

Особенности государственного регулирования свободных экономических зон в мире

© 2009 Ю.В. Баженова

Дипломатическая академия Министерства иностранных дел России

Обосновано, что в последние десятилетия свободные экономические зоны позволяют реализовывать национальные интересы участвующих стран с использованием ресурсов отечественных и зарубежных инвесторов, выделяя приоритетные проекты, отрасли и регионы, где их использование наиболее целесообразно, и создавая для этого благоприятный механизм государственного регулирования, предоставляя внешнеторговые, финансовые, налоговые и административные льготы и обеспечивая политическую стабильность, инвестиционные гарантии, качество инфраструктуры, квалификацию рабочей силы, упрощение административных процедур и др.

Ключевые слова: мировое хозяйство, свободные экономические зоны, национальные интересы, государственное регулирование.

Свободные экономические зоны (СЭЗ) являются объективной необходимостью процесса развития мирового хозяйства, они тесно связаны между собой и имеют большое значение для участвующих в нем стран. В частности, достижение целей инвестирования объективно обуславливает образование особой экономической модели, отвечающей интересам участников как экспорта, так и импорта капитала. Особая экономическая модель представляет собой продукт сотрудничества и, следовательно, компромисса между инвесторами и правительствами вывозящих и принимающих стран. В рамках этого процесса в последние десятилетия свободные экономические зоны позволяют реализовывать национальные интересы каждой из участвующих в них стран с использованием ресурсов отечественных и зарубежных инвесторов, выделяя приоритетные проекты, отрасли и регионы, где их использование наиболее целесообразно, и создавая для этого благоприятный механизм государственного регулирования.

СЭЗ представляют собой одну из важнейших форм развития и повышения эффективности национальных экономик, укрепления внешнеэкономических связей, обеспечения участия стран в международном разделении труда и их интеграции в мировое хозяйство, оставаясь в то же время особым видом государственного регулирования экономической деятельности в рамках национальных границ. Как отмечает М.М. Богуславский, «правовое регулирование осуществляется на двух уровнях - на уровне внутреннего законодательства и на уровне международных договоров. Эти уровни взаимосвязаны»¹.

В современных теоретических работах, посвященных проблемам свободных экономичес-

ких зон, последние трактуются как механизм выборочного сокращения масштабов государственного вмешательства в регулирование экономических процессов в стране. Данное регулирование охватывает весь спектр инструментов, связанных с действием преференциального режима хозяйствования. При таком подходе к государственному регулированию деятельности в свободной экономической зоне это не только и не столько обособленная географическая территория, сколько скорее часть национального экономического пространства, где введена и применяется определенная система льгот и стимулов, не используемая в других его частях.

Понятие государственного регулирования свободной экономической зоны отражает различные формы либерализации экономики, приоритетные направления которой исторически изменялись. Так, когда основой международных экономических отношений была торговля, это способствовало развитию зон беспошлинной торговли (порто-франко), вольных городов и торговых союзов (Ганза), где создавались условия для высокой оборачиваемости капитала.

Первоначально регулирование «свободных портов» было направлено на развитие местного рынка, а затем и для содействия расширению международной торговли. Товары хранятся на складах ограниченный срок, расфасовываются, пересортировываются и перерабатываются, после этого поставляются на внутренний рынок данной страны с уплатой пошлины или вывозятся беспошлинно за границу.

Однако по мере монополизации рынка к началу 1960-х гг. государственное регулирование стало смещаться к усилению протекционизма. Количество «свободных портов», которым была присуща преимущественно коммерческая деятельность, стало сокращаться, а начали создаваться

¹ Богуславский М.М. О правовом статусе свободных экономических зон в СССР // Сов. государство и право. 1989. № 12. С. 12.

свободные экономические зоны, где все большее значение приобретает переработка товара. При этом государственное регулирование стимулирует осуществление тех операций, которые увеличивают прибавочную стоимость товара. Отметим, что повышение прибавочной стоимости товара при отсутствии таможенных и других пошлин становится отличительной чертой государственного регулирования экономических зон в США.

