

Информация для цитирования:

Бублик В. А., Губарева А. В. Актуальные проблемы создания и развития особых экономических зон // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2016. Вып. 33. С. 286–297. DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-286-297.

Bublik V. A., Gubareva A. V. Aktual'nye problemy sozdaniya i razvitiya osobykh ekonomicheskikh zon [Topical Issues of the Creation and Development of Special Economic Zones]. *Vestnik Permskogo universiteta. Juridicheskie nauki* – Perm University Herald. Juridical Sciences. 2016. Issue 33. Pp. 286–297. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-286-297.

УДК 346.52

DOI: 10.17072/1995-4190-2016-33-286-297

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН

Публикация подготовлена в рамках выполнения базовой части государственного задания вузу. Проект № 2932

В. А. Бублик

Доктор юридических наук, профессор,
профессор кафедры предпринимательского права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

ORCID: 0000-0002-3952-574X

ResearcherID: J-2035-2016

Статьи автора в БД «Scopus» / «Web of Science»:

DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(1).35-46

DOI: Peculiarity of Foreign Economic Risks: Anticriminal Models (2014) //

Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law

e-mail: rektorat@usla.ru

А. В. Губарева

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры предпринимательского права
Уральский государственный юридический университет
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

ORCID: 0000-0001-6322-9388

ResearcherID: J-1773-2016

Статьи автора в БД «Scopus» / «Web of Science»:

DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(1).35-46

DOI: Peculiarity of Foreign Economic Risks: Anticriminal Models (2014) //

Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law

e-mail: ashipova@mail.ru

Введение: Президент России В. В. Путин 9 июня 2016 г. отдал поручение Правительству РФ приостановить создание новых особых экономических зон (ОЭЗ) и прекратить работу ряда неэффективных зон. Министерство экономического развития к октябрю 2016 г. должно подготовить доклад об эффективности функционирования ОЭЗ и предложения по ликвидации неэффективных ОЭЗ. В связи с осложнившейся в России экономической и финансовой ситуацией путем ликвидации таких зон планируется снизить уровень долговой нагрузки федерального и регионального бюджетов. **Цель:** рассмотреть процесс создания и функционирования особых экономических зон в России и за рубежом. В фокусе изучения авторов – социально-экономические и политические процессы, протекающие в экономическом пространстве, связанные с созданием и ликвидацией ОЭЗ в России. **Методы:** анализ политико-экономических и социальных

процессов; общенаучные методы познания, а также логические и исторические методы научного исследования. **Результаты:** комплексное исследование позволило заключить, что отношения в сфере правового регулирования территорий с особым экономическим статусом не могут быть отнесены ни к частноправовым – это исключительно публично-правовые отношения по временному изменению правил ведения экономической деятельности, ни к каким-то отдельным публично-правовым отношениям, поскольку в рамках эксперимента возможно изменение общих правил как таможенно-го, так и валютного регулирования. В ходе исследования проведен анализ функционирования особых экономических зон в России и за рубежом. **Выводы:** исходя из практики создания и функционирования иностранных особых экономических зон авторы акцентируют внимание на том, что наиболее подходящим инструментом для осуществления внешнеэкономических экспериментов является институт особых экономических зон. Такие эксперименты позволяют опытным путем проверить, насколько целесообразны и эффективны изменения во внешнеэкономической политике, посредством создания правовыми средствами иных особых условий осуществления внешнеэкономической деятельности.

Ключевые слова: внешнеэкономическая деятельность; отношения в сфере правового регулирования территорий с особым экономическим статусом; эксперимент; прием эксперимента; симбиоз права и экономики; государственная политика; внешнеэкономические отношения; предпринимательство

TOPICAL ISSUES OF THE CREATION AND DEVELOPMENT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES

V. A. Bublik

Ural State Law University
21, Komsomol'skaya st., Ekaterinburg, 620137, Russia

ORCID: 0000-0002-3952-574X

ResearcherID: J-2035-2016

Articles in DB «Scopus» / «Web of Science»:

DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(1).35-46

DOI: Peculiarity of Foreign Economic Risks: Anticriminal Models (2014) //

Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law

e-mail: rektorat@usla.ru

A. V. Gubareva

Ural State Law University
21, Komsomol'skaya st., Ekaterinburg, 620137, Russia

ORCID: 0000-0001-6322-9388

ResearcherID: J-1773-2016

Articles in DB «Scopus» / «Web of Science»:

DOI: 10.17150/1996-7756.2015.9(1).35-46

DOI: Peculiarity of Foreign Economic Risks: Anticriminal Models (2014) //

Criminology Journal of Baikal National University of Economics and Law

e-mail: ashipova@mail.ru

Introduction: the authors state that creation of areas with special economic status is actually an experiment aimed at achieving a socio-economic impact. On June 9, 2016, the President of the Russian Federation Vladimir Putin gave instructions to the Government of the Russian Federation to suspend the creation of new special economic zones and to cease the work of a number of inefficient areas. By October 2016 the Ministry of Economic Development is to prepare a report on special economic zones functioning and proposals on the elimination of inefficient SEZ. Owing to the current economic and financial situation in Russia, it is planned to reduce the debt burden of the federal and regional budgets through the elimination of such zones in regions. **Purpose:** to examine the process of the creation and functioning of special economic

