

Э.В. Горян

Владивостокский государственный университет экономики и сервиса
Владивосток. Россия

Федеральный закон «О свободном порте Владивосток»: дополнительный аргумент необходимости разработки государственной концепции особой экономической зоны

Российское законодательство предусматривает возможность создания целого ряда экономических зон со специальным режимом – специальная экономическая зона, особая экономическая зона, территория опережающего развития, зона территориального развития. Низкая экономическая эффективность деятельности уже существующих зон и коррупционная составляющая их функционирования ставят вопрос о необходимости разработки государственной концепции института особой экономической зоны. Анализируемый Федеральный закон «О свободном порте Владивостока» подтверждает эту идею.

Ключевые слова и словосочетания: порто-франко, особая экономическая зона, коррупция.

E.V. Gorian

Vladivostok State University of Economics and Service
Vladivostok. Russia

Free Port Vladivostok Act: one more argument of national concept of special economic zone

Russian legislation provides a variety of economic zones with a special regime - a special economic zone, particular economic zone, territory of advanced development, zone of territorial development. The poor economic effectiveness of existing zones and corruption component of their operation raises the question of the need of national concept of special economic zone. Free Port Vladivostok Act confirms this idea.

Keywords: porto franco; special economic zone; corruption.

Принятие 13 июля 2015 года Федерального закона №212-ФЗ «О свободном порте Владивосток» (далее – ФЗ-212) [7] сопровождалось активным обсуждением в научном и политическом сообществе Приморского края возможности создания особой экономической зоны – свободный порт Владивосток (далее – СПВ). Опыт создания подобных зон в Российской Федерации уже есть. Морские портово-логистические особые экономические зоны были созданы на территории Мурманска и Кольского района Мурманской области, а также на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края. Аэропортовая особая экономическая

зона функционирует в Чердаклинском районе Ульяновской области. Портовые особые экономические зоны специализируются на развитии транспортно-логистических хабов, создании сервисных центров для морских и воздушных судов, авиа- и судостроении, производстве авиакомпонентов, обслуживании экспортных и транзитных грузопотоков [6, с. 51].

Создание зоны свободного порта в Приморском крае объясняется возможностью использования выгодного экономико-географического положения Дальнего Востока, включая, прежде всего, значительный природно-ресурсный потенциал, наличие незамерзающих морских портов, транспортную близость с Китаем, КНР, Республикой Корея, Японией, Вьетнамом и другими странами Азиатско-Тихоокеанского региона, а также США. К числу желаемых результатов реализации проекта относят создание условий для экономической интеграции российских регионов, прежде всего, Дальнего Востока и стран АТР; снижение импортозависимости российского товарного рынка и себестоимости ввозимых (производимых) товаров и услуг; рост валового внутреннего продукта Приморского края при одновременном увеличении доли производимой продукции с высокой степенью добавленной стоимости. В качестве стратегической цели поставлено завоевание Приморским краем своей сильной конкурентной позиции в АТР [4, с. 33].

Современные модели свободного порта варьируются от зон экспортной переработки в странах с развивающейся экономикой до различных типов свободных зон и гибких процедур ввоза в большинстве крупных торговых стран. В Китае они носят название «особые экономические зоны», в Ирландии «свободные промышленные зоны» или «зоны свободного экспорта», в Иордании и Египте – «квалификационные промышленные зоны», в Объединенных Арабских Эмиратах – «свободные зоны», в Республике Корея – «зоны обработки беспошлинного экспорта» и в США – «внешнеторговая зона» [2, с. 1030].

Общими для всех этих видов характеристиками является специальный таможенный режим, предусматривающий беспошлинный экспорт и отсроченное взимание таможенных пошлин и акцизных сборов в сочетании с другими инвестиционными стимулами. Специальные процедуры позволяют предпринимателям отсрочивать формальное таможенное оформление ввоза иностранных товаров, сообщая об этом в таможенные органы и оставляя товар на территории свободного порта. Товар экспортируется без уплаты таможенных пошлин и определенных акцизных сборов, а товары, продаваемые на внутреннем рынке, облагаются налогом при поступлении на него. Деятельность резидентов в зоне порто-франко может варьироваться от складского хранения до производства комплектующих или готовой продукции.

