



Russian-European Centre for Economic Policy (RECEP)

Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП)

**Анализ проекта Федерального Закона
«Об особых экономических зонах
в Российской Федерации»
(проект от 15 марта 2005 г.)**

Ксавье Барре

2005 Moscow | Москва 2005



This project
is funded by the EU

Этот проект
финансируется ЕС



Tel (7-095) 926-0411
Fax (7-095) 926-0299
E-mail info@recep.ru
Web www.recep.ru
Russia 107996 Moscow, K-31, GSP-6
Kuznetsky most str., 21/5, entr.1



This project is implemented by the
Bureau of economic management
and legal studies
Этот проект реализует Бюро
экономического менеджмента и
правовых исследований

Анализ проекта Федерального Закона
«Об особых экономических зонах в Российской Федерации»
(проект от 15 марта 2005 г.)

Проект Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 15 марта 2005 г. стал завершающим результатом усилий МЭРТ по созданию уникального и комплексного режима для свободных экономических зон в России. Несмотря на то, что МЭРТ разработало концепцию закона еще в 2000 г., данная версия стала результатом его стремления к диверсификации российской экономики, чрезмерно зависящей от нефтегазовой отрасли и экспорта полезных ископаемых, путем стимулирования промышленного производства и технико-внедренческой деятельности не менее чем в 10 особых экономических зонах, отражая тем самым критику со стороны инвесторов о невыполнении целевых показателей по ВВП¹. Особые экономические зоны – это феномен, уже имеющий богатую историю в России: с начала Перестройки было создано свыше 20 зон, и около 412 правовых актов² регулирует эту тематику. Предыдущие попытки создать особые экономические зоны привели к повсеместному уклонению от уплаты налогов, т.к. в них регистрировались в основном торговые компании. Правительство планирует ограничить в новом законе деятельность на территории ОЭЗ только промышленным производством и технико-внедренческой деятельностью. МЭРТ считает, что особые экономические зоны представляют собой один из самых важных инструментов инвестиционной политики России, в то время как Министерство финансов и Министерство по налогам и сборам возражают, говоря, что ОЭЗ станут механизмом уклонения от уплаты налогов. Позиция МЭРТ открыто бросает вызов недавним решениям об отмене свободных зон, принятым на Украине и в других странах, а также оговоркам, выраженным в Европейском Союзе.

Проект Федерального закона стал основой законодательной реформы, имеющей целью заменить и упростить действующее в России законодательство, регулирующее особые и свободные зоны. В новое законодательство войдут также два Федеральных закона об особых экономических зонах в Калининградской и Магаданской областях³. Проект наделяет Федеральное правительство всеми функциями, относящимися к политике, созданию, финансированию и управлению ОЭЗ. Проект содержит нечеткие и двусмысленные формулировки некоторых характеристик ОЭЗ, а другие очень важные вопросы умалчиваются, как, например:

- цель создания ОЭЗ (в частности, Проект наделяет Правительство полномочиями по определению деятельности, которая может впоследствии осуществляться на территории каждой ОЭЗ);

¹ Было публично объявлено Президентом Путиным в Академгородке 11.01.05 г.

² Федеральные законы, региональные законы, постановления правительства, циркуляры Государственного таможенного комитета и др. нормативные документы

³ С учетом специфики Калининградской и Магаданской областей (географическое, социально-политическое положение ...) Правительство хочет, чтобы функционирование особых экономических зон в этих областях регулировалось отдельно от других зон в России, которые регулируются общим Федеральным законом, анализируемым в данной работе. Проект Федерального закона по Калининградской области уже подготовлен, а по Магаданской области – нет.

- соотношение государственного и частного финансирования на развитие адекватной инфраструктуры;
- как российские инвесторы будут получать преимущества от вложения средств в ОЭЗ, и как эти преимущества будут распространяться внутри экономики, создавая новые рабочие места на региональном уровне и обеспечивая охрану окружающей среды;
- налоговые льготы и другие стимулы для потенциальных инвесторов; нет способов ослабления разрешительного эффекта административных барьеров;
- для частного сектора не предусматривается никакой роли в управлении и продвижении ОЭЗ.

В данной работе проделан детальный анализ проекта и даются рекомендации о внесении в закон ряда изменений, соответствующих наилучшей международной и европейской практике, которые основываются на трехстороннем подходе: управление, функционирование и режим.

Обобщающие выводы

Проект Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» является центральным элементом проводимой Правительством Российской Федерации законодательной реформы в отношении ОЭЗ и режима ОЭЗ. Он призван упростить существующую очень обширную нормативно-правовую базу.

Родившись в результате стремления исполнительной власти стимулировать развитие экономики путем увеличения экспорта, диверсификации экономики и продвижения новых технологий, Закон характеризуется главенствующими позициями Федерального правительства во всех аспектах деятельности, относящейся к ОЭЗ, начиная от выработки политики и заканчивая финансированием, управлением и контролем за деятельностью на территории ОЭЗ. Региональные и муниципальные власти приглашаются для предоставления финансирования и земельных участков, но не для участия в управлении. Частный сектор, от которого можно было бы ожидать успешное функционирование ОЭЗ, полностью отсутствует в схемах финансирования, управления и в некоторой степени в производственных схемах.

Признавая ряд позитивных аспектов законопроекта, данный анализ дает рекомендации и альтернативные формулировки существенным вопросам предлагаемой схемы. В данной работе предлагаются детальные проработки и предложения, касающиеся основных вопросов, которые были упущены или отложены для последующего урегулирования Правительством.

Вопросы управления. Федеральное правительство отвечает за выработку политики в отношении ОЭЗ и за выбор типа ОЭЗ, однако законодатель должен определить критерии для принятия Правительством решений. Управление ОЭЗ на федеральном уровне и на уровне ОЭЗ должно возлагаться на независимые органы, состоящие из представителей участвующих государственных и частных структур.

Функционирование ОЭЗ. Разработчик ОЭЗ должен управлять и способствовать развитию ОЭЗ в предпринимательском разрезе, а не просто выполнять только административные и контролирующие функции. Требования к финансированию инфраструктуры ОЭЗ должны сочетать финансовые ресурсы частных и государственных организаций. Административные службы на территории ОЭЗ и контроль за работой предприятий на территории ОЭЗ должны быть централизованы и переданы под надзор органа, управляющего ОЭЗ, чтобы избежать дублирования или усугубления административных барьеров, которые серьезно препятствуют развитию российских и иностранных инвестиций в России.

Режим ОЭЗ. В настоящее время режим ОЭЗ состоит из ограниченного числа коммерческих преимуществ и стандартных таможенных преимуществ. Режим должен включать дополнительные стимулы для инвесторов и разрешать налоговые льготы, которые обычно являются самым привлекательным преимуществом, предлагаемым в свободных зонах, и которые на удивление полностью отсутствуют в данном законопроекте, как и иммиграционные привилегии и государственная помощь в области занятости, а также другие относящиеся к ОЭЗ преимущества. В связи с тем, что международные регулирующие органы склонны запрещать государственную помощь в региональной политике, которая искажает конкурентную среду, отдавая предпочтение определенным компаниям или производству определенных товаров, в данной работе приводятся детальные замечания, позволяющие обеспечить в новой редакции Закона соблюдение Правил ЕС по конкуренции и применить наилучшую европейскую практику.

I Управление Особыми экономическими зонами

Три вопроса, касающиеся управления, указывают на то, что Федеральное правительство крепко держит в своих руках управление ОЭЗ:

- Выработка политики в области ОЭЗ
- Управление на федеральном уровне
- Управление на уровне ОЭЗ

1. Выработка политики в области ОЭЗ

Роль Федерального правительства. Статья 7 обоснованно разделяет вопросы выработки политики и вопросы управления. Она совершенно правильно утверждает, что вопросы выработки политики в области создания и функционирования ОЭЗ должны принадлежать Федеральному правительству, а вопросы управления ОЭЗ должны передаваться другому органу, желательного независимому от Федерального правительства.

Это соответствует международной практике, согласно которой ОЭЗ создаются для продвижения экономической политики, принятой и проводимой правительством. По этой причине такие вопросы как выбор количества создаваемых ОЭЗ, специализации ОЭЗ, а также создание ОЭЗ обычно принадлежит правительству. Однако такие решения не принимаются абсолютно на усмотрение правительства, и определенный уровень контроля за их должен быть делегирован Парламенту, а также органам, представляющим интересы регионов, в которых создаются ОЭЗ. Однако такой контроль может осуществляться только в том случае, если правительство заранее определило и детально сформулировало критерии для создания ОЭЗ на основе целей, ради которых создаются ОЭЗ.

Предыдущий проект Федерального закона критиковался за отсутствие целей создания ОЭЗ. Это было учтено в последней редакции, которая предусматривает, что «ОЭЗ создаются в целях развития обрабатывающих производств, отраслей высоких технологий и производства новых видов продукции». Однако эта новая статья 3 не дает более подробного описания целей, которое могло бы послужить основанием для определения Правительством критериев и разработки его политики в области ОЭЗ, например, для создания ОЭЗ. По этой причине все вопросы политического характера оставлены для будущего урегулирования Федеральным правительством, что делает настоящий законопроект расплывчатым в этой области.