*zones in Russia and abroad. The authors focus on socio-economic and political processes taking place in the economic field and related to the formation and liquidation of special economic zones in Russia. **Methods:** analysis of socio-economic and political processes, general scientific methods of cognition, logical and historical methods of research are used. **Results:** a comprehensive study has led to the conclusion that relations in the sphere of legal regulation of areas with special economic status cannot be regarded as private-legal relations. These are only public-legal relations with a temporary change in the rules of economic activity. They are not specific public legal relations, as within the given experiment it is possible to change general rules of customs and currency regulations. The authors have also researched foreign laws and analyzed functioning of special economic zones in Russia and abroad. **Conclusions:** on the basis of the practice of establishment and operation of foreign special economic zones, the authors emphasize that the most appropriate instrument for the implementation of foreign economic experiments is the institution of special economic zones. Such experiments help to verify the feasibility and effectiveness of changes in foreign economic policy through the creation of legal means of artificial changes in the conditions for foreign economic activity.*

Keywords: foreign economic activity; relations in the sphere of legal regulation of territories with special economic status; experiment; method of experiment; symbiosis of law and economics; public policy; foreign economic relations; entrepreneurship

Введение

Отношения в сфере правового регулирования территорий с особым экономическим статусом лишь в конце XX в. были включены в предмет внешнеэкономического права России.

Первые правовые акты о создании такого рода территорий были приняты в 1990–1991 гг.¹ В период с 1990 по 1995 г. регулирование этих территорий осуществлялось на уровне подзаконных нормативных актов и ст. 41 и 42 Закона РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 «Об иностранных инвестициях в РСФСР»². С 1996 по 2004 г. оно переместилось на уровень федеральных законов, принимаемых в отношении отдельных зон³. Позже был принят Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Фе-

дерации»⁴. Согласно ст. 40 Закона с момента вступления его в силу, прекратили существование все ранее созданные свободные экономические и особые экономические зоны, за исключением особых экономических зон в Калининградской и Магаданской областях. Изменилось и название соответствующих территорий – теперь они называются особыми экономическими зонами (далее – ОЭЗ).

В связи с тем, что опыт по реализации ОЭЗ в России недостаточен, представляется целесообразным обратиться к практике других стран. Так, в Китайской Народной Республике была создана зона свободной торговли в порту Ян-гшань, которая использовалась как площадка для экспериментов по совершенствованию внешнеэкономической стратегии. В этой зоне свободной торговли был облегчен таможенный режим, открыт сектор услуг (в том числе банковских) для иностранных инвесторов и одновременно осуществлен переход к свободной конвертации юаня в рамках зоны. Эту зону аналитики по праву называют зоной экономического эксперимента [8]. Китай в течение 10 лет последовательно проводит в ее пределах ряд реформ, способствующих оценке возможности и целесообразности выработки способов и методов аналогичного реформирования, но уже в масштабах всей страны. Не исключено, что если бы в 80-х гг. XX в. в СССР были созданы подобные экспериментальные зоны, то распад Советского Союза и переход нашей страны к рыночной экономике прошел бы без столь ката-

¹ О создании зон свободного предпринимательства: постановление Верхов. Совета РСФСР от 14 июля 1990 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 7, ст. 107; О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в г. Зеленограде: распоряжение Председателя Верхов. Совета РСФСР от 21 мая 1991 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 21, ст. 766; О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Калининградской области: распоряжение председателя Верхов. Совета РСФСР от 3 июня 1991 г. // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1991. № 23, ст. 803.

² Об иностранных инвестициях в РСФСР: Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. № 1545-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29, ст. 1008.

³ Об особой экономической зоне в Калининградской области: Федер. закон от 22 янв. 1996 г. № 13-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 4, ст. 224; О центре международного бизнеса «Ингушетия»: Федер. закон от 30 янв. 1996 г. № 16-ФЗ // Рос. газета. 1996. № 22; Об особой экономической зоне в Магаданской области: Федер. закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ // Рос. газета. 1999. № 199.

⁴ Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федер. закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3127.

строфических социально-экономических последствий. Очевидно, что для России характерно крайне узкое понимание роли территорий с особым экономическим статусом во внешне-экономических отношениях. Российский законодатель игнорирует весь спектр возможностей их использования и по-прежнему рассматривает их как относительно безопасный и массовый способ привлечения иностранных инвестиций. Вектор воздействия законодательства России направлен в настоящее, но не стремится подготовить институты государства и национальную экономику к будущему, что, по нашему мнению, препятствует выработке внешнеэкономической стратегии развития страны и созданию юридических конструкций. Пока же стратегия направлена на «проедание» ресурсов, а не на поиск новых источников роста и мягких реформ. Опыт КНР служит прямым доказательством того, что даже крупнейшие экономики мира не могут развиваться без четко выстроенной внешнеэкономической стратегии, ориентированной на опытным путем рассчитанный прогноз развития государства. Конечно, ОЭЗ представляют собой прекрасный полигон для эмпирической проверки эффективности экономических реформ, однако, как справедливо отметил Ричард А. Познер, право крайне консервативно и подозрительно к нововведениям, максимально исторически ориентировано в силу устоявшихся ритуалов и архаичной терминологии [6, р. 573], поэтому оно обычно развивается медленнее отношений, складывающихся в обществе [6, р. 584].

В нашей стране такие территории традиционно создавались с целью привлечения иностранных и внутренних инвестиций и увеличения товарооборота в отдельно взятой части страны. Считаем, что это слишком узкое понимание потенциала данного института. Создание таких территорий – это эксперимент, направленный на достижение социально-экономического эффекта через изменение условий правового регулирования тех или иных общественных отношений, и российское право располагает одним из мощнейших средств проведения внешнеэкономического эксперимента – институтом создания территорий с особым экономическим статусом.