При обсуждении четырех законопроектов о СПВ у экспертов возникал закономерный вопрос: зачем разрабатывать новый закон при наличии действующего уже десятилетие Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 №116-ФЗ (далее – ФЗ-116), а также Федерального закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 №473-ФЗ (далее – ФЗ-473) [1, с. 468]? По сути, ФЗ-212

содержит сочетание положений этих двух законов, кроме того, правовой режим свободной таможенной зоны регулируется Соглашением по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны от 18 июня 2010 г. (далее – Соглашение). ФЗ-212 не является первым специальным законом, устанавливающим правовой статус особых экономических зон. До него были разработаны и приняты такие федеральные законы, как Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» от 10.01.2006 №16-ФЗ, Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» от 31.05.1999 №104-ФЗ, Федеральный закон «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» от 29.11.2014 №377-ФЗ. На наш взгляд, существование множества нормативно-правовых актов, которые содержат, по сути, дублирующие, а также не до конца согласованные положения, приводит к громоздкости правовых механизмов, отягчает их специальными нормами, препятствует транспарентности правоприменительных процедур, создает условия для коррупции и фактической бесконтрольности уполномоченных органов [3, с. 68]. В свою очередь, этот фактор является решающим для зарубежных инвесторов, поскольку нестабильность российского законодательства [5, с. 32] и отсутствие ясной и простой государственной концепции особых экономических зон нивелирует экономический потенциал России.

Как и вышеуказанные законы, ФЗ-212, к сожалению, не лишен недостатков, которые носят системный характер. Как говорилось выше, причиной тому является отсутствие разработанной государственной концепции особых экономических зон, которая должна учитывать особенности российского государственного и социально-экономического устройства. Настаивая на необходимости разработки вышеуказанной концепции, рассмотрим наиболее спорные положения закона.

В представленном законе отсутствуют положения касательно его соответствия действующим для РФ международным договорам по тарифам и торговле. Также не содержится никаких ограничений касательно видов деятельности и товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны. На наш взгляд, концепция порто-франко должна разрабатываться с учетом действующих международных обязательств Российской Федерации в рамках Всемирной торговой организации, Всемирной таможенной организации и международных торговых соглашений.

ФЗ-212 не содержит перечня видов деятельности, которые могут осуществляться резидентами этой территории. Статья 6 указанного закона гласит, что виды предпринимательской деятельности, которые не вправе осуществлять резиденты свободного порта Владивосток, определяются решением наблюдательного совета свободного порта Владивосток. Кроме того, наблюдательный совет свободного порта Владивосток вправе определять виды предпринимательской деятельности, при осуществлении которых не применяются отдельные меры государственной

поддержки предпринимательской деятельности. С учетом того, что на территории СПВ применяется таможенная процедура свободной таможенной зоны, установленная Соглашением, перечень видов деятельности можно найти в п. 2.2 ст. 10 ФЗ-116: 1) складирование, хранение товаров и другие обычно оказываемые в морском порту, речном порту, аэропорту услуги в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации; 2) снабжение и снаряжение судов, воздушных судов (в том числе судовыми припасами, бортовыми запасами), оснащение судов, воздушных судов; 3) производство, ремонт, техническое обслуживание, модернизация морских судов, речных судов, воздушных судов, авиационной техники, в том числе авиационных двигателей и других комплектующих изделий; 4) переработка водных биологических ресурсов; 5) операции по подготовке товаров к продаже и транспортировке (упаковка, сортировка, переупаковка, деление партии, маркировка и подобные операции); 6) простые сборочные и иные операции, осуществление которых существенно не изменяет состояние товаров, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации; 7) биржевая торговля товарами; 8) оптовая торговля товарами; 9) обеспечение функционирования объектов инфраструктуры портовой особой экономической зоны; 10) производственная деятельность в соответствии с соглашением об осуществлении деятельности в портовой особой экономической зоне.