Процедура создания ОЭЗ. Статья 6 законопроекта предусматривает, что заявка о создании ОЭЗ является результатом совместной инициативы муниципального образования и субъекта Российской Федерации. Законопроект совершенно правильно предлагает, чтобы два уровня территориальных органов власти, которые будут вносить самый большой вклад в создание и функционирование ОЭЗ, должны заранее согласовать основные черты схемы существования ОЭЗ при зарождении их совместного проекта. При этом представляется целесообразным, чтобы законопроект разрешил частным организациям входить в совместное сотрудничество с государственными организациями на этапе создания ОЭЗ.

Решение о создании (как и о прекращении в будущем) ОЭЗ принимается Федеральным правительством. Это соответствует международной практике. Однако статья 7 вводит

понятие «уполномоченное федеральное министерство», но не определяет, какому министерству будет поручено разрабатывать политику и утверждать создание ОЭЗ. Мы бы рекомендовали избежать двусмысленности и не откладывать выбор министерства, отвечающего за ОЭЗ: обычно это министерство, занимающееся вопросами промышленного развития.

Не понятно, почему законопроект предусматривает конкурсный отбор заявок на создание новых ОЭЗ, если решение, в конечном итоге, принимается Федеральным правительством. Законопроект не только не предусматривает процедуры такого процесса отбора, но и, как говорилось выше, создает двусмысленность, не устанавливая для Правительства критерии выбора ОЭЗ. В статье 3.5 говорится о некоторых ограничениях на разрешенные виды деятельности на территории ОЭЗ. Однако эти ограничения имеют довольно узкий характер, и статья 3.6 возлагает эту обязанность на Правительство, которое определяет виды деятельности, разрешенные на территории отдельных ОЭЗ, и эти полномочия Правительства не контролируются. Статья 40.1 наделяет Правительство дополнительными прерогативами в этой области, т.к. на него возлагаются полномочия по определению запрещенных операций, производимых с товарами, помещенными под таможенный режим свободной таможенной зоны.

[В Приложении А1 предлагается другая формулировка статей 6.1 - 6.3, касающихся создания особых экономических зон]

Для контраста необходимо отметить, что законопроект содержит целый ряд процессуальных деталей, которые выглядят несколько излишними на фоне избегания или откладывания важных относящихся к ОЭЗ вопросов.

2. Управление на федеральном уровне

Независимость. В связи с тем, что управление ОЭЗ является весьма специализированным делом, ОЭЗ будут функционировать более успешно при участии в их управлении заинтересованных сторон. Мы бы рекомендовали, чтобы органом управления ОЭЗ было ведомство, независимое от министерства и отвечающее за ОЭЗ. Законопроект не только ничего не говорит о политике создания и функционирования ОЭЗ, но и не называет и не конкретизирует деятельность органа, называемого «федеральным органом исполнительной власти», из названия которого видно, что этот орган имеет отношение к Правительству и не является независимым, что отличает законопроект от международных тенденции в этой области. Существует вероятность того, что Правительство создаст новую структуру, которая будет действовать в качестве федерального органа исполнительной власти, но может также наделить существующий в министерстве департамент определенной степенью самостоятельности и предоставить ему дополнительные кадровые и финансовые ресурсы. В обоих случаях мы бы рекомендовали более реальную независимость от существующих государственных структур.

Состав и схемы финансирования. Проект Закона должен содержать подробную информацию о составе и схемах финансирования. В связи с тем, что законопроект предусматривает финансирование создания ОЭЗ за счет федерального бюджета, а также за счет бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, в которых расположена ОЭЗ, эти три уровня государственной власти должны быть представлены. Здесь усматривается противоречие между статьей 6.4 законопроекта и

публичным заявлением Министра экономического развития и торговли, сделанным в феврале 2005 г., в котором он выступал за выделение равного финансирования из федерального и региональных бюджетов. Международная практика показывает, что частный сектор должен быть тесно связан с управлением ОЭЗ. В некоторых странах управление ОЭЗ целиком возлагается на частный сектор. Финансирование ОЭЗ только за счет бюджетных средств может оказаться рискованным. Строительство требующейся инфраструктуры стоит дорого, а региональные и муниципальные бюджеты могут быть лишены бюджетных средств в результате возможного предоставления налоговых льгот. С целью избежания нехватки бюджетных средств необходимо, чтобы частный сектор был причастен к финансированию ОЭЗ. Более того, специалисты частного сектора могут более тщательно по сравнению с государственными служащими проверять расходование средств на покрытие расходов по строительству инфраструктуры и управлению ОЭЗ.

Таким образом, мы бы рекомендовали, чтобы федеральный орган исполнительной власти был ведомством, обладающим некоторой самостоятельностью по отношению к Правительству. Это должна быть полугосударственная или некоммерческая организация, финансируемая и управляемая и государственным, и частным секторами. В идеале Совет директоров должен состоять из равного числа представителей государственного и частного секторов.

[В Приложении А2 предлагается проект статьи «Состав Федерального агентства по особым экономическим зонам»]

Роль. Федеральный орган исполнительной власти или «Федеральное агентство по особым экономическим зонам» должно быть наделено полномочиями на прием заявок на создание новых ОЭЗ, рассмотрение этих заявок, подготовку рекомендаций для Правительства и осуществление процедур создания ОЭЗ с министерством, отвечающим за промышленное развитие. Это ведомство должно также централизованно выдавать требующиеся разрешения на создание и ведение предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ. И, наконец, оно должно иметь постоянное представительство на территории каждой ОЭЗ, уполномоченное выдавать сертификаты соответствия резидентам ОЭЗ, соответствующим всем требованиям. И, последнее, как предусматривает проекта федерального закона, этот орган должен контролировать процесс функционирования и развития ОЭЗ, а также периодически опубликовывать результаты контроля.

[В Приложениях А3 и А4 предлагаются две новые статьи «Создание и финансирование Федерального агентства по особым экономическим зонам» и «Обязанности Федерального агентства по особым экономическим зонам»]

3. Управление на уровне ОЭЗ

Система двухуровневого управления. Еще один важный вопрос – это разделение обязанностей по управлению между федеральным уровнем и уровнем ОЭЗ. Законопроект не очень конкретизирует этот вопрос, хотя четко предусматривает двухуровневую систему управления с центральным органом на федеральном уровне, т.е. федеральный орган исполнительной власти и децентрализованные подразделения федерального органа исполнительной власти на уровне ОЭЗ – территориальные органы. Такая структура напоминает обычную пирамидальную административную структуру

федерального министерства с его территориальными управлениями в субъектах Российской Федерации. Что касается управленческой эффективности, то можно поспорить о том, что двухуровневая организация является наилучшим решением.

Самостоятельность территориальных органов. Двойная система управления ОЭЗ может оказаться эффективной, если только территориальные органы будут действовать самостоятельно, но под тщательным контролем со стороны Агентства. Все больше мировая практика тяготеет к передаче управления ОЭЗ частным разработчикам ОЭЗ, отобранным в ходе процедур государственных закупок. Действительно, возможность поручить управление ОЭЗ государственному органу вызывает сомнения с точки зрения эффективности и технической компетенции. Существует реальный риск создать еще один уровень административных барьеров, который не принесет пользу ни государству, ни предприятиям, работающим в ОЭЗ.

Мы рекомендуем создать территориальный орган по управлению ОЭЗ как структурно независимую организацию от Федерального органа исполнительной власти, но под контролем последнего.

Заявители, подавшие заявки на создание ОЭЗ, а не территориальный орган, должны получать статус «Разработчика ОЭЗ» в том же постановлении, которое создает ОЭЗ и определяет его тип.

II Функционирование ОЭЗ

Три стороны имеют отношение к функционированию ОЭЗ под контролем Агентства:

- Территориальный орган или «Разработчик ОЭЗ»
- Административные службы на территории ОЭЗ, а также
- Резиденты ОЭЗ

1. Территориальный орган или «Разработчик ОЭЗ»

Роль. Законопроект не говорит ничего о составе и финансировании территориального органа. Однако статья 8 предусматривает целый ряд функций органов управления ОЭЗ:

- Осуществлять регистрацию резидентов ОЭЗ;
- Предоставлять отчет о результатах функционирования ОЭЗ;
- Осуществлять контроль за исполнением резидентами ОЭЗ их обязанностей;
- Оформлять приглашения для получения визы иностранными гражданами для работы на территории ОЭЗ;
- Выполнять функции заказчика по проектированию ОЭЗ и созданию инженерной, социальной и иной инфраструктуры;
- Управлять и распоряжаться объектами недвижимости, находящимися на территории ОЭЗ;
- Выдавать разрешения на строительство объектов недвижимости;
- Исполнять иные полномочия.

В связи с тем, что законопроект не разделяет полномочия между Федеральным органом исполнительной власти и Территориальным органом, не ясно, какие функции должны осуществлять Территориальные органы на территории ОЭЗ. Тем не менее, статьи с 9.2 по 9.7 устанавливают некоторые контролирующие и административные функции Территориального органа. Это указывает на то, что упор делается на административно-контрольные функции Территориального органа, а не на предпринимательские. Это является недостатком законопроекта, т.к. было бы лучше, если Территориальный орган сосредотачивал свою деятельность на развитии инфраструктуры, продвижении и экономическом развитии ОЭЗ. Неспособность разрешить эту проблему приведет к еще одному уровню административных барьеров, мешающих развитию ОЭЗ.