1. Понятие и классификация особых экономических зон

1.1. Понятие ОЭЗ и цели их создания

Сегодня российская экономика переживает непростой период, что вызвано, в том числе, и санкционной политикой США и стран Западной Европы. А это однозначно сигнализирует о необходимости поиска путей ее реформирова-

ния. Так, в Послании Президента РФ Федеральному Собранию 3 декабря 2015 г. констатируется, что «... только изменив структуру экономики, мы сможем решать масштабные задачи в сфере безопасности и социальном развитии, создать современные рабочие места и повышать качество и уровень жизни миллионов наших людей...»¹ Для достижения обозначенных задач необходимо применение комплексных мер (как экономических, так и правовых), и одной из них может стать привлечение инвестиций для реформирования экономики, в том числе и путем создания и развития ОЭЗ.

Ранее уже констатировалось, что привлечение инвестиций – один из самых известных способов экономического подъема региона. В связи с этим актуальным остается вопрос о способах их привлечения. В странах ЕС применяются различные подходы к привлечению иностранных инвестиций. Например, Франция, будучи крупным научным центром с хорошей инфраструктурой, ориентирована на развитие новейших технологий для собственных целей, но с привлечением дополнительных зарубежных научных ресурсов. Ирландия рассматривает инвестиции в качестве средства восстановления и роста собственной экономики. Стратегии привлечения иностранных инвестиций в этих странах связаны с целеполаганием: Франции нужны средства на научные цели, Ирландии – на коммерческие. Иначе говоря, французский путь является наиболее подходящим для экономически, научно и технически развитых стран, а ирландская стратегия подходит для стран с проблемной, развивающейся или переходной экономикой [4, р. 71].

Эффективным инструментом привлечения инвестиций в экономику регионов служит и создание (повторим) ОЭЗ. В соответствии с Международной конвенцией по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киото, 1973 г.), под свободной зоной (или «зоной франко») понимается часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами национальной таможенной территории (принцип таможенной экстерриториальности) и поэтому не подвергаются обычному таможенному контролю и налогообложению².

¹ *Послание* Президента РФ Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 23.05.2016).

² *Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур* (совершено в Киото 18.05.1973) (в ред. Протокола от 26 июня 1999 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Аналогичная норма содержится в п. 1 ст. 1 Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны (Санкт-Петербург, 2010 г.): «Свободная (специальная, особая) экономическая зона (ОЭЗ) – часть территории государства – члена Таможенного союза в пределах, установленных законодательством государства – члена таможенного союза, на которой действует особый (специальный правовой) режим осуществления предпринимательской и иной деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны»¹.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»², ОЭЗ – часть территории Российской Федерации, которая определяется Правительством РФ и на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться таможенная процедура свободной таможенной зоны.

Исходя из вышеизложенного ОЭЗ – это часть территории страны с особым действующим режимом для отечественного и иностранного бизнеса. Опосредующее этот режим специальное законодательство, регулирующее деятельность хозяйствующих субъектов в свободной экономической зоне, охватывает такие вопросы, как таможенное регулирование, налогообложение, административный режим, имущественные отношения, гарантии прав инвесторов. Определенную специфику в ОЭЗ имеют нормы трудового и социального законодательства. Независимо от типа свободной экономической зоны суть этого явления можно обозначить как создание на каком-либо участке страны экономического оазиса, в котором действуют беспошлинный или льготный режим ввоза и вывоза товаров и услуг, налоговые льготы, упрощенные административные процедуры, льготные условия для вложения иностранных инвестиций.

1.2. Классификация ОЭЗ

По данным Международной организации труда в мире насчитывается свыше 3500 специальных экономических зон различных типов:

¹ *Соглашения по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны (Санкт-Петербург, 18 июня 2010 г.)* [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *Об особых экономических зонах в Российской Федерации: Федер. закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 30, ч. 2, ст. 3127.*

беспошлинные зоны и свободные порты, зоны свободного предпринимательства, офшорные зоны, технополисы и т. д.³ Поэтому представляется целесообразным рассмотреть и типы ОЭЗ по определению FIAS⁴.

Зоны свободной торговли (или коммерческие свободные зоны) – специально выделенные территории с беспошлинными условиями торговли, предоставляющие мощности по складированию, хранению и транспортировке для торговых, логистических и реэкспортных операций.

Экспортные производственные зоны – промышленные зоны, ориентированные в первую очередь на производство товаров для внешнего рынка. Они, как правило, подразделяются на общую зону, открытую для всех отраслей импортозамещающей и экспортно-ориентированной промышленности, и на специально выделенную зону производства экспортной продукции, где функционируют только экспортно-ориентированные предприятия.

Зоны предпринимательства предназначены для оживления проблемных городских или сельских районов путем предоставления налоговых льгот и финансовых грантов.

Свободные порты обычно охватывают значительную территорию. Они включают все виды деятельности, в т. ч. туризм и розничную торговлю, предоставляют возможности для проживания на территории, а также обеспечивают более широкий, чем в других зонах, набор льгот и преференций. Схема СЭЗ на базе отдельного производства предполагает создание стимулов для отдельных предприятий, независимо от их местонахождения; при этом заводы не должны находиться на какой-то строго определенной территории для получения льгот и привилегий. Эта схема СЭЗ схожа со схемами таможенных производственных складов, но, как правило, предлагает более широкий набор льгот и более гибкое управление.

Специализированные зоны включают научные (технические) парки, нефтехимические зоны, логистические парки, зоны на базе аэропорта и проч.