Отдельного внимания заслуживает статус управляющей компании. Согласно ч. 4 ст. 8 ФЗ-212 под управляющей компанией понимается управляющая компания, которая в соответствии с ФЗ-473 определена Правительством Российской Федерации для обеспечения функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа, или ее дочернее общество. В свою очередь, п. 5 ст. 2 вышеуказанного закона определяет управляющую компанию как акционерное общество, которое определено Правительством Российской Федерации в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочернее хозяйственное общество, которое создано с участием такого акционерного общества. На наш взгляд, необходимость в управляющей компании должна быть обоснована с учетом существующих положений корпоративного права РФ, устанавливающих ее правовой статус: есть вероятность использования предусмотренных законом положений в отношении деятельности управляющих компаний во вред государственным и общественным интересам.

Возникает вопрос о целесообразности передачи федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ (Минвостокразвития), своих полномочий именно управляющей компании. На наш взгляд, необходимости в создании такой управляющей компании нет. Ее функции может осуществлять наблюдательный совет СПВ или соответствующие государственные (муниципальные) учреждения.

В рамках существующих законодательных положений о СПВ остро стоит вопрос об ответственности управляющей компании. В ФЗ-212, равно как и в ФЗ-474, отсутствуют положения об ответственности управляющей компании. Резидент с управляющей компанией заключают соглашение об осуществлении деятельности, в соответствии с которым последняя обязуется осуществлять функции, предусмотренные ч. 5 ст. 8. Анализ функций позволяет говорить о слабой гарантированности исполнения обязательств управляющей компанией перед резидентом и позволяет определить характер функций управляющей компании как посреднический, т.е. конечным исполнителем услуг она не выступает, поэтому доказать ненадлежащее исполнение ею договора крайне проблематично. Пределы и критерии ответственности управляющей компании в указанных законах не определены, что ставит резидентов СПВ в уязвимое положение.

Тесно связан с вопросом об ответственности управляющей компании и вопрос государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В указанном законе не расписан механизм осуществления внеплановых проверок резидентов зоны, в частности, отсутствуют основания их проведения. Контроль над деятельностью управляющей компании не предусмотрен вообще, вероятно, авторы полагают, что в данном аспекте будут применяться соответствующие положения корпоративного законодательства РФ со всеми вытекающими последствиями.

Концепция института особых экономических зон должна обязательно предусматривать механизм осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля над деятельностью как управляющей компании, так и резидентов зоны, что поможет избежать коррупционных проявлений со стороны контролирующих органов и создать дополнительные гарантии для резидентов свободного порта.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 ФЗ-212 плановые проверки по отдельным видам государственного контроля (надзора) и муниципального контроля проводятся соответствующими органами в виде совместных плановых проверок. Порядок проведения совместных плановых проверок, а также виды государственного контроля (надзора), муниципального контроля, на которые такой порядок не распространяется, устанавливается Правительством Российской Федерации. Ежегодные планы проведения плановых проверок подлежат согласованию с уполномоченным федеральным органом. Возникает закономерный вопрос: как наблюдательный совет СПВ будет осуществлять одну из своих функций, предусмотренных п. 2 ст. 7 ФЗ-212, – рассмотрение и принятие мер в целях недопущения, устранения избыточного или необоснованного вмешательства контрольных (надзорных) органов в деятельность резидентов свободного порта Владивосток (включая внесение предложений о проведении в отношении должностных лиц служебных проверок и применении к ним мер дисциплинарного характера)? На наш взгляд, ежегодные планы проведения плановых проверок необходимо утверждать наблюдательным советом СПВ и согласовывать с уполномоченным федеральным органом. Кроме того, о результатах плановых проверок должностные лица органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля должны сообщать в наблюдательный совет СПВ.

Что касается проведения внеплановых проверок, то с целью недопущения коррупционных проявлений и возложения ответственности на соответствующих должностных лиц считаем необходимым предложить следующий механизм внепланового контроля.