Нецелесообразность существующих административных органов. Из формулировок законопроекта можно сделать вывод, что его авторы хотят делегировать полномочия по управлению ОЭЗ на федеральном уровне и уровне ОЭЗ государственному ведомству, тесно связанному с существующим федеральным министерством. С учетом огромного объема задач по управлению ОЭЗ, самых разнообразных навыков, требующихся для выполнения этих задач и необходимости вовлечения частного сектора для успешного развития ОЭЗ, мы бы настойчиво рекомендовали иной подход. Ни персонал центрального аппарата федеральных министерств, ни персонал их территориальных управлений в субъектах федерации не имеют опыта, навыков и наличия кадров для выполнения функций управления ОЭЗ. Персонал министерств больше всего озабочен вопросами отчетности и контроля. Территориальные управления, например МЭРТ, не имеют большого штата, а только 5-7 человек. Эти управления уже и так сильно перегружены выполнением многочисленных заданий, возложенных МЭРТ на

региональный уровень, и не имеют возможности дополнительно выполнять функции управления ОЭЗ.

В частности, функция «проектирования ОЭЗ и создания инженерной, социальной и иной инфраструктуры» требует навыков высокого технического и предпринимательского уровня, которые могут быть получены в основном из частного сектора. По этим причинам Территориальные органы должны быть и независимы от Федерального органа исполнительной власти, и обособлены от персонала государственных органов. На самом деле, персонал Территориальных органов нуждается в мотивации, а также должен знать регион, в котором создается ОЭЗ. Ни одна другая сторона не может быть более подходящей для выполнения административных функций на местном уровне, чем заявители, подавшие заявки на создание ОЭЗ.

[Приложение В1 предлагает новую статью «Разработчики особых экономических зон»]

Правовой статус. Так как мы решительно рекомендуем, чтобы заявки на создание ОЭЗ подавались как частными компаниями, так и государственными органами (региональными властями совместно с муниципальным образованием), Территориальные органы должны быть полугосударственными или частными организациями. В идеале Территориальные органы должны быть коммерческими структурами, созданными из представителей государственного и частного секторов. По этой причине было бы более уместно называть этот орган «Разработчиком ОЭЗ», а не Территориальным органом. Процедура создания ОЭЗ должна предусматривать также создание и официальное назначение Разработчика ОЭЗ, отвечающего за управление вновь созданной ОЭЗ.

Финансирование. Так как создание необходимой инфраструктуры будет дорогостоящим проектом, а также в связи с тем, что налоговые льготы могут сократить поступления в местные бюджеты участвующих структур, Разработчики ОЭЗ должны иметь право на привлечение заемных средств и выпуск акций, облигаций и других ценных бумаг для финансирования строительства зданий, освоения земельных участков, обустройства и материально-технического оснащения ОЭЗ, а также для осуществления других мероприятий по экономическому развитию ОЭЗ.

[Приложение В2 предлагает новую статью «Права и обязанности разработчиков особых экономических зон»]

2. Административные услуги на территории ОЭЗ

Административные барьеры. Статья 11 устанавливает права органов государственного контроля на проведение контрольных мероприятий в отношении резидентов ОЭЗ таким же образом, как и на остальной территории Российской Федерации. Имеется только три различия:

- контрольные мероприятия допускаются исключительно в виде плановых комплексных проверок за исключением таможенного и налогового контроля;
- плановые комплексные проверки проводятся по согласованию с Территориальным органом;

- плановые комплексные проверки не могут продолжаться более двух недель.

Положение, включенное в проект от 3 февраля, в соответствии с которым органы государственного контроля (за исключением таможенных и налоговых органов) не должны проводить контрольные мероприятия в отношении резидентов ОЭЗ чаще одного раза в три года, было удалено из самой последней версии.

Из проекта следует, что административные барьеры, остановившие развитие бизнеса в Российской Федерации, будут существовать и в ОЭЗ. Это главный недостаток законопроекта. Все проведенные в России в течение нескольких последних лет исследования о факторах, ограничивающих развитие бизнеса, показывают, что административные барьеры являются самым трудным препятствием, мешающим предпринимательской деятельности в России. На самом деле, не столько высокие налоги или таможенные пошлины мешают российским и иностранным инвесторам заниматься предпринимательской деятельностью в России, а среднему и малому бизнесу развиваться, сколько административные барьеры и законодательно-нормативная неопределенность.

Единая административная служба. По этим причинам и ради обеспечения успеха ОЭЗ мы настойчиво рекомендуем, чтобы все органы государственного контроля действовали в рамках единой административной службы, находящейся в подчинении Агентства. Административная служба должна войти в состав Агентства и иметь в своем штате инспекторов, уполномоченных всеми соответствующими органами государственного контроля (валютный контроль, выдача разрешений на работу, видов на жительство и т.д.), и запрошенных Агентством у министерства, отвечающего за промышленное развитие. Соответствующие государственные органы, должны наделить Административную службу полномочиями на выдачу необходимых разрешений и лицензий, а также оказание всех государственных услуг, которые требуются для работы Территориальных органов и ОЭЗ резидентов. На Административную службу следует возложить также требующиеся контрольные полномочия государственных органов, в которых работают соответствующие инспекторы. Хотя инспекторы, делегированные органами государственного контроля на работу в Административную службу, будут выполнять указания органов, к которым они принадлежат, они будут при исполнении своих обязанностей находиться под контролем и руководством Агентства.

Офисы на местах на территории ОЭЗ. Административная служба могла бы создать постоянные офисы на местах на территории ОЭЗ при условии запроса со стороны Территориального органа и/или Резидентов ОЭЗ и за счет запрашивающих лиц.

[Приложение В3 предлагает новую статью «Административная служба в составе Агентства»]

3. «Резиденты ОЭЗ» или «Предприятия ОЭЗ»

Ограничение деятельности. Проект разрешает индивидуальным предпринимателям и юридическим лицам создавать промышленно-производственные ОЭЗ, но индивидуальные предприниматели имеют ограничения на создание технико-внедренческих ОЭЗ, что трудно понять. Проект четко запрещает определенные виды деятельности на территории ОЭЗ, но из текста следует, что при создании каждой ОЭЗ Правительство будет определять разрешенные виды деятельности, что создает

неопределенность и риск произвола, не стимулируя тем самым предпринимательскую деятельность.

Экологические факторы. С другой стороны, проект не накладывает ограничений на деятельность, которая может иметь негативные последствия или угрожать здоровью людей, животных и растений на территории ОЭЗ и за ее пределами, что противоречит международной практике.

Обязательства по повышению уровня занятости и обучению кадров. Кроме того, определенные обязательства со стороны резидентов ОЭЗ могли бы внести вклад в улучшение положения с занятостью в регионе местоположения ОЭЗ и даже за его пределами. Например, резиденты ОЭЗ не позднее чем через 5 лет после начала деятельности должны обеспечить на своих предприятиях рабочие места российским гражданам в количестве не менее 80% от общего числа работников и такое же число по каждой профессии, а также постоянное профессиональное обучение в соответствии с разработанным и согласованным планом предприятия. Эти обязательства могли бы браться на уровне резидента ОЭЗ или на уровне ОЭЗ.

III Режим специальной экономической зоны

Создание ОЭЗ, утвержденное государственным органом, отвечающим за эти вопросы, выдача необходимых разрешений и подписание соглашения автоматически дает резидентам ОЭЗ права на получение преимуществ режима ОЭЗ, предусмотренных Федеральным законом.

Обычно существует несколько видов преимуществ, возникающих из статуса специальной экономической или свободной зоны. В зависимости от законодательно-нормативных и экономических условий страны статус специальной или свободной зоны предоставляет исключения из общих норм, которые рассматриваются как барьеры для экономического развития страны. От целесообразности преимуществ и стимулов, обеспечиваемых режимом зоны, зависит успех функционирования специальной или свободной зоны. К сожалению, проект Федерального закона предоставляет весьма ограниченное число преимуществ.

1. Коммерческие преимущества

Международная практика. Некоторые из основных видов преимуществ, обычно предоставляемых свободными зонами, состоят в отказе от всех торговых ограничений в этой зоне. В таком случае ограничения на лицензии, разрешения и квоты не применяются в отношении товара, ввозимого и вывозимого из зоны. Однако импорт и экспорт остаются предметом предварительного таможенного оформления в целях статистики, а также инспекции и контроля со стороны таможенных органов. Более того, к товарам и услугам зарегистрированных в зоне предприятий не применяется контроль за ценами или нормой прибыли.

Ограниченные преимущества. Проект Федерального закона предусматривает ограниченное число коммерческих преимуществ, а именно: в статье 40 говорится, что иностранные товары, ввозимые в ОЭЗ, используются «без применения ограничений экономического характера, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности». Исключение не относится к товарам, произведенным в России, и ограничивается отказом от применения определенного закона. Соответственно, можно предположить, что все ограничения торгового, лицензионного характера, а также в области квот, установленные в законах и нормативных актах иных, чем в законодательстве о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, относятся к ОЭЗ. Проект Федерального закона должен более детально устанавливать более обширное число коммерческих преимуществ.

