

## ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН И ЗОН ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

© 2012 А.Г. Зельднер

доктор экономических наук, профессор

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: tzeldner@gmail.com

Анализируется правовая система обеспечения процесса функционирования особых экономических зон и зон территориального развития.

*Ключевые слова:* особые зоны, зоны территориального развития, налоговые льготы, таможенные преференции.

Мировой опыт показывает, что создание особых экономических зон (ОЭЗ), функционирующих на основе партнерских отношений государства, бизнеса и институтов гражданского общества<sup>1</sup>, - важнейшее условие для привлечения внебюджетных инвестиций и модернизации экономики на базе инноваций с целью производства конкурентоспособной продукции. Мировая практика насчитывает множество типологий особых экономических зон. В России их формирование начинается с реформирования экономики после 1990 г. И только с 2005 г. с принятием закона “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (с последующими дополнениями) была заложена единая правовая и организационно-экономическая основа их функционирования.

Одновременно были внесены изменения в Таможенный и Налоговый кодексы, федеральные законы “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности”, “Об иностранных инвестициях в Российской Федерации”, “Об Особой экономической зоне в Калининградской области” (от 22 января 1996 г. № 13-ФЗ) и “Об Особой экономической зоне в Магаданской области” (от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ). Согласно Федеральному закону от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ, “особая экономическая зона - это определенная Правительством РФ часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим предпринимательской деятельности”. Согласно российскому законодательству, предприятия, разместившиеся на территории ОЭЗ, получают налоговые каникулы по земельным, имущественным и транспортным налогам, а также

по налогу на прибыль взамен на обязательства компаний инвестировать в развитие ОЭЗ. Кроме налоговых преференций бизнес в открытые экономические зоны привлекают также таможенные льготы и низкие административные барьеры, проявляющиеся в том, что администрация ОЭЗ должна работать по принципу “одного окна”, защищая бизнес-партнеров от бюрократии и коррупции.

В соответствии с Законом об ОЭЗ<sup>2</sup> их основными задачами выступают: развитие высокотехнологических отраслей экономики, производство новых видов продукции, развитие инфраструктуры, развитие обрабатывающих отраслей промышленности, а также развитие портовых и туристско-рекреационных зон. В настоящее время в России функционирует 24 ОЭЗ четырех типов: четыре промышленно-производственного типа (ППЗ1), четыре технико-внедренческого (ТВЗ), три портовых (ПЗ) и тринадцать туристско-рекреационных (ТРЗ).

Принятые законодательные инициативы охватывали в основном федеральный уровень, не распространяясь на регионы. Регионы при создании особых зон могли наделять их преференциями лишь в рамках делегированных им прав по соответствующим налогам. И это при том, что ОЭЗ - часть регионально-муниципального пространства (локальная географическая сеть), на котором размещены, как правило, предприятия-резиденты, взаимодействие между которыми в большей части не налажены, что в значительной мере сдерживает развитие кластерного<sup>3</sup> подхода. Кластер как форма сети требует взаимодействия субъектов, входящих в нее. Здесь возник

кает серьезная проблема сетевого взаимодействия, обеспечивающего конечный спрос в основном из-за отсутствия соответствующей нормативно-правовой системы.

Развитие кластерной системы как системообразующего фактора в инновационно-технологической сфере предполагает модернизацию реального сектора экономики и повышение его конкурентоспособности на разных уровнях. Именно при таком подходе кластеры становятся приоритетными точками экономического роста. И в этих условиях в полной мере может проявиться аллокационная функция государства в эффективном использовании ограниченных ресурсов в сферах, обеспечивающих наибольшую результативность, особенно с учетом координации работы всех крупных инновационно-технологических проектов, ФЦП, особых технико-внедренческих зон, технопарков и др. Но стимулирование участия регионов в инновационно-технологическом развитии сдерживалось отсутствием соответствующей правовой системы.

В 2011 г., учитывая возникшие в регионах проблемы по поводу организации региональных ОЭЗ и распространения на них преференций по налогам и таможенным платежам, Государственной думой 22 ноября 2011 г. был принят и опубликован 9 декабря 2011 г. в “Российской газете” федеральный закон “О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации”. В Законе определено, что зона территориального развития - это часть территории Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки.

Для зон территориального развития, создаваемых на 12 лет, предоставляется специальный правовой режим господдержки для привлечения инвестиций (налоговые льготы, преференции при аренде земли, средства из Инвестиционного фонда РФ на строительство инфраструктуры). В то же время вводятся критерии для регионов, удовлетворение которым и обеспечивает создание зон территориального развития. Среди них: уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта, среднегодовые показатели развития промышлен-

ного производства, отношение среднедушевого дохода населения к прожиточному минимуму и др.