Мировой практике известны два альтернативных метода создания СЭЗ - "сверху" и "снизу". В первом случае свободные экономические зоны создаются в соответствии с государственной программой и преимущественно на бюджетные средства, управляются ведомственной структурой и предусматривают разрешительный порядок осуществления частных инвестиций (Китай, частично Южная Корея). Во втором случае (он сегодня распространен в мире гораздо шире) свободной зоной управляет юридическое лицо в виде компании развития (частной или смешанной формы собственности), которая строит отношения с инвесторами на гражданско-правовой договорной основе, при заявительном (ведомительном) порядке инвестирования.

Принцип создания зон "сверху", в частности разрешительный порядок инвестирования, влечет за собой усложненную систему администрирования в ОЭЗ. Не случайно многие положения Закона о свободных экономических зонах в Российской Федерации посвящены тем или иным вопросам администрирования ОЭЗ, взаимоотношения органов их управления с резидентами.

Прерогативы законодательной власти передаются органам исполнительной власти с отстранением первой от участия в процессе принятия решений (в частности, в отношении расходования бюджетных средств). Все ключевые вопросы создания и функционирования ОЭЗ переведены в сферу правительственных постановлений и ведомственного регулирования. Поэтому важным моментом в создании свободных экономических зон является роль различных государственных и муниципальных органов управления. В большинстве стран, как развитых, так и развивающихся, экономические зоны учреждаются решением центральных правительственных органов, министерствами планирования или финансов. Эти органы обладают необходимым опытом в сфере управления крупными проектами, а также весьма компетентны в области внешнеэкономических связей. Однако имеется достаточно много примеров, когда экономические зоны создаются и управляются местными муниципальными властями.

В условиях мирового финансового кризиса государственное регулирование многих сфер экономики стало усиливаться. На всемирном экономическом форуме в Давосе в 2009 г. обсуждались такие вопросы, как возросшая роль государства в экономике и использование его ресурсов для регулирования рынков².

Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в особых экономических зонах существует во всех странах мира. При этом формы и методы государственного воздействия на экономику, а также субъектов предпринимательства достаточно разнообразны в зависимости от исторических традиций страны, условий развития экономики, национального характера народа³.

Одним из наиболее важных оснований осуществления административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в особых экономических зонах является экономическое основание. Прежде всего, это связано с невозможностью полной саморегуляции рыночного механизма. Функции регулирования должны взять на себя государство. Представляется очевидным, что содержание административно-правового регулирования предпринимательской деятельности в особых экономических зонах прямо или косвенно зависит от законодательства, регламентирующего предпринимательскую деятельность вообще.

Как показывает зарубежный опыт, административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в особых экономических зонах должно быть направлено на поддержание и обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к необходимой инфраструктуре, на защиту конкуренции, введение специальных налоговых режимов, а также на создание благоприятных условий для привлечения инвестиций.

Государство, определяя административно-правовые аспекты предпринимательской деятельности, устанавливает формы и методы регулирования субъектов предпринимательской деятельности. В этой связи административно-правовое регулирование должно стать эффективным элементом административно-правовой политики государства в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности, тем более в

² Ведомости. 2009. 28 янв.

³ См.: Лантев В.В. Современные проблемы предпринимательского (хозяйственного) права // Предпринимательское право в XXI веке: преемственность и развитие. М., 2002. С. 21; Смородинская Н., Белова Г., Богачева О. Свободные экономические зоны: уроки мировой практики. М., 1993; Гуцериев М.С. Свободные экономические зоны (опыт, проблемы, перспективы). М., 1997.

особых экономических зонах. Однако, как показывает практика, положительные моменты административно-правового регулирования предпринимательской деятельности проявляются недостаточно эффективно, тогда как негативные превратились в особую группу факторов, препятствующих нормальному развитию предпринимательской деятельности во многих странах.

Как следствие неэффективной работы органов исполнительной власти возникают специфические трудности в развитии предпринимательской деятельности, которые в последнее время называют административными барьерами и преодоление которых возможно лишь при совершенствовании форм и методов административно-правового регулирования экономических отношений вообще и предпринимательских в частности.