Во-первых, предметом внеплановой проверки должно являться соблюдение резидентом СПВ в процессе осуществления деятельности обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, выполнение предписаний органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля, проведение мероприятий по предотвращению причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, по обеспечению безопасности государства, по предупреждению возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по ликвидации последствий причинения такого вреда.

Во-вторых, в качестве оснований для проведения внеплановых проверок установить: 1) истечение срока исполнения резидентом СПВ ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами; 2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля информации от органов государственной власти и органов местного самоуправления сведений о следующих фактах: а) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 3) истечение двух месяцев с даты выдачи предписания об устранении нарушений.

Внеплановые проверки должны проводиться по согласованию с уполномоченным федеральным органом в установленном им порядке. Срок проведения внеплановой проверки не может превышать пять рабочих дней. В отношении одного резидента СПВ, являющегося субъектом малого предпринимательства, общий срок проведения внеплановой выездной проверки не может превышать десять часов для малого предприятия и три часа для микропредприятия. О результатах внеплановых проверок должностные лица органов государственного контроля (надзора) и органов муниципального контроля должны сообщать в наблюдательный совет СПВ.

С целью недопущения использования института внеплановых проверок чиновниками, желающими «поживиться» за счет резидентов СПВ, предлагаем закрепить следующие положения, ужесточающие ответственность должностных лиц. В случае отсутствия подтверждения сведений, явившихся основанием для проведения внеплановой проверки, и связанного с этим существенного нарушения прав и законных интересов резидентов СПВ либо охраняемых законом интересов общества или государства должностные лица органов государственной власти и

органов местного самоуправления должны нести уголовную ответственность за злоупотребление служебными полномочиями в установленном законом порядке и возместить ущерб, причиненный их действиями правам и законным интересам резидентов СПВ и государства.

В случае отсутствия подтверждения сведений, явившихся основанием для проведения внеплановой проверки, и связанного с этим несущественного нарушения прав и законных интересов резидентов СПВ либо охраняемых законом интересов общества или государства должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления должны нести ответственность в виде предупреждения о неполном должностном соответствии и возместить ущерб, причиненный их действиями правам и законным интересам резидентов СПВ и государства. В случае повторного совершения указанного проступка в течение шести месяцев после наложения вышеуказанного взыскания должностные лица органов государственной власти и органов местного самоуправления подлежат увольнению и должны возместить ущерб, причиненный их действиями правам и законным интересам резидентов СПВ и государства.

Указанные положения не должны применяться при проведении внеплановых проверок при осуществлении федерального государственного контроля за обеспечением защиты государственной тайны.

Подобные положения должны быть закреплены в отношении таможенного и налогового контроля. В частности, налоговые и таможенные органы должны осуществлять соответственно налоговый и таможенный контроль на территории СПВ в соответствии с законодательством Российской Федерации и уведомлять уполномоченный федеральный орган и наблюдательный совет СПВ о выявленных нарушениях.

В случае отсутствия подтверждения сведений, явившихся основанием для проведения внеплановой проверки, и связанного с этим существенного нарушения прав и законных интересов резидентов СПВ либо охраняемых законом интересов общества или государства должностные лица налоговых и таможенных органов должны нести уголовную ответственность за злоупотребление служебными полномочиями в установленном законом порядке и возместить ущерб, причиненный их действиями правам и законным интересам резидентов СПВ и государства.

В случае отсутствия подтверждения сведений, явившихся основанием для проведения внеплановой проверки, и связанного с этим несущественного нарушения прав и законных интересов резидентов СПВ либо охраняемых законом интересов общества или государства должностные лица налоговых и таможенных органов должны нести дисциплинарную ответственность в виде предупреждения о неполном должностном соответствии и возместить ущерб, причиненный их действиями правам и законным интересам резидентов СПВ и государства. В случае повторного совершения указанного проступка в течение шести месяцев после наложения вышеуказанного взыскания должностные лица налоговых и таможенных органов подлежат увольнению и должны возместить ущерб, причиненный их действиями правам и законным интересам резидентов СПВ и государства.