Основной целью создания ОЭЗ в РФ по-прежнему является привлечение иностранных инвестиций, что дает основание ряду ученых утверждать, что отношения в сфере их правового регулирования относятся к международным

³ *Boyenge, ILO Database on export processing zones (revised) (ILO, 2007).*

⁴ *Special economic zones performance, lessons learned, and implications for zone development. April 2008. URL: <http://www.fias.net> (дата обращения: 23.05.2016)*

инвестиционным отношениям. В ст. 3 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» определяется, что ОЭЗ создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы. Если сопоставить эти цели и их виды (ст. 4 Закона), то станет очевидным, что одному виду зоны будет соответствовать одна цель, т.е. в России допускается создание четырех видов особых экономических зон: промышленно-производственные; технико-внедренческие; туристско-рекреационные; портовые особые экономические зоны.

2. Свободная экономическая зона на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя

2.1. История создания свободных экономических зон в Крыму и Севастополе

Прежде чем остановиться на специфике создания СЭЗ на территориях Республики Крым и Севастополя и особенностях их правового регулирования, представляется необходимым кратко охарактеризовать уже существующий опыт украинского правительства по созданию в Республике Крым свободных экономических зон.

Идею создания свободных экономических зон Украина заимствовала у России, когда в начале 1990-х гг. группа советских экономистов выступила с предложением использовать новую экономическую модель развития советского общества. Работа по созданию в Севастополе СЭЗ началась весной 1992 г. В течение 1993–1994 гг. концепция неоднократно дорабатывалась. В 1994 г. по решению сессии городского совета в исполкоме Севастополя был создан комитет по вопросам развития города. Переход к рыночной экономике был сложным. В то время мало кто разбирался в основах рынка, а слова «приватизация», «реструктуризация», «разгосударствление» и другие экономические и финансовые термины были известны лишь узкому кругу государственных управленцев. В марте 1995 г. был создан окончательный, одиннадцатый, вариант проекта СЭЗ в Севастополе. Президиум Верховного Совета рассмотрел и одобрил его, рекомендовал в течение месяца согласовать с профильными комитетами и вынести на рассмотрение очередной сессии Верховного Совета Украины. Это был первый в истории Украины подготовленный и прошедший все стадии согласования всеми ветвями власти проект закона о СЭЗ, од-

нако отвергнут депутатами Севастопольского городского совета.

В 2000 г. депутаты Севастопольского городского совета все же приняли решение о создании свободной экономической зоны в Севастополе, но время было упущено. На создание СЭЗ в Украине был объявлен мораторий.

Переломным моментом в решении этого вопроса стал день 18 марта 2014 г., когда народ Крыма на всеобщем референдуме проголосовал за присоединение полуострова к Российской Федерации, в результате чего были подписаны договоры и приняты соответствующие законы. Это стало началом процесса интеграции полуострова в российское правовое пространство. Как отмечал в середине марта 2014 г. премьер-министр России Д. Медведев, «... мы должны создать правомерный финансово-экономический инструмент развития Крыма и Севастополя. Надо подумать о подготовке правил, позволяющих освобождать от уплаты налогов в переходный период компании, которые платят налоги в Крыму и которые, естественно, перешли под российскую юрисдикцию»¹. Российское правительство должно было подготовить предложения о создании на территории Крыма и Севастополя особой экономической зоны до 15 апреля 2014 г. Планировалось, что она будет устроена таким же образом, как СЭЗ в Калининградской области, резиденты которой в течение первых шести лет освобождались от уплаты налогов на прибыль и имущество, на них не распространялся порядок обязательной продажи части валютной выручки. Для организации Крымской особой экономической зоны необходимо было принять отдельный закон, по которому крупные инвесторы, готовые прийти в регион, получают налоговые льготы. Срок действия особых условий в особых экономических зонах в Крыму не должен превышать 49 лет.

2.2. Современное развитие свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Анализ проблем правового регулирования

На территориях Республики Крым и города Севастополь российское руководство столкнулось с огромным количеством социальных, правовых и экономических проблем в процессе создания ОЭЗ, что привело к необходимости жесткого государственного вмешательства. Здесь необходимо опровергнуть гипотезу бор-

¹ URL: <http://www.rbc.ru/economics/28/03/2014/57041a369a794761c0ce8661> (дата обращения 06.06.2016).

цов за свободу предпринимательства от государственного вмешательства, так как по многим его направлениям государство осуществляет финансирование проектов [5]. Более того, вмешательство государства в предпринимательскую деятельность может быть продиктовано только целями обеспечения национальной безопасности и развития экономики России (аналогичный принцип используется Соединенными Штатами Америки, в том числе во внешнеэкономической сфере) [2, с. 144].

Одной из первых мер по поддержке региона было создание 31 марта 2014 г. Министерства по делам Крыма. Интеграция региона в правовое поле России, развитие экономики и привлечение инвестиций стали его основными задачами. Для решения поставленных задач была разработана федеральная целевая программа «Социально-экономическое развитие Республики Крым и г. Севастополя до 2020 года», утвержденная постановлением Правительства РФ от 11 августа 2014 г. № 790. Одним из главных ее пунктов являлось создание на этих территориях СЭЗ.