2. Налоговые льготы

Публичные заявления. Пожалуй, самые большие стимулы для предприятий обосноваться для работы в специальной или свободной экономической зоне это налоговые льготы. Министр экономического развития и торговли публично заявил в феврале 2005 г., что компании, работающие в промышленно-производственных зонах, будут иметь благоприятный для них налоговый режим. Что касается налога на прибыль,

то компании будут пользоваться ускоренной схемой признания расходов на научные исследования и разработки, ускоренной схемой амортизации с применением коэффициента «2» и будут сняты ограничения на перенос убытков на последующие периоды. Компании будут также освобождены от налога на имущество и на землю в течение 5 лет. Компании, работающие в технико-внедренческих зонах, тоже будут освобождены от налога на имущество и на землю в течение 5 лет. Кроме того, они воспользуются преимуществом более низкой ставки единого социального налога. Единый социальный налог составит 14% для индивидуальных предпринимателей, имеющих ежемесячный доход до USD700, 5,9% - для предпринимателей с доходами от USD 700 до 2000 и 2% - для тех, чей ежемесячный доход превышает USD 2000.

Статья 39 предыдущего проекта Закона от 3 февраля 2005 г. упоминала, что резиденты ОЭЗ являются «отдельной категорией налогоплательщиков» и что они имеют право на налоговые льготы. В проекте даже предусматривалось, что резидентам одной ОЭЗ, предоставляются одинаковые налоговые льготы.

Отсутствие налоговых льгот. Все ссылки на специальный налоговый статус или налоговые льготы для резидентов ОЭЗ пропали в последней версии Федерального закона. На самом деле, Федеральный закон не предусматривает никаких налоговых льгот. Это особенно беспокоит потенциальных инвесторов, которым не ясно, будет ли Правительство придерживаться своих первоначальных заявлений и предоставит налоговые льготы резидентам ОЭЗ, приняв на более поздних этапах специальное налоговое законодательство, относящиеся к резидентам ОЭЗ, или налоговых льгот в ОЭЗ просто не будет совсем. С учетом того, что другой Проект Федерального закона о ОЭЗ в Калининградской области предусматривает специальный налоговый режим для резидентов Калининградской ОЭЗ, существует вероятность того, что налоговые льготы не будут распространяться на особые экономические зоны в Российской Федерации кроме Калининградской и Магаданской ОЭЗ. В любом случае невключение налоговых льгот в Закон о ОЭЗ делает режим ОЭЗ относительно непривлекательным, а сам Закон относительно нецелесообразным.

Запрет в Европе на государственную помощь. На самом деле, европейское законодательство имеет тенденцию запрещать оказание государственной помощи в области экономики, в связи с тем, что такая помощь не совместима с общерыночными принципами, т.к. она искажает процесс конкуренции, путем оказания предпочтения некоторым компаниям или производству некоторых товаров. Это суть статьи 87 Договора о создании Сообщества. Согласно этой норме, особые экономические зоны в принципе запрещены в Европейском Союзе, т.к. они противоречат политике конкуренции.

Государственная помощь и региональная политика. Имеются, однако, исключения из этого правила, т.к. одним из краеугольных камней политики Европейского Союза является социально-экономическое единение (Титул XVII Договора о ЕК). Эти исключения преследуют цель сокращения различий между уровнем развития более богатых и более бедных регионов Европы. Исключения существуют в следующих случаях:

- помощь для поддержки экономического развития регионов с чрезвычайно низким уровнем жизни или серьезным уровнем безработицы [Статья 87(3)(a)],

- помощь, оказываемая для поддержания развития определенных видов экономической деятельности или определенных экономических регионов, не должна создавать негативное влияние на условия торговли в той мере, насколько это может противоречить общим интересам [Статья 87(3)(с)].

Эти два исключения непосредственно касаются региональной помощи. Региональная помощь отличается от других категорий государственной помощи (на НИОКР, обучение, поддержку среднего и малого бизнеса) тем, что она ограничена определенной географической зоной и преследует цель стимулирования экономического развития именно в данной географической зоне, поддерживая инвестиции и создавая рабочие места.

Комиссия считает, что искажение процесса конкуренции в результате региональной помощи может быть оправдано при условии соблюдения определенных принципов: помощь должна иметь исключительный характер и быть ограничена во времени, направляться в самые неблагополучные регионы и не позволять, чтобы искажение процесса конкуренции в результате такого содействия перевесило преимущества от помощи, направленной на экономическое развитие.

[Приложение С1 содержит рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной региональной помощи]

Прочие виды государственной помощи. Помимо государственной региональной помощи Регламенты ЕС допускают также при определенных обстоятельствах другие виды государственной региональной помощи, которые российский законодатель может рассмотреть на предмет применения налогообложения в ОЭЗ для обеспечения соответствия с налоговыми правилами Европейского Союза:

- Государственная помощь при налогообложении предпринимательской деятельности
- Государственная помощь на НИОКР
- Государственная помощь на развитие экологически безопасных отраслей.

Хотя указанные выше категории государственной помощи не являются региональной помощью в контексте европейского законодательства, можно предусмотреть аналогичные схемы для введения налоговых льгот в рамках ОЭЗ.

В частности, государственная помощь в виде налоговых мер в интересах юридических лиц считается совместимой с правилами ЕК, если она направлена на поддержку экономического развития. Такая помощь может быть предоставлена на основе региональных критериев особенно, если она преследует цель реальной ликвидации серьезных региональных проблем.

[Приложение С2 содержит рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о налогообложении предпринимательской деятельности]

Государственная помощь на НИОКР может быть применима в отношении технико-внедренческих ОЭЗ, создание которых предусмотрено Проектом Федерального закона в той мере, насколько она стимулирует изобретения, научные исследования и технологическое развитие. В ЕС государственная помощь разрешается всегда, если она направлена на фундаментальные исследования. Нормативные документы ЕС

разрешают оказание государственной помощи на научные исследования в промышленности или деятельность, которая обобщает результаты промышленных исследований, превращая их в планы по производству, в организацию производства или проектирование продуктов, процессов или услуг (например, создание прототипов, демонстрационных проектов, пилотных проектов и т.д.), что является именно тем, что проект Федерального закона мог бы разрешить резидентам технико-внедренческих ОЭЗ.

[Приложение С3 содержит рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной помощи в области НИОКР]

При разработке налоговых стимулов для потенциальных резидентов ОЭЗ следует уделить особое внимание рекомендациям относительно государственной региональной помощи и целенаправленной государственной помощи, чтобы обеспечить соответствие с правилами, применяемыми в государствах-членах Европейского Союза.

3. Таможенные преимущества

Выводы о таможенных преимуществах. Таможенные преимущества – это основная, если только не единственная, привилегия, имеющаяся в режиме ОЭЗ. Действительно, компании, зарегистрированные на территориях всех ОЭЗ, будут пользоваться значительными таможенными преимуществами. ОЭЗ – будет свободной таможенной зоной, в которую будут ввозиться иностранные товары без уплаты таможенных пошлин и НДС. Российские товары будут ввозиться на территорию ОЭЗ на условиях экспорта, а именно: без уплаты НДС и экспортных пошлин, но с уплатой акцизов. Если иностранные и российские товары вывозятся из ОЭЗ в иностранные государства, ввозные пошлины не уплачиваются, а соответствующие вывозные пошлины, если такие есть, подлежат уплате, и больше никаких налогов.

Рекомендации. Таможенные преимущества применяются только при условии, что таможенное оформление экспорта и импорта оплачивается резидентами ОЭЗ, получающими такие услуги.

Статья 40 использует понятие «таможенный режим свободной таможенной зоны», не дав определения понятию «свободная таможенная зона». Мы предполагаем, что свободная таможенная зона это ОЭЗ, но это должно быть четко определено. Кроме того, желательно упростить и сделать более ясными некоторые разделы этой статьи.

В целом таможенный режим ОЭЗ можно рассматривать как достаточно благоприятный, и процедуры таможенной очистки выглядят приемлемыми.

4. Специальные положения, касающиеся трудового законодательства

Отсутствие положений трудового законодательства. Проект Федерального закона не содержит специальных положений, относящихся к трудовому законодательству. Отсутствие условий найма на работу, несоответствующих общепринятым международным правам рабочих, совершенно определенно является положительным фактором для российского законодательства о ОЭЗ и отражает его соответствие правилам ВТО. Очевидно, что именно Орган управления ОЭЗ, отвечает за создание «социальной инфраструктуры» на территории ОЭЗ, которая в противном случае должна оплачиваться за счет федерального бюджета, бюджета субъекта федерации и

муниципального бюджета (Статья 7). Будет ли персонал Органа управления ОЭЗ иметь достаточную квалификацию и заинтересованность, чтобы выполнить эту функцию, покажет время.

Стимулы иммиграционного законодательства. Представляется целесообразным предусмотреть определенные стимулы, способствующие облегчению иммиграционных процедур, и касающиеся вычетов из взносов на социальное страхование.