В Бразилии действует одна свободная экономическая зона - "Манаус". Решение о создании свободной экономической зоны "Манаус" было принято Национальным конгрессом Бразилии в качестве экономической альтернативы развития и интеграции района Внутренней Амазонии в экономику всей страны. Закон от 6 июня 1957 г. № 3173 о создании СЭЗ "Манаус" предусматривал выполнение Программы регионального развития, направленной на экономическое возрождение региона. Фактически СЭЗ "Манаус" была создана через 10 лет Декретом от 28 февраля 1967 г. № 288/67, в котором, в частности, отмечается, что СЭЗ "Манаус" представляет собой зону свободной торговли и специальных налоговых льгот сроком на 30 лет.

Статьей 40 Акта временных конституционных постановлений действующей Конституции Бразилии от 5 октября 1988 г. налоговые льготы были продлены до 5 октября 2013 г., а единственным параграфом этого Акта определено, что только федеральные законы могут устанавливать или заменять критерии, согласно которым утверждается или нет реализация различных проектов в СЭЗ "Манаус". С принятием Закона от 30 декабря 1991 г. № 8.587 в СЭЗ был образован режим свободной зоны; устранены глобальные годовые ограничения импорта, образован Международный торговый порт СЭЗ "Манаус". В 1967 г. для управления СЭЗ "Манаус" был создан специальный орган - Управление СЭЗ "Манаус".

Общей характерной чертой различных видов свободных экономических зон является наличие благоприятного инвестиционного климата, включающего в себя таможенные, финансовые, налоговые льготы и преимущества по сравнению с общим режимом для предпринимателей, существующим в той или иной стране.

Конкретные льготы и стимулы имеют некоторые количественные отличия по зонам разных стран; по существу они, как правило, сходны. Выделяют четыре основные группы льгот:

1. Внешнеторговые льготы. Предусматривают введение особого таможенно-тарифного режима (снижение или отмену экспортно-импортных пошлин) и упрощенного порядка осуществления внешнеторговых операций.

2. Налоговые льготы. Содержат нормы, связанные с налоговым стимулированием конкретных видов деятельности или поведения предпринимателей. Эти льготы могут затрагивать налоговую базу (прибыль, стоимость имущества и т.д.), отдельные ее составляющие (амортизационные отчисления, издержки на зарплату, научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, транспорт), уровень налоговых ставок, вопросы постоянного или временного освобождения от налогообложения.

3. Финансовые льготы. Включают различные формы субсидий. Они предоставляются в виде более низких цен на коммунальные услуги, снижения арендной платы за пользование земельными участками и производственными помещениями, льготных кредитов и др.

4. Административные льготы. Предоставляются администрацией зоны с целью упрощения процедур регистрации предприятий и режима въезда-выезда иностранных граждан, а также оказания различных услуг.

Названные льготы применяются в самых различных комбинациях. Льготы, предоставляемые свободным экономическим зонам, не всегда являются главным стимулом для притока в страну иностранного капитала. Более существенными в этом отношении могут оказаться такие факторы, как политическая стабильность, инвестиционные гарантии, качество инфраструктуры, квалификация рабочей силы, упрощение административных процедур и др.

Вместе с тем при таких равных условиях на первый план выступают предоставляемые зоной льготы.

Для иностранных вкладчиков капитала в мировой практике государственного регулирования экономических зон также применяется широкая гамма льгот и стимулов. Как правило, они зависят от специфических условий каждой свободной экономической зоны. Обычно, кроме отмены таможенных пошлин, предусматриваются следующие льготы: отмена какого-либо налогообложения в счет права на экспорт, освобождение от других налогов, прежде всего на недвижимое имущество, а также местных (областных) налогов, имеющихся в ряде стран; отмена нало-

гов на доход иностранного персонала, работающего в свободной экономической зоне; полная или частичная отмена налогов на прибыль зональных предприятий на определенный срок и в зависимости от ряда условий.