При разворачивании процессов интеграции всех отраслей и сфер экономики полуострова предварительно был изучен и проанализирован их инвестиционный потенциал. Необходимо понимать, что инвестиционная привлекательность региона для каждого потенциального инвестора – это его достаточно субъективная оценка всех возможностей и рисков, сильных и слабых сторон конкретного проекта. Как следствие, большинство способов охарактеризовать инвестиционный климат региона сводятся к взаимосвязанной характеристике набора факторов, которые могут быть классифицированы следующим образом:

– факторы, определяющие экономический потенциал региона, т. е. обеспеченность региона ресурсами (в их числе обеспеченность энергетическими ресурсами, наличие свободных земельных участков); потенциал природных ресурсов (в том числе климатические условия); кадровый потенциал; инфраструктура (включая инженерно-строительный комплекс, экспортные возможности); емкость местных рынков; диверсификация экономики; показатели местного бюджета и наличие внебюджетных источников финансирования проектов; уровень банковского обслуживания и стоимость финансовых ресурсов, необходимых для вложений;

– политические и социальные факторы, т. е. уровень доверия населения к местной власти; взаимоотношения региональных и федеральных властей; коррупция и уровень преступности; уровень жизни (здоровье населения, величина

зарплата); характер межнациональных и межконфессиональных отношений.

2.3. Экономический потенциал региона

В период с 2010 по 2013 г. инвестиции в основной капитал в России осуществлялись в среднем на 10 % за счет средств федерального бюджета и на 7,7 % за счет средств бюджетов субъектов Федерации. Однако инвестиционная привлекательность Крымского федерального округа для иностранных инвесторов очень высока: показатель прямых иностранных инвестиций (ПИИ) составляет в среднем 6 % относительно уровня России. Показатель ПИИ на душу населения Республики Крым (747 дол.) в 2013 г. более чем в четыре раза превышал российский уровень (182 дол.) и находился на уровне между показателем Москвы (854,7 дол.) и Калужской области (668 дол.). ПИИ на душу населения в Севастополе в 2013 г. составил 409 дол. и оказался близок к уровню Тульской области (433,5 дол.). Это свидетельствует о наличии высокого инвестиционного потенциала на территории Крымского федерального округа и подтверждает актуальность проводимой здесь активной государственной политики привлечения инвестиций и развития инфраструктуры округа.

Бесспорно одно: если государство усматривает в международной экономической деятельности свои жизненные интересы, оно принимает все меры к тому, чтобы эта деятельность соответствовала им [7, р. 5]. Так, улучшение инфраструктуры туристических объектов со стороны государства также является приоритетной целью федеральной целевой программы (ФЦП) развития Республики Крым и Севастополя. Средства, выделенные по ФЦП, будут направлены на реализацию пяти туристических кластеров Севастополя: «Город двух оборон» (военно-патриотический туризм), «Перекресток культур» (культурно-познавательный), «Зеленое ожерелье» (экологический), «Севастопольская гавань» (яхтенный и круизный), «Калейдоскоп истории» (детский и молодежный). В рамках ФЦП с 2015 по 2020 г. Севастополь получит 11,4 млрд руб. на совершенствование туристической инфраструктуры. В 2015 г. из федерального бюджета уже поступило 190 млн руб., а правительство Севастополя определило приоритетные объекты, которые были профинансированы в первую очередь: Исторический бульвар, Малахов курган, Сапун-гора, Максимова дача, территории, прилегающие к музейному комплексу «Балаклава», Владимирскому собору, Михайловской батарее, монастырским комплексам в Инкермане и на Фиоленте.

По экспресс-оценке инвестиционной привлекательности Республики Крым (без Севастополя), проведенной агентством «Эксперт РА» в апреле 2014 г., Регион отнесен к категории с пониженным потенциалом и умеренным уровнем рисков для частных предпринимателей. По методике рейтинга потенциал показывает, какую долю регион занимает на общероссийском рынке, а риск – какими могут оказаться для инвестора масштабы тех или иных проблем в регионе.

Несмотря на это в Крыму успешно реализуются инвестиционные проекты в различных отраслях экономики. Природно-климатические условия Крыма способствуют развитию на полуострове гостиничной и санаторно-курортной отрасли. А эта сфера особенно привлекательна для инвестиций. Множество успешных проектов реализуется и в строительной сфере, которая непосредственно связана с развитием туризма, а также в сельском хозяйстве и промышленности.

Неотъемлемой частью любой предпринимательской деятельности являются коммерческие (предпринимательские) риски. В. А. Ойгензихт понимал под риском «психологическое отношение субъектов к результатам собственных действий или к поведению других лиц, а также к возможному результату объективного случая и случайно невозможных действий, выражающееся в осознанном допущении отрицательных, в том числе невозможных, имущественных последствий» [1, с. 67]. Важнейшей особенностью предпринимательских рисков является их некоммерческая природа. Так, Р. Брэдгейт и Н. Сэведж указывают несколько разновидностей рисков в области торгового оборота – физические, коммерческие, правовые и политические [3, pp. 477–479].

Большинство инвестиционных рисков Крымского макрорегиона обусловлено его слабыми сторонами. В ФЦП определены следующие слабые и сильные стороны Крымского федерального округа.