Российские иммиграционные правила считаются особенно непреодолимым препятствием, и можно было бы ожидать более благоприятного иммиграционного режима по отношению к иностранным гражданам, работающим на территории ОЭЗ. Проект Закона содержит фактически только одно положение, относящееся к иммиграционному законодательству, а именно Территориальные органы «оформляют по заявлению резидента ОЭЗ приглашения для получения визы иностранными гражданами для работы на территории ОЭЗ». Это совсем не представляет собой благоприятного иммиграционного климата, который мог бы стимулировать иностранного гражданина для работы на территории ОЭЗ. Более благоприятный иммиграционный климат должен включать упрощенную процедуру получения визы и другие меры, такие как автоматическое получение разрешения на работу или отмена обязательной регистрации. Среди стимулов могут быть такие положения как выдача виз и разрешений на работу на срок, совпадающий с трудовым контрактом на работу на территории ОЭЗ.

[Приложение С4 предлагает проект статьи «Иммиграционный режим на территории ОЭЗ»]

Государственная помощь в области занятости. И, наконец, необходимо предусмотреть государственную помощь в области занятости на территории ОЭЗ в соответствии с определенными условиями, которые не будут противоречить Регламенту ЕС о государственной помощи в области занятости. В самом деле, Регламент ЕС №2204/2002 от 12 декабря 2002 г. разрешает оказывать государственную помощь в области занятости в определенных случаях: когда такая помощь непосредственно направляется на создание рабочих мест или когда она способствует приему на работу лиц из неблагоприятной социальной среды или из числа инвалидов. В частности, Регламент освобождает от налогов сумму государственной помощи в области занятости, если она направляется на мероприятия, квалифицируемые как региональная помощь, или для малого и среднего бизнеса, а не для крупных предприятий. Что касается государственной помощи в области занятости, направляемой на создание новых рабочих мест, то она может представляться максимально в течение двух лет при условии, что созданные новые рабочие места составляют чистое увеличение числа работников, создают рабочие места для лиц, никогда не имевших ранее работы или безработных, и что эти рабочие места сохраняются в течение трех лет или двух лет в случае малого и среднего бизнеса. Государственную помощь в целях приема на работу лиц из неблагоприятной социальной среды или из числа инвалидов необходимо трактовать в широком смысле, а именно она включает любых лиц, входящих в число национальных меньшинств, мигрантов или безработных, а в случае инвалидов – она относится к лицам, имеющим физические, умственные или психологические расстройства.

Государственная помощь в области занятости может составлять определенный процент от фонда заработной платы и обязательных отчислений в фонды социального

страхования (до 60% для инвалидов) в течение срока от 1 до 3 лет. В России можно было бы предусмотреть освобождение от отчислений и взносов, установленных законодательством о социальном страховании и вытекающими из него нормативными актами, в том случае, если предприятие предлагает условия, по крайней мере, эквивалентные наилучшим преимуществам, предоставляемым государственным органом социального страхования.

[Приложение С5 содержит рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной помощи в области занятости]

5. Другие стимулы и преимущества, относящиеся к свободной экономической зоне

Преимущественные тарифы и другие блага. Стимулы и преимущества, относящиеся к ОЭЗ, обычно включают освобождение от тарифов, установленных государственными монополиями, от обязательных поставок, квот, преимущественных прав, платежей или сборов любого рода, преимущественных портовых сборов и преимущественных тарифов за пользование электроэнергией, а также особые права на пользование услугами телекоммуникационной связи.

Проект Федерального закона не обеспечивает таких стимулов и преимуществ.

[Приложение С6 предлагает проект статьи «Прочие, связанные с ОЭЗ стимулы и преимущества»]

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ А: Проекты статей, относящиеся к вопросам управления особыми экономическими зонами

ПРИЛОЖЕНИЕ В: Проекты статей, относящиеся к функционированию особых экономических зон

ПРИЛОЖЕНИЕ С: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС
Проекты статей, относящиеся к режиму особой экономической зоны

ПРИЛОЖЕНИЕ А: Проекты статей, относящиеся к вопросам управления особыми экономическими зонами

ПРИЛОЖЕНИЕ А1: Проекты статей, относящиеся к созданию особых экономических зон

ПРИЛОЖЕНИЕ А2: Проект статьи «Состав Федерального агентства по особым экономическим зонам»

ПРИЛОЖЕНИЕ А3: Проект статьи «Организация и финансирование Федерального агентства по особым экономическим зонам»

ПРИЛОЖЕНИЕ А4: Проект статьи «Обязанности Федерального агентства по особым экономическим зонам»

ПРИЛОЖЕНИЕ А1: Проект статьи, относящихся к созданию особых экономических зон (взамен статьи 6 (с 6.1 по 6.3))

- 6.1 Заявки на получение разрешений на создание особых экономических зон подаются в Агентство частной или государственной организацией или совместно одной или несколькими частными и/или государственными организациями. В случае, если муниципальное образование и субъект Российской Федерации, на территории которых создаются ОЭЗ, не являются заявителями, заявитель обязан представить вместе с заявкой предварительное письменное согласование заявки как с органом местного самоуправления муниципального образования, так и с субъектом Российской Федерации. Агентство выдает заявителю подтверждение в получении полного комплекта заявки с указанием даты получения. В течение 5 (пяти) рабочих дней с даты получения документов Агентство подает полный комплект заявки в министерство, отвечающее за промышленное развитие.
- 6.2 Разрешение на создание особой экономической зоны принимается министром, отвечающим за промышленное развитие, и оформляется приказом министра в течение 30 дней с момента передачи полного комплекта заявки Агентством в министерство. Если в течение указанного срока не принято специального решения, то заявка считается утвержденной. Приказ о создании особой экономической зоны присваивает заявителю статус Разработчика данной особой экономической зоны. Такой Приказ устанавливает право заявителя на получение разрешения на деятельность в качестве Разработчика, которое автоматически выдается Агентством.
- 6.3 Разрешение на создание особой экономической зоны основывается на следующих критериях: _____, _____, _____ ...

ПРИЛОЖЕНИЕ А2: Проект статьи «Состав Федерального агентства по особым экономическим зонам»

Частные и государственные организации, участвующие в разработке особых экономических зон, создают совместно организацию для защиты своих интересов под названием Федеральное агентство по особым экономическим зонам (Агентство). Агентство является субъектом, постоянно действующим в режиме особой экономической зоны и наделенным полномочиями в соответствии с настоящим Федеральным законом. Наивысшим органом, принимающим в Агентстве решения, является Совет директоров, осуществляющий свою деятельность в соответствии со следующими принципами:

- (1) Совет директоров состоит не более чем из 9 (девяти) членов, представляющих следующие организации:
 - Один (1) представитель министерства, отвечающего за промышленное развитие, который занимает пост председателя Совета директоров.
 - Два (2) представителя субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены ОЭЗ. Эти представители выбираются коллегией, сформированной из представителей субъектов Российской Федерации, на территории которых расположены ОЭЗ.
 - Два (2) представителя органов местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых расположены ОЭЗ. Эти представители выбираются коллегией, сформированной из представителей муниципальных образований, на территории которых расположены ОЭЗ.
 - Четыре (4) представителя частных организаций.
- (2) Заседание Совета директоров Агентства считается действительным при присутствии не менее двух представителей государственных организаций и двух представителей частных организаций.

Решения Совета директоров Агентства принимаются простым большинством голосов присутствующих на заседании или присутствующих по доверенности членов по принципу один член – один голос.

ПРИЛОЖЕНИЕ А3: Проект статьи «Организация и финансирование Федерального агентства по особым экономическим зонам»

Агентство покрывает свои операционные расходы из следующих источников:

- Ежегодные взносы от операторов особых экономических зон и предприятий в соответствии со схемой, утвержденной Советом директоров Агентства
- Гранты, кредиты или плата за обслуживание в соответствии с решением Совета директоров Агентства
- Доля денежных средств, поступивших в порядке штрафных санкций, предусмотренных настоящим Федеральным законом, в соответствии со схемой, согласованной между Правительством и Агентством и утвержденной приказом министра, отвечающего за промышленное развитие.

Местонахождение головного офиса, организация работы Агентства, а также срок полномочий членов Совета директоров определяются постановлениями, принимаемыми Советом директоров, а также в соответствии с нормативными актами, регулирующими деятельность некоммерческих организаций, работающих в области экономики.