В целом, Закон о зонах территориального развития по форме практически копирует федеральный закон № 116 “Об особых экономических зонах в Российской Федерации”. Решение о создании зоны территориального развития принимается Правительством Российской Федерации и оформляется соответствующим постановлением.

Для субъектов РФ, которым разрешается создание зон территориального развития, устанавливается система показателей (за 10-летний период), которая учитывает: уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации; среднегодовые показатели развития промышленного и сельскохозяйственного производства; величину, характеризующую отношение среднедушевого дохода гражданина к прожиточному минимуму; миграционные и другие показатели.

Помимо общих требований к региону и муниципальным образованиям, на территории которых создаются зоны, определены показатели, которым они должны также соответствовать:

- среднегодовой показатель совокупного объема производства промышленной продукции, сельскохозяйственной продукции и выполненных по договорам строительного подряда работ на душу населения;

- среднегодовой показатель капитальных вложений на душу населения;

- среднегодовой показатель среднемесячной заработной платы и иные показатели, установленные высшим должностным лицом субъекта Федерации.

Создание зоны территориального развития допускается при наличии в муниципальном образовании или муниципальных образованиях, на территории которых предполагается создание такой зоны, документов территориального планирования и документов градостроительного зонирования, и это при том, что создание зоны должно быть учтено в стратегии социально-экономического развития субъекта РФ.

Важнейшее место в Законе о зонах территориального развития занимают меры господдержки, предоставляемые резидентам. Они включают:

- предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации в зоне территориального разви-

тия инвестиционных проектов с участием резидентов;

- создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации и необходимых для осуществления резидентами предпринимательской и иной экономической деятельности за счет федерального бюджета;

- предоставление резидентам в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности либо государственная собственность на которые не разграничена, в границах зоны территориального развития;

- предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита (сроком на 10 лет) резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

- предоставление государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации;

- предоставление из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации в целях поддержки - предпринимательской и иной экономической деятельности, осуществляемой юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями.

Создание зоны территориального развития не препятствует предоставлению органами государственной власти, органами местного самоуправления других мер поддержки предпринимательской и иной экономической деятельности в такой зоне.

В условиях дефицита федерального бюджета большинства региональных и муниципальных бюджетов раздел Закона о мерах государственной поддержки, предоставляемой резидентам зон территориального развития, приобретает важнейшее значение. Только при наличии реальной государственной поддержки (особенно при формировании инфраструктуры) и можно рассчитывать на привлечение частного и иностранного капитала.

В принятом Законе о зонах территориального развития (ст. 13, п. 4) в качестве меры государственной поддержки указывается и "о предоставлении налоговых льгот... в соответствии с законодательством о налогах и сборах". Такая же редакция о налогах дана в Федеральном законе № 116, но при этом четко оговорена специфика

применения различных налоговых льгот для ОЭЗ. В Законе о территориальных зонах не дано четких указаний о налоговых льготах и таможенных преференциях. Следует также учесть, что в Законе № 116-ФЗ введена дифференциация различных зон по уплате страховых взносов, причем особые привилегии сделаны для технико-внедренческих зон, которым установлены пониженные тарифы страховых взносов (в редакции федерального закона от 16 октября 2010 г. № 272-ФЗ "О страховых взносах в пенсионный фонд РФ, фонд социального страхования... федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования"). Единый социальный налог функционировал до января 2010 г., после чего был отменен. Вместо него были введены страховые взносы, дифференцированные по срокам и плательщикам. При этом предусмотрены пониженные страховые взносы для организаций и индивидуальных предпринимателей, имеющих статус резидента технико-внедренческой зоны.

Налог на прибыль. Статья 284 Налогового кодекса РФ содержит положения, обеспечивающие снижение налога на прибыль в части, относящейся к субъекту Федерации. При этом размер ставки налога на прибыль, полученной на территории ТВЗ, не может быть ниже 13,5 % (при общем размере 20 %). Как правило, субъекты Федерации принимают свои законодательные акты. Так, закон Московской области (в редакции от 25 декабря 2009 г. № 165/2009-03) в ст. 2 отмечает, что льготы по налогу на прибыль для резидентов ТВЗ предоставляются в виде снижения налоговой ставки, подлежащей зачислению в бюджет субъекта РФ не более чем на 4,5 процентного пункта.