К слабым сторонам относятся: нестабильность социально-политической обстановки в приграничных регионах Украины; наличие рисков в области международного сотрудничества, ослабление международных и внешнеэкономических связей, в том числе с приграничными регионами Украины; неравномерность распределения имеющегося природно-ресурсного, производственного, туристско-рекреационного, транзитно-транспортного, трудового и социального потенциала территорий; значительные территориальные диспропорции в уровне и качестве жизни населения; ограниченная конкурен-

тоспособность промышленного комплекса с ориентацией на использование преимуществ экспортно-сырьевой сферы, монопольного положения на локальных рынках, преимуществ спроса рекреационного сектора и домохозяйств, высокая ресурсоемкость большинства технологий и т. д. В число конкурентных преимуществ макрорегиона входят: институциональная, ресурсная и финансовая поддержка в связи с вхождением в состав Российской Федерации; перспективы существенного усиления межрегиональных производственно-кооперационных связей с субъектами Российской Федерации; стратегически важное и перспективное географическое и геополитическое положение; транспортно-транзитный потенциал; туристский потенциал, комфортные климатические условия для рекреации и лечения, наличие действующей инфраструктуры; человеческие ресурсы (наличие квалифицированной рабочей силы, научных, образовательных и научно-производственных учреждений национального и международного уровня).

Таково было положение дел на момент присоединения Крыма к РФ. В связи с этим важно обозначить некоторые характерные источники риска, существующие в настоящее время.

1. Для производителей товаров на экспорт важно сообщение с материковой частью России, и риски могут возникнуть при задержке создания Керченской переправы. В целом существует риск, зависящий от качества реализации инфраструктурных проектов.

2. Для туристической сферы риск связан со сжатыми сроками формирования благоприятного имиджа макрорегиона. Особенно серьезная проблема заключается в обеспеченности Крымского федерального округа питьевой водой. Для инвестиций в объекты недвижимости источником риска может стать меняющийся рынок и ажиотажный спрос на них, обуславливающий завышенные цены, и здесь многое зависит от опыта инвестора.

3. Потенциально риски могут нести в себе организации с высокой долей иностранного капитала, которые в сложных экономических условиях, могут действовать вопреки законодательству России и намеренно наносить ущерб сложившимся экономическим отношениям.

4. Дополнительным фактором риска становится политика Центрального банка – удорожание кредитных ресурсов на фоне ослабления курса рубля противоречит целям государства в области развития экономики.

5. Коррупция в России, которая носит системный характер и потому представляет угрозу в любой сфере. В рейтинге восприятия корруп-

ции (ведется с 1995 г.) Россия всегда занимала нижние строчки. Это свидетельство высокого уровня коррупции и неэффективности мер по борьбе с ней.

Коррупционные риски оцениваются как угрожающие государственному суверенитету России. Не случайно они способны усилить любые частные риски до критического уровня.

В этом смысле инвестиционные процессы на территории Крымского федерального округа призваны выработать здоровый инвестиционный механизм, свободный от коррупции. Этому могут способствовать прежде всего политическая воля руководства страны. Слабые стороны в развитии Крымского федерального округа и связанные с ними инвестиционные риски в любом случае дадут государству позитивный опыт, для трансляции его на территории остальных субъектов.

Нельзя не отметить, что с момента воссоединения Крыма с Россией ведется масштабная работа по интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в российское правовое поле. На сегодня созданы правовые условия для адаптации всех секторов экономики Крымского федерального округа (КФО) и социальной сферы к правовой системе России. Для этого принято 8 федеральных конституционных законов, 32 федеральных закона и свыше 600 подзаконных актов.

Одним из первых и совершенно логичных было решение о создании свободной экономической зоны в Севастополе. На наш взгляд, оно удачно совместило решение задачи по привлечению инвестиций (т.е. экономическую составляющую) и обеспечение политического имиджа в Крыму российской власти. Другими словами, это имиджевое решение наряду с введением трех государственных языков.

Характеризуя пакет мер по созданию в Крыму СЭЗ, следует помнить, что главной, определяющей его целью однозначно явилось оздоровление экономики, привлечение инвестиций. Не секрет, что включение Республики Крым в состав Российской Федерации стало формальным поводом для введения в отношении России санкций, используемых как инструмент давления с целью замедления темпов роста экономики страны, ее дальнейшего разрушения либо долгосрочной стагнации.

29 ноября 2014 г. был принят Федеральный закон № 377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоны на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (далее – ФЗ № 377). Эта экономическая зона будет функционировать на протяжении 25 лет.

Положения Закона существенно упрощают визовый режим, снижают налог на прибыль и взносы в социальные фонды, обнуляют в некоторых случаях таможенные пошлины для резидентов СЭЗ. В части налоговых преференций эта зона является самой привлекательной из всех российских. Предусматриваются особый режим осуществления предпринимательской и иной деятельности и применение таможенной процедуры (режим) свободной таможенной зоны. Этот особый режим (ст. 15 Закона № 377-ФЗ) распространяется на градостроительную деятельность и землепользование при размещении объектов, необходимых для реализации участниками СЭЗ инвестиционных проектов (ст. 17 Закона; вступит в силу 1 января 2017 г.); особый режим налогообложения; предоставление субсидий на возмещение затрат участников СЭЗ, в том числе затрат на уплату таможенных пошлин, налогов и сборов в отношении товаров (за исключением подакцизных товаров), ввозимых для их использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов, необходимых для реализации инвестиционных проектов.

Действие таможенной процедуры свободной таможенной зоны установлено гл. 5 Закона № 377-ФЗ. В частности, в ней определен порядок совершения таможенных операций в отношении иностранных товаров, а также товаров Таможенного союза. Использование режима свободной таможенной зоны позволит участнику СЭЗ беспошлинно ввозить в Крым импортные товары, комплектующие и оборудование, необходимые для реализации инвестиционных проектов.

Кроме того, положениями Закона № 377-ФЗ регламентирован порядок управления СЭЗ: определены орган управления и его полномочия, порядок формирования и работы экспертного совета.