ПРИЛОЖЕНИЕ А4: Проект статьи «Обязанности Федерального агентства по особым экономическим зонам»

Федеральное агентство по особым экономическим зонам имеет эксклюзивные полномочия:

- получать и рассматривать заявки на создание особой экономической зоны;
- выдавать заявителю подтверждение в получении полного комплекта заявки с указанием даты получения;
- подавать полный комплект заявки в министерство, отвечающее за промышленное развитие, в течение 5 (пяти) рабочих дней после даты получения документов;
- уведомлять заявителя об издании министром, отвечающим за промышленное развитие, Приказа о создании предложенной особой экономической зоны;
- после рассмотрения полного комплекта заявки выдавать разработчику и оператору разрешение на работу территории, ранее созданной в качестве особой экономической зоны;
- принимать решения по заявкам, поступающим от частных организаций, желающих получить статус резидента особой экономической зоны, и выдавать им сертификаты соответствия, а также изменять или модифицировать сертификат соответствия по запросу его владельца;
- создавать на местах офисы на территории каждой особой экономической зоны, уполномоченные выдавать сертификаты соответствия предприятиям, соответствующим всем требованиям для работы на территории ОЭЗ;
- устанавливать процедуры урегулирования путем достижения взаимного согласия споров, возникающих между разработчиками и предприятиями или между любым из них и административной службой в соответствии со статьей 23 ниже;
- устанавливать факты нарушения настоящего Федерального закона, назначать штрафы за каждое такое нарушение и взыскивать их с нарушителей;
- контролировать процесс функционирования и роста особой экономической зоны, а также периодически публиковать результаты контроля, включая все соответствующие статистические данные, такие как: освоенные земельные участки, заселенные здания, созданные рабочие места, общая и чистая суммы убытия валютных средств с предприятий особой экономической зоны;
- устанавливать на основании решения Совета директоров обязательные процедуры и критерии в форме стандартной формы заявки, заполняемой частными и государственными организациями, желающими создать в данном регионе особую экономическую зону или получить разрешение на деятельность в качестве разработчика, оператора и/или сертификат соответствия;
- Агентство участвует в разработке общенациональной стратегии и политики по развитию особых экономических зон в Российской Федерации;

- Агентство не имеет права в качестве юридического лица владеть, разрабатывать, управлять, быть оператором или арендовать особые экономические зоны и/или предприятия, созданные на территории таких зон, заключать контракты с предприятиями или договариваться с ними о создании по инициативе Агентства особых экономических зон в любой части территории Российской Федерации.

ПРИЛОЖЕНИЕ В: Проекты статей, относящиеся к функционированию особых экономических зон

ПРИЛОЖЕНИЕ В1: Проекты статей по разработчикам особых экономических зон

ПРИЛОЖЕНИЕ В2: Проекты статей по правам и обязанностям разработчиков особых экономических зон

ПРИЛОЖЕНИЕ В3: Проекты статей по Административной службе в структуре Агентства

ПРИЛОЖЕНИЕ В1: Проекты статей по разработчикам особых экономических зон

- (a) Администратором каждой особой экономической зоны является разработчик особой экономической зоны
Разработчиком особой экономической зоны может стать физическое или юридическое лицо.
- (b) Разработчик особой экономической зоны может иметь в своем составе одну или несколько частных или государственных организаций.
- (c) Каждый разработчик особой экономической зоны обязан владеть или арендовать участок земли в пределах предлагаемой для разработки зоны.
- (d) Разработчик особой экономической зоны имеет право заключать контракты с другими частными или государственными организациями на осуществление всех аспектов управления, контроля и развития ОЭЗ. Такая организация обязана получить от Агентства разрешение на деятельность в качестве оператора, квалифицируемого как предприятие особой экономической зоны.
- (e) Разработчик особой экономической зоны вправе продать свой интерес и свои права в ОЭЗ другой частной или государственной организации, и такая операция продажи подлежит утверждению Агентством.

ПРИЛОЖЕНИЕ В2: Проекты статей по правам и обязанностям разработчиков особых экономических зон

- (a) создавать предприятия в особых экономических зонах на объектах недвижимости, находящихся в собственности, приобретенных или арендованных на территории ОЭЗ, на которые Агентством выдан сертификат соответствия;
- (b) сдавать в аренду или субаренду недвижимость на территории ОЭЗ, принадлежащую или арендованную, а также приобретать и сдавать в аренду земельные участки, продавать или сдавать в аренду объекты недвижимости предприятиям, действующим на территории особой экономической зоны;
- (c) осуществлять обустройство, строить и обслуживать здания, склады, заводские и офисные помещения, а также коммерческую недвижимость и другие объекты недвижимости, а также развивать всю инфраструктуру, необходимую или желаемую для повышения эффективности функционирования ОЭЗ, или заключать контракты или давать в концессию другим частным или государственным организациям на строительство или обслуживание любого из вышесказанных объектов недвижимости;
- (d) оказывать государственные или иные услуги, такие как водоснабжение, электроснабжение, телекоммуникация, канализация и другие коммунальные услуги или заключать контракты или давать в концессию другим лицам договоры на оказание таких услуг предприятиям ОЭЗ;
- (e) предпринимать адекватные меры безопасности, включая должное ограждение особой экономической зоны и отделения ее от государственной и таможенной территории в соответствии с требованиями Таможенной службы;
- (f) предоставлять помещения для административной службы, включая для работников Таможенной службы, и оплачивать расходы Таможенной службы в соответствии с указаниями Агентства;
- (g) получать кредиты от частных и государственных организаций на развитие ОЭЗ, строительство внутренней инфраструктуры и оказание бытовых и других услуг;
- (h) выпускать свидетельства на собственность, облигации и другие ценные бумаги для финансирования строительства зданий, освоения земельных участков и обустройства участков земли, а также других мероприятий по экономическому развитию ОЭЗ;
- (i) осуществлять инвестиции и получать доход от вложения средств в целях улучшения функционирования особой экономической зоны;
- (j) переуступать частично или полностью права на получение выручки и дохода от функционирования ОЭЗ частной или государственной организации, подлежащей предварительному утверждению Агентством;

- (к) взимать плату и изменять ее размер за любые услуги или объекты недвижимости, предоставленные на территории ОЭЗ, непосредственно с тех, кто использует такие услуги или объекты недвижимости;
- (л) принимать правила и положения, действующие на территории ОЭЗ, обеспечивающие безопасное, эффективное и успешное функционирование ОЭЗ в соответствии с положениями настоящего Федерального закона;
- (м) способствовать продвижению и рекламе ОЭЗ для привлечения потенциальных инвесторов, владельцев компаний и операторов, а также заключать контракты с частыми или государственными организациями на оказание таких услуг;
- (н) поддерживать на адекватном и должном уровне отчетность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации, а также вести учет осуществляемой деятельности в соответствии с решениями Агентства, регулярно отчитываться перед Агентством в соответствии с указаниями Агентства о результатах и достижениях деятельности, осуществляемой на территории ОЭЗ;
- (о) осуществлять иную деятельность, разрешенную настоящим Федеральным законом.

ПРИЛОЖЕНИЕ В3: Проекты статей по Административной службе в структуре Агентства

Агентство отвечает за работу административной службы, созданной в составе организационной структуры Агентства. Административная служба обеспечивает в рамках своих специальных полномочий все государственные услуги, требующиеся для территориальных органов и резидентов ОЭЗ. Если территориальный орган и/или резидент ОЭЗ просят административную службу создать офис на территории особой экономической зоны, территориальный орган и/или резидент ОЭЗ обязаны оплатить все связанные с этим операционные расходы.

Помимо постоянных таможенных инспекторов административная служба включает инспекторов, отвечающих за валютный контроль, выдачу разрешений на работу и видов на жительство, а также оказывает все остальные государственные услуги, запрашиваемые Агентством у министерства, отвечающего за промышленное развитие.

Административная служба наделяется полномочиями соответствующих государственных органов по выдаче необходимых разрешений и лицензий, а также оказание всех государственных услуг, запрашиваемых территориальным органом и резидентами ОЭЗ для осуществления их деятельности.

- ПРИЛОЖЕНИЕ С: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС и проекты статей, относящиеся к режиму особой экономической зоны
- ПРИЛОЖЕНИЕ С1: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной региональной помощи
- ПРИЛОЖЕНИЕ С2: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о налогообложении предпринимательской деятельности
- ПРИЛОЖЕНИЕ С3: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной помощи в области НИОКР
- ПРИЛОЖЕНИЕ С4: Проект статьи «Иммиграционный режим на территории ОЭЗ»
- ПРИЛОЖЕНИЕ С5: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной помощи в области занятости
- ПРИЛОЖЕНИЕ С6: Проект статьи «Прочие, связанные с ОЭЗ стимулы и преимущества»

ПРИЛОЖЕНИЕ С1: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот
Регламентам ЕС о государственной региональной помощи

Объем: эти правила применяются к государственной помощи, оказываемой в любой отрасли экономики за исключением сельского хозяйства, рыболовства и угольной промышленности, а также транспорта, сталелитейной промышленности, судостроения, синтетических волокон и автомобилестроения, которые регулируются специальными правилами.

Демаркация регионов: Комиссия считает, что общая площадь регионов, имеющих право на получение региональной помощи в Европейском Союзе, должна оставаться меньше, чем площадь регионов, не получающих помощи. Используя процент населения, проживающий на территории регионов, имеющих право на получение помощи, в качестве единицы измерения объема помощи, общая площадь регионов, получающих региональную помощь в Европейском Союзе не должна превышать 50% от числа населения в Европейском Союзе. Более того, приоритет отдается регионам, пострадавшим от самых острых проблем.

В случае региональной помощи возможны два вида частичной отмены закона:

(a) Частичная отмена статьи 87(3)(a)

Помощь для поддержки экономического развития регионов, в которых жизненный уровень чрезвычайно низок или в которых имеется серьезный уровень безработицы, считается совместимой с правилами общего рынка.

Регионы, которые могут получить преимущества от такой помощи – это географические единицы, в которых уровень валового внутреннего продукта (ВВП) на душу населения составляет менее 75% от среднего уровня в Союзе. Это правило распространяется также на удаленные регионы (заморские департаменты Франции: Азорские острова, Мадейра и Канарские острова), а также на регионы с низкой плотностью населения в Финляндии и Швеции.