Налог на имущество. Согласно Письму Министерства финансов РФ от 21 января 2008 г. № 03-05-04-01/2 в соответствии со ст. 381 второй части Налогового кодекса РФ, "освобождаются от налогообложения организации в отношении имущества, учитываемого на балансе организации-резидента особой экономической зоны, созданного или приобретенного в целях ведения деятельности на территории ОЭЗ... в течение 5 лет с момента постановки на учет указанного имущества".

Такие же льготы законодательно имеются для резидентов ОЭЗ по транспортному налогу и по арендной плате. В соответствии с законом "Об

особых экономических зонах в Российской Федерации” (№ 116-ФЗ в редакции Федерального закона от 25 декабря 2009 г. № 340-ФЗ) резиденты освобождаются от уплаты земельного налога на 5 лет с момента возникновения собственности на земельный участок, предоставленный резиденту ОЭЗ (Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 75-ФЗ, п. 9). Если бы не было этого положения, то резидент-собственник земли обязан был бы в соответствии с законодательством платить земельный налог.

Таможенный режим в ОЭЗ. Территория таможенной зоны считается зоной таможенного контроля, а это означает, что товары размещаются и используются в пределах особой экономической зоны без уплаты таможенных пошлин и НДС. В то же время, согласно письму Министерства финансов<sup>4</sup>, товары, реализуемые резидентами особых экономических зон российским организациям, не являющимся резидентами особых экономических зон, подлежат налогообложению налогом на добавленную стоимость по ставкам в размере 10 или 18 %. По нашему мнению, такая система использования НДС реализуемых резидентами ТВЗ товаров в другие регионы России лишает возможности создания кластеров, ибо не стимулирует смежников к приобретению соответствующей продукции, произведенной в ТВЗ.

В целом, касаясь состояния функционирующей налоговой системы ОЭЗ, следует отметить, что она нуждается в более четком законодательном оформлении, и это полностью относится к создаваемым зонам территориального развития. Все принятые нормативно-правовые отношения носят в основном отсылочный характер. В этой связи целесообразно доработать Закон о зонах, распространив налоговые льготы на все зональные формы, закрепив законодательно стимулирование кластерных цепочек. По нашему мнению, необходима координация налогового и других кодексов, четко регулирующих механизм получения налоговых преференций как ОЭЗ, так и территориальных зон с учетом интересов всех субъектов Федерации. При этом необходимы гарантии от неблагоприятного изменения законодательства РФ о налогах и сборах<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> По Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., “достижение целей развития, успешная модернизация экономики и социальной сферы предполагают выстраивание эффективных механизмов взаимодействия общества, бизнеса и государства, направленных на координацию усилий всех сторон, обеспечение учета интересов различных социальных групп общества и бизнеса при выработке и проведении социально-экономической политики” (Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: [утв. распоряжением Правительства РФ от 17 нояб. 2008 г.] С. 16).

<sup>2</sup> Открытое акционерное общество “Особые экономические зоны” создано 12 апреля 2006 г. постановлением Правительства Российской Федерации. Все 100 % акций ОАО “ОЭЗ” находятся в федеральной собственности. Полномочиями по реализации прав акционеров ОАО “ОЭЗ” от имени РФ наделено Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами. В 2010 г. в связи с упразднением агентства возникла управляющая компания ОАО “ОЭЗ”.

<sup>3</sup> По определению, данному М. Портером, “...кластер - это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций в определенных областях, конкурирующих, но при этом ведущих совместную работу; кластер - форма сети, которая происходит в пределах географической локализации, в которой близость фирм и институтов гарантирует некоторые формы общности и увеличивает частоту и влияние взаимодействий” (Портер М. Конкуренция. М., 2005. С. 25).

<sup>4</sup> Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 21 января 2008 г. № 03-07-08/14.

<sup>5</sup> Акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, законы субъектов Российской Федерации о налогах и сборах, нормативные правовые акты органов местного самоуправления о налогах и сборах, ухудшающие положение налогоплательщиков - резидентов особых экономических зон, за исключением актов законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, касающихся налогообложения подакцизных товаров, не применяются в отношении резидентов особых экономических зон в течение срока действия соглашения о ведении промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или о деятельности в портовой особой экономической зоне (в ред. федеральных законов от 3 июня 2006 г. № 76-ФЗ, от 30 окт. 2007 г. № 240-ФЗ) (Справочник резидента особой экономической зоны “Дубна”. Дубна, 2010. № 4. С. 44).

Поступила в редакцию 01.12.2011 г.