Процедура получения статуса участника СЭЗ подробно описана в ст. 13 Закона № 377-ФЗ. Лицо, намеревающееся получить названный статус, должно быть зарегистрировано на территории Крыма, состоять на налоговом учете в налоговом органе, а также иметь инвестиционную декларацию, отвечающую требованиям названного Закона. Требования к составу информации, отраженной в инвестиционной декларации, приведены в п. 3 статьи. Другими словами, статус участника СЭЗ может получить только хозяйствующий субъект, осуществляющий предпринимательскую деятельность и выполняющий инвестиционный проект. Приобретения, например, только недвижимости на полуострове для этого недостаточно. На основа-

нии письменного заявления, поданного лицом в высший исполнительный орган государственной власти Крыма или Севастополя, с ним (при его соответствии требованиям, установленным Законом № 377-ФЗ) заключается договор об условиях деятельности в СЭЗ.

Процедура заключения договора об условиях деятельности в СЭЗ напрямую зависит от объема планируемых инвестиций. Если инвестиционная декларация предусматривает осуществление участником свободной экономической зоны капитальных вложений в сумме менее 100 млн руб., документы на получение статуса участника СЭЗ будут рассмотрены в течение семи дней. В день принятия решения исполнительный орган должен направить заявителю подписанный договор или мотивированный отказ в его заключении (п. 8). Если объем планируемых капитальных вложений – более 100 млн руб., договор заключается по согласованию с экспертным советом, который наделен правом внесения изменений в инвестиционную декларацию. Сроки для заключения договора в такой ситуации увеличиваются до 22 дней (п. 9–13).

Согласно п. 16, договор об условиях деятельности в СЭЗ вступает в силу со дня его подписания. Однако лицо приобретает статус участника СЭЗ со дня внесения соответствующей записи в реестр участников СЭЗ (п. 19). Иными словами, со дня внесения записи в реестр участник СЭЗ вправе применять особый режим (например, налогообложения) в отношении осуществляемой им деятельности. Сама процедура внесения в реестр данной записи занимает три дня с момента получения копии заключенного договора уполномоченным Правительством РФ органом исполнительной власти (в Севастополе это Городское управление по вопросам функционирования свободной экономической зоны). Факт внесения записи в реестр удостоверяется выдачей соответствующего свидетельства (п. 18).

Лицо утрачивает право на применение особого режима со дня внесения записи в реестр об исключении его из участников СЭЗ (п. 26). Перечень оснований для этого приведен в п. 23.

В итоге участник СЭЗ вправе применять особые режимы в отношении деятельности, осуществление которой оговорено условиями соответствующего договора. Наряду с этим он может осуществлять и иные виды деятельности, но право на применение особого режима в отношении этих видов деятельности утрачивается (п. 21 и 22).

Свидетельство участника СЭЗ позволит его владельцу существенно уменьшить налоговое

бремя (подп. 2 п. 1 ст. 15 Закона № 377-ФЗ). Соответствующие поправки в налоговое законодательство и законодательство о страховых взносах внесены Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 378-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя”»¹ и Федеральным законом от 29 ноября 2014 г. № 379-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя”»².

Был дополнен новыми положениями и Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»³, в силу которого плательщик страховых взносов в течение 10 лет со дня получения статуса участника СЭЗ начиная с 1-го числа месяца, следующего за месяцем, в котором им был получен такой статус, будет использовать тарифы страховых взносов: в ПФР – 6 %; в ФСС – 1,5 %; в ФФОМС – 0,1 %. То есть совокупная величина отчислений во внебюджетные фонды участника СЭЗ составит 7,6 %, тогда как для обычного страхователя размер подобных отчислений намного выше – 30 % (в ПФР – 22 %, ФСС – 2,9 %, ФФОМС – 5,1 %).

¹ *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»:* Федер. закон от 29 нояб. 2014 г. № 378-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² *О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя»:* Федер. закон от 29 нояб. 2014 г. № 379-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ *О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования:* Федер. закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

При этом крайне важно, что пониженные тарифы страховых взносов применяются только в том случае, если лицо стало участником СЭЗ не позднее чем в течение трех лет со дня его создания (ч. 4 ст. 58.4).

Все приведенное свидетельствует о беспрецедентных шагах руководства РФ, направленных на стабилизацию экономической ситуации в Крыму.

Вместе с тем все эти процессы идут не так быстро, как предполагалось, и одна из невольных причин этого – быстрая ликвидация Министерства по делам Крыма, которое являлось органом, осуществляющим функции по нормативно-правовому регулированию в сферах функционирования особого правового режима и СЭЗ и, что самое важное, полномочия по управлению свободной экономической зоной. В частности, в его компетенцию входило ведение единого реестра участников свободной экономической зоны и выдача свидетельств о включении в единый реестр участников свободной экономической зоны. Министерство было ликвидировано спустя три месяца после создания на основании указа Президента РФ, с передачей всех своих полномочий в Министерство экономического развития РФ. Внешне эта процедура естественна в свете оптимизации государственного аппарата, но передача полномочий затянулась до декабря 2015 г. Фактически это свело на нет все инвестиционные процессы, так как потенциальные участники СЭЗ, не испугавшиеся «санкционного давления», не имели возможности зарегистрироваться в этом качестве из-за отсутствия четкого правового регулирования и, что самое «сложное», – из-за отсутствия бланков свидетельства участника СЭЗ, которое подтверждает факт регистрации и дает право на все преференции, установленные законом.