(b) Частичная отмена статьи 87(3)(c)

Статья 87(3)(c) дает более широкое определение проблемам регионов, имеющих право на применение к ним частичной отмены этой статьи. Соответствующие показатели по этой статье не ограничиваются низким уровнем жизни и безработицей, а включают социально-экономическое преобразование регионов, пострадавших от особо серьезных проблем. Прежде всего, помощь, оказываемая для поддержания развития определенных видов экономической деятельности или определенных экономических регионов, не должна создавать негативное влияние на условия торговли в той мере, насколько это может противоречить общим интересам.

Кроме исключительности и соблюдения принципов географической концентрации, такая региональная помощь должна являться частью последовательной региональной политики государства-члена ЕС и относиться к регионам, которые находятся в менее неблагоприятных условиях чем те, к которым относится частичная отмена статьи 87(3)(a). Кроме исключительных случаев население

регионов, попадающих под действие статьи 87(3)(с), не должно превышать 50% от общего числа населения, к которому не относится частичная отмена статьи 87(3)(а).

Цель: Целью оказания региональной помощи является либо совершение инвестиции в производство (первоначальная инвестиция), либо создание новых рабочих мест, связанных с такой инвестицией. Получатель помощи должен вложить за свой счет не менее 25% от суммы инвестиции.

Форма: Помощь может принимать самые разнообразные формы: гранты, кредиты по низким процентным ставкам или скидки на процентные ставки, государственные поручительства или покупка государственной собственности на выгодных условиях, освобождение от налогов, снижение взносов в фонды социального страхования, предоставление товаров и оказание услуг по концессионным ценам.

(а) Разрешается оказывать региональную помощь в трех формах: (а) инвестиционная помощь, (b) помощь в создании рабочих мест в исключительных случаях, (с) помощь на оборотные средства.

(b) Помощь в совершении первичной инвестиции

Первичная инвестиция означает инвестицию в основные средства, которые будут использоваться в течение не менее 5 лет:

- для создания нового предприятия
- для расширения существующего предприятия
- или для начала новой деятельности, предполагающей фундаментальное изменение в продукции или производственном процессе существующего предприятия.

Ясно, что проект Федерального закона о ОЭЗ в Российской Федерации не предусматривает инвестиций в основные средства частных компаний. Этот закон не имеет оснований для оказания данной формы региональной помощи, разрешенной в Европейском Союзе.

(с) Помощь в создании рабочих мест

Региональная помощь может также направляться на создание новых рабочих мест (означая чистое прибавление за год числа рабочих мест), связанных с проектом первичной инвестиции. Чтобы иметь основания для получения такой помощи, необходимо, чтобы рабочие места были созданы в течение трех лет после завершения инвестиции и касались исключительно деятельности, в отношении которой была совершена инвестиция. Основания для получения такой помощи имеются также у рабочих мест, созданных в результате повышения коэффициента использования производственных мощностей, ставших результатом первичной инвестиции.

Как и в случае инвестиционной помощи помощь на создание новых рабочих мест может быть оказана, если только рабочие места сохраняются в течение не менее 5 лет, и помощь должна отражать характер и серьезность региональных проблем, которые она решает. Сумма такой помощи не должна превышать определенный процент фонда заработной платы (общая сумма заработной платы до налогов плюс

обязательные платежи в фонды социального страхования), рассчитанной за два года. Процент пропорционален объему инвестиции, разрешенной для каждого конкретного региона.

Помощь на создание новых рабочих мест и инвестиционная помощь могут сочетаться.

Проект Федерального закона не предусматривает непосредственной помощи на создание новых рабочих мест, но эта помощь может стать результатом налоговых стимулов, включенных в положения о налогах, которые можно добавить к Закону.

(d) Помощь на оборотные средства

Региональная помощь, оказываемая с целью сокращения текущих расходов (помощь на оборотные средства), обычно запрещена. Исключение составляет помощь, оказываемая регионам, квалифицируемым на освобождение по статье 87(3)(a) при условии, что это обосновано как в смысле вклада в региональное развитие, так и в смысле характера помощи. В тех случаях, когда разрешается такая региональная помощь на оборотные средства, она обычно принимает форму освобождения от налогов или сокращения обязательных платежей в фонды социального страхования, и должна быть ограничена во времени и прогрессивно убывать по сумме.

Региональная помощь на оборотные средства, сумма которой прогрессивно не убывает, и которая не ограничивается во времени, может быть разрешена только при особых условиях в далеко отдаленных регионах и в регионах с низкой плотностью населения. Такая помощь предназначена для:

- частичной компенсации дополнительных транспортных расходов, понесенных с доставкой товаров на территорию отделенных регионов.

Компенсация должна рассчитываться на основе расстояния (самый короткий маршрут от места производства до коммерческих точек продаж) и/или веса перевозимых товаров при использовании самых экономичных средств транспорта. Ни при каких обстоятельствах такая помощь не может оказываться в виде помощи для осуществления экспорта или приводить к ограничениям на импорт;

- компенсации дополнительных расходов, вытекающих из осуществления экономической деятельности, подверженной следующим факторам: удаленность, (островная) замкнутость, небольшой размер, топографические и климатические сложности, а также экономическая зависимость от небольшого числа товаров.

Государства-члены ЕС должны обосновывать необходимость региональной помощи в свете ее вклада в региональное развитие, а также размер дополнительных расходов.

Примеры регионов, имеющих право на получение помощи, это самые отделенные регионы: Канарские острова, Гваделупа, Мартиника, Реюньон, Французская Гвиана, Азорские острова и Мадейра. Кроме того, Северная Ирландия, Северная Финляндия, регионы крайнего севера в Швеции и т.д.

ПРИЛОЖЕНИЕ С2: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о налогообложении предпринимательской деятельности

Вопросы искажения конкуренции, вытекающее из оказания государством помощи, регулируются в статье 88, и подлежат уведомлению Комиссии. Государственная помощь, непосредственно относящаяся к налогообложению предпринимательской деятельности, является нарушением правил конкуренции и подлежит регулированию в соответствии со статьей 87, которая включает в состав государственной помощи:

- получение преимуществ, освобождающих получателей от платежей, которые обычно должны уплачиваться за счет их собственных средств;
- преимущество, гарантированное государством или через государственные ресурсы;
- меры, затрагивающие конкуренцию и торговлю между государствами-членами;
- специфичные или селективные меры, создающие благоприятный режим для определенных видов предпринимательства или производства определенных видов товаров.

Критерий специфичности. Договор четко запрещает принятие мер, имеющих отраслевой характер. Кроме того, в соответствии с постановлением Суда справедливости от 1974 г., любая мера, направленная на частичное или полное освобождение компаний определенной отрасли от платежей, вытекающих из обычного применения общей системы, составляет государственную помощь, если только налоговые преимущества не открыты для всех экономических агентов, действующих на территории государств-членов.

Приемлемость государственной помощи в виде налоговых мер

Если налоговая мера представляет собой государственную помощь, определяемую статьей 87(1), тем не менее, такая помощь может быть разрешена в рамках отказа от принципов несовместимости с правилами общего рынка, предусмотренными в пунктах (2) и (3) статьи 87. Более того, если получателю помощи – частной или государственной организации – было поручено государством оказание услуг, имеющих общий экономический интерес, то такая помощь может также относиться к статье 90 Договора.

Если помощь считается несовместимой с принципами общего рынка, то государственная помощь, направляемая на экономическое развитие определенных регионов, должна оказываться в размерах пропорциональных поставленной цели. В тех случаях, когда разрешается частичная отмена статьи, на основе региональных критериев, Комиссия должна, в частности, обеспечить наличие соответствующих мер:

- вклад в региональное развитие,
- относится к реальным региональным проблемам,
- были изучены в контексте Сообщества.

ПРИЛОЖЕНИЕ С3: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной помощи в области НИОКР

Принимая во внимание роль НИОКР в стимулировании развития экономики, повышения занятости и конкурентоспособности европейской промышленности, статья 157 Договора ЕК призывает Сообщество и государства-члены к поощрению развития инновационной, исследовательской и технологической деятельности. На этом фоне постановление Европейской комиссии от 17 февраля 1996 г. основывается на статье 87(3), которая считает совместимой с принципами общего рынка помощь, направляемую на «поддержку реализации важных проектов, имеющих общеевропейский интерес» (пункт (b)) и «помощь, направляемую на развитие определенных видов экономической деятельности или в определенные экономические регионы» (пункт (c)).

Однако последствия от этой государственной помощи на НИОКР могут быть различными для рынка. Комиссия делает различия между:

- фундаментальным исследованием, предназначенным для расширения научных и технических знаний, не связанных с промышленными или коммерческими целями,
- промышленном исследовании, предназначенном для развития или совершенствования новых или существующих продуктов, процессов или услуг,
- деятельностью, предшествующей конкуренции, которая обобщает результаты промышленных исследований, превращая их в планы по производству, организацию производства или проектирование продуктов, процессов или услуг (например, создание прототипов, демонстрационных проектов, пилотных проектов и т.д.).

Схема НИОКР не включает фундаментальные исследования, которые всегда совместимы с правилами конкуренции. Это положение касается помощи, которая может иметь анти-конкурентные для рынка последствия, такие как помощь на проведение промышленного исследования и деятельность, предшествующая конкуренции.

