закона “Об особых экономических зонах в

Российской Федерации” от 22 июля 2005 г. (далее – Закон об ОЭЗ) под технико-внедренческой деятельностью понимаются создание и реализация научно-технической продукции, доведение ее до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем.

Вместе с тем в технико-внедренческих ОЭЗ в соответствии с законодательством Российской Федерации производство продукции, разработанной в ОЭЗ, осуществляться не может, и по этой причине ее производство выносится за границы технико-внедренческой ОЭЗ, что требует организации строительства производственных площадей, поиска партнёров по производству и пр. В связи с этим инновационный, экономический эффект от технико-внедренческих ОЭЗ достигается медленнее, чем если бы производство находилось на территории ОЭЗ.

В этой связи предлагается дополнить ст. 10 Закона об ОЭЗ, определяющую порядок осуществления предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ, положениями, которые “расширяют” определение технико-внедренческой деятельности и тем самым предоставляют резидентам технико-внедренческих ОЭЗ право осуществлять не только создание, но и производство и реализацию инновационной, высокотехнологичной продукции, программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений, разработанных в технико-внедренческой ОЭЗ, и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем, а также расширяют возможности участия индивидуальных предпринимателей и коммерческих организаций, не являющихся резидентами ОЭЗ, в осуществлении здесь предпринимательской деятельности.

В связи с этим ч. 2 ст. 10, которая гласит: “Резидент технико-внедренческой особой экономической зоны вправе вести на территории особой экономической зоны только технико-внедренческую деятельность в пределах, предусмотренных соглашением о ведении технико-внедренческой деятельности. Для целей настоящего Федерального закона под технико-внедренческой деятельностью понимается создание и реализация научно-технической продукции, доведение её до промышленного применения, включая изготовление, испытание и реализацию опытных партий, а также создание программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений и оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем”, предлагается изложить в

¹ Ведущий научный сотрудник сектора банковского и финансового права Института государства и права РАН, доктор философских наук, профессор.

² См.: абз. 2 п. 5 перечня поручений, принятых по итогам заседания президиума Государственного совета РФ 18 апреля 2008 г., утвержденного 4 мая 2008 г., № Пр-861ГС, и п. 7 поручения Правительства РФ от 14 мая 2008 г., № СС-П13-2985.

следующей редакции: “Резидент технико-внедренческой особой экономической зоны вправе вести на территории особой экономической зоны только технико-внедренческую деятельность. Для целей настоящего Федерального закона под технико-внедренческой деятельностью понимаются создание, производство и реализация инновационной, высокотехнологичной продукции, программных продуктов, систем сбора, обработки и передачи данных, систем распределенных вычислений, разработанных в технико-внедренческой особой экономической зоне, а также оказание услуг по внедрению и обслуживанию таких продуктов и систем”.

А из ч. 3 ст. 10, согласно которой “Индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, не являющиеся резидентами особой экономической зоны, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность в особой экономической зоне, за исключением портовой особой экономической зоны, в соответствии с законодательством Российской Федерации”, **исключить слова “за исключением портовой особой экономической зоны”.**

Помимо этого в целях создания условий для организации производства продукции, разработанной в технико-внедренческой ОЭЗ, требуется, как показала практика, предусмотреть в Законе увеличение максимально допустимой площади технико-внедренческих ОЭЗ и увеличение количества частей, из которых она может состоять.

В этой связи **предлагается внести во второе предложение ч. 2 ст. 4 Закона об ОЭЗ,** устанавливающей типы особых экономических зон, согласно которой “Технико-внедренческие особые экономические зоны создаются не более чем на двух участках территории, общая площадь которых составляет не более чем три квадратных километра” (ч. 2 в ред. Федерального закона от 3 июня 2006 г.), **следующие изменения:** слово “двух” заменить словом “трёх”, слово “три” заменить словом “четыре”.

В первом предложении ч. 2.3 ст. 4, согласно которой “Портовые особые экономические зоны создаются в соответствии с ч. 2.2 настоящей статьи на участках территории, которые имеют общую границу и площадь которых составляет не более чем пятьдесят квадратных километров” (ч. 2.3 введена Федеральным законом от 30 октября 2007 г.), слово “территория” заменить словами “территории и акватории”.