Таким образом, мощная правовая концепция создания СЭЗ (с ее преференциями) на территории Республики Крым и города федерального значения Севастополя, разработанная на федеральном уровне, увязала в бюрократических проволочках, а также натолкнулась на непроработанность ее применения на местном уровне. Последнее выражается в отсутствии «четких правил игры», инвестиционной карты, конкурсных предложений земли, работающего «единого окна», что, по нашему убеждению, однозначно найдет свое отражение в отчете аудиторов Счетной палаты в 2017 г.

Заключение

Коллегия Счетной палаты РФ рассмотрела результаты проверки деятельности, касающейся эффективности использования средств феде-

рального бюджета, государственного имущества и иных средств при создании и функционировании ОЭЗ в России в 2014–2015 гг. и сделало вывод: десятилетний опыт существования особых экономических зон показывает, что они так и не стали действенным инструментом поддержки национальной экономики. «Процесс создания и управления ОЭЗ характеризуется формализмом, безответственностью и безнаказанностью, отсутствием исполнительной дисциплины и спроса за принятые решения и их последствия. Реальный экономический эффект от ОЭЗ не достигнут», – заявил аудитор С. Агапцов¹. Подтверждением данных тенденций служат публикации о том, что уже к осени 2016 г. Правительство РФ закрывает часть ОЭЗ в стране на основании составленного Министерством экономического развития списком неэффективных территорий².

Недопустимо рассматривать территории с особым экономическим статусом исключительно как инструмент привлечения инвестиций – это полноценный инструмент для проведения экспериментальных экономических реформ для их оценки и выработки оптимальных способов и методов проведения. Не исключено, что если бы в 80-х годах XX века в СССР были бы созданы такие экспериментальные зоны, то распад Советского Союза и переход к рыночной экономике прошел бы без столь катастрофических социально-экономических последствий. Целью правового эксперимента является совершенствование правового регулирования определенной группы общественных отношений. Правовой эксперимент можно определить как публично-правовой прием правового регулирования, посредством которого искусственно осуществляется изменение условий развития тех или иных общественных явлений, создание новых форм организации различных процессов жизни для решения вопроса о возможности и целесообразности введения тех или других правовых норм. Для целей внешнеэкономического права прием эксперимента заключается в практической опытной проверке целесообразности и эффективности изменений внешнеэкономической политики посредством создания правовыми средствами искусственного изменения условий осуществления внешнеэкономической деятельности.

Вышеизложенное свидетельствует о том, что российский законодатель игнорирует весь спектр возможностей использования особых экономи-

¹ URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/news/26369 (дата обращения: 10.05.2016).

² *Есть* десятки особых экономических зон, где не появилось ни одного резидента. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2973156> (дата обращения: 01.04.2016).

ческих зон и по-прежнему рассматривает их как относительно безопасный и массовый способ привлечения иностранных инвестиций.

Библиографический список

1. *Ойгензихт В. А.* Категория «риска» в советском гражданском праве // Правоведение. 1971. № 5. С. 64–70.
2. *Штобер Р.* Хозяйственно-административное право. Основы и проблемы. Мировая экономика и внутренний рынок. М.: Волтерс Клувер, 2008. 370 с.
3. *Bradgate R., Savage N.* Commercial Law. L., 1991. 542 p.
4. *Fedorenko I.* The Analysis of Foreign Direct Investments in Sphere of Nanotechnology Innovations in European Union // Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics. Issue 1(166). 2015. Pp. 69–72.
5. *Mariana M.* The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. N. Y.: PublicAffairs, 2014. 288 p.
6. *Posner R. A.* Past-Dependency, Pragmatism, and Critique of History in Adjudication and Legal Scholarship // University of Chicago Law Review Vol. 67, № 3. Pp. 573–604.
7. *Root F. R.* International Trade & Investment. Cincinnati. Ohio, 1990. 265 p.
8. *Harjani A.* Shanghai's Free Trade Zone – What's the hype about? URL: <http://www.cnbc.com/id/101067418> (дата обращения: 23.06.2016).

References

1. *Ojgenzikh V. A.* Kategoriya «riska» v sovetskom grazhdanskom prave [The Category of “Risk” in Soviet Civil Law]. *Pravovedenie – Jurisprudence*. 1971. Issue 5. Pp. 64–70. (In Russ.).
2. *Stober R.* Khozyaystvenno-administrativnoe pravo. Osnovy i problemy. *Mirovaya ekonomika i vnutrenniy rynek* [Economic and Administrative Law. Fundamentals and Problems. World Economy and Internal Market]. Moscow, 2008. 370 p. (In Russ.).
3. *Bradgate R., Savage N.* Commercial Law. London, 1991. 542 p. (In Eng.).
4. *Fedorenko I.* The Analysis of Foreign Direct Investments in Sphere of Nanotechnology Innovations in European Union. Bulletin of Taras Shevchenko National University of Kyiv. Economics. Issue 1(166). 2015. Pp. 69–72. (In Eng.).
5. *Mariana M.* The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. New York: PublicAffairs, 2014. 288 p. (In Eng.).
6. *Posner R. A.* Past-Dependency, Pragmatism, and Critique of History in Adjudication and Legal Scholarship. University of Chicago Law Review. Vol. 67, № 3. Pp. 573–604. (In Eng.).
7. *Root F. R.* International Trade & Investment. Cincinnati. Ohio, 1990. 265 p. (In Eng.).
8. *Harjani A.* Shanghai's Free Trade Zone – What's the hype about? Available at: <http://www.cnbc.com/id/101067418> (accessed 23.06.2016) (In Eng.).