Следовательно, за исключением государственных средств, выделяемых на фундаментальные исследования, государственная помощь на НИОКР обычно подлежит включению в схему НИОКР. Однако государственные средства, выделяемые государственным некоммерческим учреждениям высшего образования или исследовательским институтам, обычно не включаются в эту схему в связи с тем, что:

- результаты исследований доступны промышленности Сообщества на не дискриминационной основе,
- исследования проводятся от имени или в сотрудничестве с промышленностью при условии, что научное учреждение или компания, выполняющая исследовательскую работу, заплатила за нее. Кроме того, результаты исследования должны быть опубликованы.

Разрешенная помощь и дополнительное выделение средств

Комиссия изучает каждый случай на индивидуальной основе, принимая во внимание характер проекта, риск искажения правил конкуренции и последствия на торговые отношения между государствами-членами ЕС.

Разрешенное финансирование составляет не более 75% от общей суммы проекта в случае промышленного исследования и 50% - в случае проектов, предшествующих конкуренции.

Тем не менее, при определенных обстоятельствах пропорция выделяемых средств может превысить установленные пределы, например, при оказании помощи:

- предприятиям малого с среднего бизнеса (дополнительные 10%)
- некоторым очень бедным регионам (дополнительные 5-10%)
- проекту или программе, выполняемым в части схемы НИОКР (дополнительные 15%), проекту международного сотрудничества (25%)

Проект, предполагающий международное сотрудничество в контексте координации национальных политик в области НИОКР, в том мере, насколько результаты такого проекта будут иметь широкое распространение и будут выданы лицензии на патенты (дополнительные 10%).

ПРИЛОЖЕНИЕ С4: Проект статьи «Иммиграционный режим на территории ОЭЗ»

В соответствии с трудовым законодательством резидент особой экономической зоны имеет следующие права:

- автоматическое получение разрешения на работу для сотрудников предприятия, являющихся иностранными гражданами, число которых к концу 5-го года производственной деятельности не превышает 20% от общего числа сотрудников и по каждой специальности;
- иностранные граждане имеют право по получении визы и разрешения на работу на срок их трудового контракта на территории ОЭЗ;
- подавать заявки на приглашения (получение визы) и получений разрешений на работу в Орган управления ОЭЗ, который обязан выдать разрешение на работу и вид на жительство всем иностранным гражданам, нанятым на работу резидентом ОЭЗ. Орган управления ОЭЗ вправе потребовать от заявителя всю информацию, которую он считает необходимой для выдачи таких разрешений, выдача которых не должна необоснованно задерживаться;
- Орган управления ОЭЗ выдает такие разрешения заявителю, оказывающему услуги резиденту ОЭЗ в управленческой или технической должности, и срок действия разрешений соответствует сроку действия контракта о найме, заключенного между работодателем и иностранным гражданином;
- иностранные сотрудники резидентов ОЭЗ не обязаны регистрироваться в ОВИР. [Альтернативная формулировка: иностранные сотрудники резидентов ОЭЗ, получившие визы и разрешения на работу, имеют все права на регистрацию в ОВИР на срок действия их визы];
- Орган управления ОЭЗ выдает разрешение на работу/вид на жительство сроком на 5 лет, к концу которого резидент ОЭЗ получает разрешения на работу для иностранных специалистов, в количестве не более 20% от общего числа сотрудников и по каждой специальности;
- выдача разрешений на работу и вида на жительство иностранным специалистам резидентов ОЭЗ и членам их семей осуществляется без внесения заявителем первичных или ежегодных платежей;
- в течение срока действия такого разрешений на работу и такого вида на жительство иностранные специалисты освобождаются от уплаты подоходного налога при условии наличия доказательств уплаты таким иностранным специалистом подоходного налога в его стране на сумму дохода, заработанного у резидента ОЭЗ.

Если иностранный специалист не платит подоходный налог в своей стране, он обязан уплатить подоходный налог в соответствии с законодательством Российской Федерации, но имеет право на снижение на 50% налогооблагаемой базы в целях расчета налогового обязательства по подоходному налогу.

ПРИЛОЖЕНИЕ С5: Рекомендации, касающиеся соответствия налоговых льгот Регламентам ЕС о государственной помощи в области занятости

Регламент ЕК № 2204/2002 от 12 декабря 2002 г. о применении Договора ЕК к вопросам государственной помощи в области занятости освобождает от налогов такую помощь, направленную на создание рабочих мест и прием на работу лиц из неблагоприятной социальной среды или инвалидов. Другие виды помощи в области занятости не запрещены, но о них необходимо уведомлять Комиссию заранее.

В соответствии со статьей 87(1) Договора ЕК, Регламент освобождает от налогов помощь, если она имеет целью и результатом поддержание занятости, не влияя при этом на вопросы торговых отношений. Регламент не содержит вопросов, касающихся помощи в условиях экспортных отношений.

Регламент освобождает от налогов сумму государственной помощи в области занятости, если она направляется на мероприятия, квалифицируемые как региональная помощь, или для малого и среднего бизнеса, а не для крупных предприятий. Помощь, оказываемая отдельным предприятиям, и помощь, которая не приводит к общему повышению числа работников (например, помощь по переводу лиц, работающих по временным контрактам на постоянные) подлежат выполнению требования о предварительном уведомлении. Предприятия, которые квалифицируются как имеющие право на получение помощи на выживание и реструктуризацию, подлежат выполнению соответствующих инструкций ЕС.

Регламент распространяется на все отрасли кроме угольной промышленности, судостроения и транспорта, которые регулируются отраслевыми правилами.

Создание рабочих мест. Что касается государственной помощи в области занятости, направляемой на создание новых рабочих мест, Регламент устанавливает следующие нормативы:

- в областях и секторах, которые не подлежат получению региональной помощи, совокупная сумма помощи не должна превышать 15% в случае малых предприятий и 7,5% в случае средних предприятий.
- в областях и секторах, которые имеют право на получение региональной помощи, нормативы выше и определяются на основе заранее установленной схемы.

Помощь может представляться максимально в течение двух лет при условии, что созданные новые рабочие места:

- составляют чистое увеличение числа работников,
- рабочие места сохраняются в течение трех лет или двух лет в случае малого и среднего бизнеса,
- создают рабочие места для лиц, никогда не имевших ранее работы или для безработных.

Для получения этой помощи бенефициар должен подать заявку в соответствующие органы государства-члена ЕС.

Прием на работу лиц из неблагоприятной социальной среды или инвалидов

Регламент содержит определение понятий «лица из неблагоприятной социальной среды» и «инвалиды», которые достаточно широкие и включают: в первом случае любых лиц, входящих в число национальных меньшинств, мигрантов или безработных, а во втором - любых лиц, имеющих физические, умственные или психологические расстройства.

В случае оказания помощи на предоставление рабочих мест лицам из неблагоприятной социальной среды или инвалидам государства-члены ЕС вправе предоставлять предприятиям помощь до 50% (для лиц из неблагоприятной среды социальной среды) и 60% (для инвалидов) от фонда заработной платы и обязательных платежей в фонды социального страхования сроком на один год. Помощь может также оказываться на компенсацию снижения производительности в результате найма таких рабочих, а также на обустройство для них помещений и оказание специальной помощи.

ПРИЛОЖЕНИЕ С6: Проект статьи «Прочие, связанные с ОЭЗ стимулы и преимущества»

Стимулы и преимущества, относящиеся к ОЭЗ, обычно включают освобождение от тарифов, установленных государственными монополиями, от преимущественных портовых сборов и преимущественных тарифов за пользование, а также особые права на пользование услугами телекоммуникационной связи.

- (a) Резиденты ОЭЗ освобождаются от уплаты привилегий государственным монополиям, включая, но, не ограничиваясь, обязательными поставками, квотами, преимущественными правами, платежами или сборами любого рода. Резиденты ОЭЗ вправе использовать любых перевозчиков для эскорта и импорта товаров без каких-либо ограничений.
- (b) Электроэнергия поставляется резидентам ОЭЗ национальной энергетической службой по дисконтированным тарифам, равным или ниже тарифов, взимаемых с высокоприоритетных, энергоемких потребителей электроэнергии.
- (c) Резиденты ОЭЗ вправе устанавливать свое собственное оборудование по выработке электроэнергии для обслуживания своей собственной деятельности.
- (d) Резиденты ОЭЗ получают преимущества от преференциальных портовых сборов за услуги, оказываемые национальными портами.
- (e) Резиденты ОЭЗ вправе покупать и монтировать свои собственные телекоммуникационные системы, такие как наземные спутниковые станции и микрокомпьютерные системы для осуществления международной связи. Несмотря на вышесказанное, собственность на все установленное в ОЭЗ оборудование международной связи остается за министерством, отвечающим за телекоммуникации. Однако резиденты ОЭЗ вправе лично покупать такие наземные спутниковые станции и микрокомпьютерные системы, если считают это экономически выгодным, при условии, что такое оборудование после его монтажа и передачи государственному органу по телекоммуникации используется исключительно по выделенным для ОЭЗ линиям. Государственный орган по телекоммуникации обязуется взимать с резидентов ОЭЗ без какого-либо повышения тарифы, самые выгодные на такие услуги, имеющиеся у компании Intelsat.