Относительно улучшения условий технико-внедренческой деятельности резидента ОЭЗ

В ч. 2 ст. 22 “Предмет соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности”, где говорится, что “Соглашение о ведении технико-внедренческой деятельности может предусматривать обязанность органов управления особыми экономическими зонами заключать с резидентом особой экономической зоны договор аренды земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны и прошедшего кадастровый учет за счет резидента, на срок действия соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности, если меньший срок не заявлен резидентом” (в ред. Федерального закона от 30 октября 2007 г.), **слова “и прошедшего кадастровый учет за счет резидента”**

исключить, а ч. 2 дополнить предложением следующего содержания: “В случае, если испрашиваемый резидентом земельный участок не прошел государственный кадастровый учет, работы по его формированию и осуществлению государственного кадастрового учета проводятся за счет средств резидента”.

Относительно улучшения и уточнения условий промышленно-производственной деятельности резидента ОЭЗ.

В ст. 12 “Предмет соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности”, где **в первом предложении ч. 1** говорится: “1. По соглашению об осуществлении (ведении) промышленно-производственной деятельности резидент особой экономической зоны обязуется в течение срока действия соглашения осуществлять в особой экономической зоне промышленно-производственную деятельность, которая предусмотрена соглашением, в том числе осуществить инвестиции в объеме и в сроки, которые предусмотрены соглашением, а органы управления особыми экономическими зонами обязуются в срок, указанный в соглашении, заключить с резидентом особой экономической зоны договор аренды земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны и прошедшего кадастровый учет за счет резидента, для осуществления промышленно-производственной деятельности на срок действия соглашения, если меньший срок не заявлен резидентом” (ч. 1 в ред. Федерального закона от 3 июня 2006 г.), **слова “и прошедшего кадастровый учет за счет резидента” исключить и дополнить его предложением следующего содержания:** “В случае, если испрашиваемый резидентом земельный участок не прошел государственный кадастровый учет, работы по его формированию и осуществлению государственного кадастрового учета проводятся за счет средств резидента”.

Первое предложение ч. 2 ст. 12, в котором говорится, что “2. По соглашению о ведении промышленно-производственной деятельности резидент особой экономической зоны обязан осуществить капитальные вложения в рублях в сумме, эквивалентной не менее десяти миллионов евро (за исключением нематериальных активов) по курсу Центрального банка Российской Федерации на день представления заявки на заключение соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности в органы управления особыми экономическими зонами”, **предлагается дополнить словами “а резидент особой экономической зоны, осуществляющий производство частей и принадлежностей автомобилей и их двигателей в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, – капитальные вложения в рублях в сумме, эквивалентной не менее трех миллионов евро** (за исключением нематериальных активов), по курсу Центрального банка Российской Федерации на день представления заявки на заключение соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности в органы управления особыми экономическими зонами”.

сравнения: в Положении о Федеральном агентстве по туризму (утв. постановлением Правительства РФ от 31 декабря 2004 г. с последующими изменениями и дополнениями) прямо установлено его полномочие (п. 5.3.3): “осуществляет продвижение туристического продукта на внутреннем и мировом туристических рынках”.

Исходя из сказанного, в Законе об ОЭЗ можно было бы предусмотреть норму, на основании которой уполномоченный государственный орган получил бы прямые полномочия по продвижению ОЭЗ и привлечению инвесторов.

В настоящее время в стране фактически отсутствует эффективный механизм привлечения инвесторов в ОЭЗ. В итоге у нас низкая инвестиционная активность иностранных компаний в ОЭЗ, поскольку российские ОЭЗ не могут на равных конкурировать с аналогичными зонами в зарубежных странах за привлечение инвесторов.

В связи с этим предлагается внести соответствующее изменение и дополнение в ст. 5, 8 и 10 Закона об ОЭЗ, которые позволят РосОЭЗ на системной и профессиональной основе проводить работу по привлечению инвесторов в ОЭЗ и повысить эффективность их работы.

Так, предлагается дополнить ст. 5 “Условия создания особых экономических зон” ч. 8 следующего содержания: “Для развития особых экономических зон на прилегающих к ним территориях осуществляется жилищное строительство для работников резидентов особых экономических зон”, а п. 6 ст. 8 “Полномочия органов управления особыми экономическими зонами”, согласно которому органы управления ОЭЗ “оформляют по заявлению резидента особой экономической зоны приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности”, изложить в следующей редакции: “6) организуют оформление по заявлению резидента особой экономической зоны приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности в особой экономической зоне, выступая представителем резидента особой экономической зоны при оформлении приглашений на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности в федеральном органе исполнительной власти в сфере миграции или его территориальном органе”.