Перечень оснований для расторжения соглашения об осуществлении деятельности включает существенные нарушения (ч. 3 ст. 13 ФЗ-212) резидентом СПВ условий соглашения об осуществлении деятельности, а именно: 1) неосуществление резидентом СПВ деятельности, предусмотренной соглашением об осуществлении деятельности, в течение 24 месяцев с даты подписания соглашения об осуществлении деятельности; 2) неосуществление инвестиций, в том числе капитальных вложений, в объеме и сроки, которые предусмотрены соглашением об осуществлении деятельности.

Важно отметить возможность указания в соглашении об осуществлении деятельности иных действий резидента СПВ и (или) управляющей компании, признаваемых сторонами существенным нарушением условий соглашения об осуществлении деятельности (ч. 4 ст. 13 ФЗ-212). На наш взгляд, эта норма нарушает принцип равенства участников правоотношений, возникающих при реализации положений ФЗ-212, и предоставляет управляющей компании полномочия на свое усмотрение определять дополнительные условия соглашения (существенные условия договора) для резидентов СПВ. Непринятие потенциальными резидентами СПВ этих условий лишает их возможности получения соответствующего статуса и, соответственно, осуществления деятельности на территории СПВ.

Подводя итог вышесказанному, считаем необходимостью разработку и утверждение на государственном уровне концепции института особых экономических зон с последующим законодательным закреплением. Действующее на сегодняшний день законодательство предусматривает создание нескольких моделей экономических зон – свободной экономической зоны, особой экономической зоны, территории опережающего развития, зоны территориального развития, которые имеют схожие правовые режимы и нацелены на достижение одинаковых экономических результатов. В то же время они имеют вышеуказанные недостатки в правовом регулировании, что сказывается на нулевом экономическом эффекте от создания таких зон и коррупционной составляющей их функционирования. Не стоит забывать и о необходимости стимулирования инициативы местных властей, предоставляя им возможность выступать в качестве управляющих компаний и готовить планы по созданию особых экономических зон с учетом местных условий, повышая инвестиционную привлекательность регионов. Все указанное свидетельствует о важности реформирования законодательства с учетом имеющихся результатов функционирования экономических зон, зарубежного опыта и его дальнейшей унификации с учетом разработанной и утвержденной на государственном уровне концепции, ставящей в качестве цели создания подобных зон государственный и общественный интерес.

-
1. Горян, Э.В. Перспективы создания особой экономической зоны «Свободный порт Владивостока»: сравнительно-правовой анализ // Право и политика. – 2015. – №4. – С. 467-475. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.4.14786

2. Горян, Э.В. Становление института подзоны особой экономической зоны в США // Административное и муниципальное право. – 2015. – № 10. – С. 1029–1038. DOI: 10.7256/1999-2807.2015.10.16480
3. Кравченко, А.Г. Национальные закономерности развития стилей бюрократического управления в современной России // Юристъ-Правоведъ. – 2013. – № 2 (57). – С. 64–68.
4. Латкин, А.П. Новые подходы к формированию международных экономических взаимодействий / А.П. Латкин, М.Д. Кузьменко // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. – 2009. – № 2 (47). – С. 32–39.
5. Литвинова, С.Ф. Стабильное право: методологический подход к определению категории // Вестник университета. – 2015. – Т. 1, № 2 (49). – С. 28–32.
6. Плешакова, Е.Ю. Трансформация управления особыми экономическими зонами // Вестник Инжекона. – 2012. – Вып. 2 (53). – С. 51–56.
7. О свободном порте Владивосток. Федер. закон от 13.07.2015 №212-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 20.07.2015. № 29 (часть I). Ст. 4338.

© Горян Э.В., 2015

Для цитирования: Горян, Э.В. Федеральный закон «О свободном порте Владивосток»: дополнительный аргумент необходимости разработки государственной концепции особой экономической зоны / Э.В. Горян // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2015. – № 4. – С. 81–89.

For citation: Gorian, E.V. Free Port Vladivostok Act: one more argument of national concept of special economic zone / E.V. Gorian // The Territory Of New Opportunities. The Herald of Vladivostok State University of Economics and Service. – 2015. – № 4. – P. 81–89.