Предоставления налоговых, таможенных и тарифных льгот иностранным инвесторам явно недостаточно, необходимо опережающее развитие инфраструктуры: дорожно-транспортной сети, аэропортов, водо- и энергоснабжения, системы телекоммуникаций, складских помещений, гостиничных комплексов и зон отдыха. При проектировании зон следует ориентироваться не на действующие в принимающей стране стандарты инфраструктурного обслуживания, а на уровень, достигнутый в развитых странах.

Например, в Южной Корее предприятия, созданные в свободной экономической зоне, в первые пять лет полностью освобождаются от налогов, а в последующие три года налоги им снижаются на 50%.

В Шри-Ланке полная отмена налогообложения длится от двух до десяти лет в зависимости от специфики функционирования предприятий экономической зоны, при этом учитывается число занятых на предприятии, приток конвертируемой валюты, применяемая технология и т.д.

Заметная роль свободных экономических зон в социально-экономическом развитии отдельных обособленных районов разных стран, той или иной отрасли производства, в привлечении иностранного капитала или оживлении деятельности мелкого и среднего отечественного предпринимательства, тем не менее, не является достаточным основанием рассматривать их как универсальный способ модернизации экономики. Степень влияния свободных экономических зон на остальную территорию многих развивающихся стран довольно ограничена. В особенности это справедливо для промышленно развитых стран, где, как правило, и не ставится специальной задачи распространения такого влияния. Организация свободных экономических зон играет поддерживающую, стимулирующую роль в оживлении предпринимательской деятельности данного региона или в акцентировании внимания на развитии той или иной отрасли экономики. В то же время, хотя функционирование свободных экономических зон в развивающихся странах не является панацеей по решению их многообразных социально-экономических проблем, они играют весьма заметную роль в экономике и обществе этих стран.

Для многих развивающихся стран свободные экономические зоны становятся полюсами торгово-экономического, научно-технического и социального роста. Кроме того, в них отрабатывается модель в той или иной степени открытой экономики, пути интеграции в мировую экономику.

Образование свободных экономических зон, особенно развивающихся странах, сопряжено со значительными капиталовложениями и последующими существенными усилиями государства по их развитию. Без строго определенной централизованной поддержки они практически нежизнеспособны. По обследованию, проведенному Институтом Востоковедения РАН по 26 странам, собственные затраты по привлечению иностранных инвестиций в свободные экономические зоны составили в среднем 4 долл. на 1 долл. зарубежных инвестиций. В КНР, например, иностранные вложения в свободные экономические зоны составили в 5,5 раза меньше китайских. По существу, вся инфраструктура свободных экономических зон КНР была создана за счет централизованных государственных средств.

При многочисленных примерах успешного функционирования свободных экономических зон имеют место и неудачные попытки их организации. Так, создание в Шри-Ланке, Гватемале, Либерии, Сенегале и других странах разного рода свободных экономических зон не только не увенчалось успехом, но многие из них вообще перестали функционировать. Позднее были предприняты попытки их реанимации, в той или иной степени успешные. К основным причинам неудач в работе СЭЗ в этих странах можно отнести политические, экономические, организационные.

Политические причины связаны с общеполитической нестабильностью в стране, гражданскими волнениями, вплоть до военных действий. К экономическим причинам, прежде всего, следует отнести чрезмерно усложненное, запутанное, с точки зрения инвестора, законодательство об инвестиционном режиме в зоне. Бюрократическая организованность управления свободными экономическими зонами, наличие многочисленных малооправданных процедур для регистрации иностранного инвестора в зоне, плохая пропаганда и реклама преимуществ специальной зоны - все это также заметно отражается на ее судьбе. Число стран и регионов, где свободные экономические зоны не дают пока заметного эффекта для народного хозяйства, еще значительно.

Мировой опыт показывает, что основными причинами низкой эффективности уже работающих зон являются: неправильный выбор территории их размещения; недостаточная подготовка "площадки" - слабый инвестиционный начальный толчок, отсутствовавшая или непрофессиональная предварительная экспертиза; ненадлежащее качество производственной и социальной инфраструктуры в зоне; несистемное введение налоговых льгот; плохо отлаженный механизм функционирования СЭЗ; выпуск фирмами-резидентами неконкурентоспособной продукции.