Кроме того, предлагается дополнить ст. 8 п. 10¹ следующего содержания: “10¹) осуществляют мероприятия по привлечению резидентов в особые экономические зоны”.

В то же время Закон об ОЭЗ содержит ряд норм (ст. 17, 27, 31.6, 31.19), которые предоставляют органам управления ОЭЗ право на выполнение не собственных им функций. Более того, функций, выполнение которых органами управления ОЭЗ просто нежелательно.

Действительно, согласно действующему законодательству резидент ОЭЗ в срок, предусмотренный соглашением о ведении промышленно-производственной деятельности (техничко-внедренческой, туристско-рекреационной, деятельности в портовой ОЭЗ), представляет в органы управления ОЭЗ результаты инженерных изысканий и необходимую для осуществления мероприятий, предусмотренных бизнес-планом, про-

ектную документацию для проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий. При этом порядок проведения государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий определяется законодательством о градостроительной деятельности. А органы управления ОЭЗ призваны обеспечить в установленный срок проведение государственной экспертизы проектной документации и государственной экспертизы результатов инженерных изысканий в соответствии с законодательством Российской Федерации (ст. 17; 27; 31.6; 31.16 Закона об ОЭЗ).

В этих условиях получение резидентом разрешения на строительство должно происходить исключительно по результатам проведенных государственных экспертиз, а не как следствие организации получения органом управления ОЭЗ этого разрешения, что утверждается в Законе.

В связи с этим предлагается ч. 6 ст. 17, 27, 31.6 и ч. 3 ст. 31.16, согласно которым “Органы управления особыми экономическими зонами организуют получение резидентом особой экономической зоны разрешение на строительство”, исключить из статей Федерального закона “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” как нормы, таящие в себе элемент коррупциогенности.

Согласно Закону об ОЭЗ органы управления организуют оформление по заявлению резидента ОЭЗ приглашения на въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан в целях осуществления трудовой деятельности.

Вместе с тем Федеральный закон “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации” от 25 июля 2002 г. так описывает процедуру оформления таких приглашений, что нормы Закона об ОЭЗ вступают с ним в противоречие.

Для их синхронизации требуется внести изменения не только в Закон об ОЭЗ, но и в абз. 1 п. 2 ст. 18 “Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного гражданина в целях осуществления трудовой деятельности” Федерального закона “О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации”.

Указанный абзац, где закреплено: “2. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника, за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом по ходатайству о выдаче приглашения, поданному работодателем или заказчиком работ (услуг) в соответствующий орган” (в ред. Федерального закона от 18 июля 2006 г.), предлагается изложить в следующей редакции: “2. Приглашение на въезд в Российскую Федерацию иностранного работника, за исключением иностранного гражданина, прибывшего в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, в целях осуществления трудовой деятельности выдается федеральным органом исполнительной власти в сфере миграции или его территориальным органом по ходатайству о выдаче приглашения, поданному работодателем или заказчиком

работ (услуг) в соответствующий орган, а также иным лицом в соответствии с иными федеральными законами”.

Относительно конкретизации полномочий и обязанностей резидентов ОЭЗ

В соответствии с Законом об ОЭЗ органы управления ОЭЗ осуществляют контроль за исполнением резидентом ОЭЗ соглашения об осуществлении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой ОЭЗ. По результатам мероприятий по контролю за их деятельностью органы управления ОЭЗ могут обратиться в суд с заявлением о лишении лица статуса резидента ОЭЗ.

В целях установления однозначно понимаемых “правил игры” в части прав и обязанностей резидентов ОЭЗ по исполнению условий соответствующих соглашений предлагается конкретизировать механизмы определения соответствия деятельности резидента ОЭЗ условиям соглашения, а также четко установить перечень существенных нарушений, влекущих расторжение соглашения и лишение статуса резидента ОЭЗ. В связи с этим предлагается внести соответствующее изменение и дополнение в ст. 20, 30, 31.9 и 31.19 Закона об ОЭЗ.

Пункт 3 ч. 3 ст. 20 “Расторжение соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности”, в которой перечисляются существенные нарушения резидентом ОЭЗ условий соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности, согласно которому одним из таких нарушений является “осуществление на территории ОЭЗ промышленно-производственной деятельности, не предусмотренной соглашением о ведении промышленно-производственной деятельности” **изложить в следующей редакции:** “3) осуществление на территории особой экономической зоны **предпринимательской и иной деятельности**, не предусмотренной соглашением о ведении промышленно-производственной деятельности”.

Требуется дополнить ч. 3 ст. 20 п. 4 следующего содержания: “4) **неосуществление промышленно-производственной деятельности в особой экономической зоне в течение двадцати четырех месяцев подряд**”.

Часть 3 ст. 30 “Расторжение соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности”, согласно которой “Существенным нарушением резидентом особой экономической зоны условий соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности является осуществление на территории особой экономической зоны **предпринимательской и иной деятельности**, не предусмотренной соглашением”, **изложить в следующей редакции:**

“3. Существенным нарушением резидентом особой экономической зоны условий соглашения о ведении технико-внедренческой деятельности является:

1) **осуществление на территории особой экономической зоны предпринимательской и иной деятельности, не предусмотренной соглашением о ведении технико-внедренческой деятельности;**

2) **неосуществление технико-внедренческой деятельности в особой экономической зоне в течение двадцати четырех месяцев подряд;**

3) **непредставление в органы управления особыми экономическими зонами в срок, установленный соглашением о ведении технико-внедренческой деятельности, проектной документации для проведения экспертизы и согласования, в случае если ее представление предусмотрено соглашением;**

4) **неосуществление капитальных вложений в объеме и сроки, предусмотренные соглашением о ведении технико-внедренческой деятельности, в случае, если их осуществление предусмотрено соглашением”.**

В ч. 4 ст. 30, в которой говорится, что “В случае отказа органов управления особыми экономическими зонами заключить договор аренды земельного участка и (или) договор аренды государственного и (или) муниципального имущества резидент особой экономической зоны имеет право обратиться в суд с требованием о расторжении соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности либо о заключении договора аренды земельного участка и (или) договора аренды государственного и (или) муниципального имущества”, **слова “промышленно-производственной” заменить словами “технико-внедренческой”.**

Пункт 3 – “Осуществление в ОЭЗ предпринимательской деятельности, не предусмотренной соглашением об осуществлении туристско-рекреационной деятельности” ч. 3 ст. 31.9, в которой перечисляются существенные нарушения резидентом ОЭЗ условий соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности, **изложить в следующей редакции:** “3) осуществление на территории особой экономической зоны предпринимательской и иной деятельности, не предусмотренной соглашением об осуществлении туристско-рекреационной деятельности”, **а также дополнить ч. 3 ст. 31.9 п. 4** следующего содержания: “4) **неосуществление туристско-рекреационной деятельности в особой экономической зоне в течение двадцати четырех месяцев подряд**”.

Предлагается также ч. 3 ст. 31.19, в которой перечисляются существенные нарушения резидентом портовой ОЭЗ условий соглашения об осуществлении деятельности в портовой ОЭЗ **дополнить п. 6** следующего содержания: “6) **неосуществление деятельности в портовой особой экономической зоне в течение двадцати четырех месяцев подряд**”.

Относительно открытого акционерного общества “Особые экономические зоны”, 100% акций которого принадлежат Российской Федерации (управляющей компании)

Согласно Закону об ОЭЗ органы управления ОЭЗ для создания за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета объектов недвижимости, расположенных в границах ОЭЗ и на прилегающей к ней территории, и управлению этими и ранее созданными объектами вправе привлекать акционерное общество, 100% акций которого принадлежит Российской Федерации (открытое акционерное общество “Особые экономические зоны”), или управляющую компанию (дочернее акционерное общество).

Средства, внесенные в уставный капитал ОАО “ОЭЗ” (его дочерних акционерных обществ), исполь-

зуются как для создания объектов инфраструктуры ОЭЗ, так и для их содержания. Требуется уточнение цели внесения бюджетных средств в уставный капитал ОАО “ОЭЗ”. Для этого **требуется внести изменения в ст. 13 “Взносы в уставной капитал”** Федерального закона “О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов” от 24 июля 2007 г., **точнее в п. 5 ч. 1 этой статьи**, согласно которому “1. Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции в соответствующей сфере деятельности, направляют в установленном порядке бюджетные ассигнования в уставный капитал: ... 5) открытого акционерного об-

щества “Особые экономические зоны” в 2008 г. в сумме 17 211 720.00 тыс. руб., в 2009 г. в сумме 12 069 030.00 тыс. руб. и в 2010 г. в сумме 1730 480.00 тыс. руб. в целях создания объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон”. Для этого **предлагается заменить в п. 5 слова “объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон”** словами **“и развития особых экономических зон”**.