

Л. В. Царева

ПОНЯТИЕ СВОБОДНОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ (СЭЗ)

Для обозначения свободной экономической зоны (СЭЗ) в современной литературе используется большое количество различных терминов: «свободная предпринимательская зона», «зона свободной торговли», «свободная таможенная зона», «беспошлинная зона», «специальная экономическая зона», «зона свободного предпринимательства», «зона высоких технологий» и другие. Нормативные акты стран СНГ по-разному называют, по существу, одно и то же образование. Так, в Республике Казахстан экономические зоны называются специальными, Закон Киргизской Республики именует их свободными, в Республике Молдова существует зона свободного предпринимательства «Экспо-бизнес – Кишинеу». В нормативных актах только Российской Федерации встречаются такие обозначения, как зона свободного предпринимательства¹, особая экономическая зона (в Магаданской области)², свободная экономическая зона (в Калининградской области)³, регион интенсивного экономического развития (Осетия)⁴, свободная таможенная зона («Московский Франко-Порт»)⁵.

Отсутствие единства в терминологии на практике объясняется наличием большого количества видов СЭЗ, функциональный оттенок каждого из которых отражается в названии⁶, и отсутствием единого концептуального подхода к данному вопросу. По мнению Н. А. Черкасова, расширительная трактовка СЭЗ недопустима. Их разграничение он проводит по критерию связи с международными интеграционными мероприятиями. Зоны свободного предпринимательства имеют лишь опосредованную связь с этими мероприятиями и направлены, в первую очередь, на развитие совместного предпринимательства, т. е. на взаимодействие между субъектами предпринимательства. Свободные экономические зоны автор предлагает называть специальными открытыми районами, так как они непосредственно связаны с международными интеграционными мероприятиями на межгосударственном уровне и обязательно предполагают заключение международных договоров⁷. Однако названный критерий разграничения территориальных образований может использоваться для классификации видов свободных экономических зон на международные и внутригосударственные, но не является достаточным для введения и закрепле-

ния самостоятельных терминов, которые предполагают разную сущность. Ведь и те и другие предполагают определенную территориальную обособленность и установление особого режима осуществления предпринимательской деятельности.

Е. Ф. Авдокушин считает, что для рассматриваемых образований больше подходит термин «специальные экономические зоны», так как они, по существу, являются специальными в смысле экстерриториальности, по условиям уровня жизни работников зоны, концентрации производственного потенциала и др.⁸ Этот подход характерен для украинского законодателя, который в качестве основного термина в нормативных правовых актах использует понятие «специальной экономической зоны», указывая при этом в скобках «свободная»⁹. Белорусский законодатель употребляет в нормативных правовых актах единый термин «свободная экономическая зона» как общее понятие для всех видов СЭЗ¹⁰. Данный подход представляется логичным и обоснованным, во-первых, в связи с многолетней традицией и установившимися взглядами на рассматриваемые территориальные образования, во-вторых, изобретение нового термина не имеет ни практического, ни теоретического значения, поэтому далее в статье мы апеллируем именно к этому обозначению.

В научных исследованиях понятие «СЭЗ» в основном рассматривается как экономическая категория. Я. С. Друзик называет свободные экономические зоны областями очень высокой концентрации торговых, финансовых, производственных, технологических связей: «Они являются очагами высокого уровня развития рыночных отношений, предпринимательства, местом совершенствования технологии и управленческого механизма»¹¹. Большинство авторов исследуют СЭЗ как форму внешнеэкономического сотрудничества¹². Существует подход к СЭЗ как к одному из основных условий международной экономической интеграции, развертывающейся в отдельных регионах мирового хозяйства¹³. Мы не ставим целью оспорить эти подходы. Наша задача – определить и проанализировать понятие СЭЗ под иным углом – с точки зрения права, а поэтому считаем необходимым указать здесь на некоторые противоречия и неясности.

К. А. Семенов определил свободные экономические зоны как «географические территории, которым их политические центры предоставляют более льготный по сравнению с общепринятым для данного государства режим хозяйственной деятельности. Иными словами, они являют собой анклав, где осуществляется выборочное сокра-

щение государственного вмешательства в экономические процессы, т. е. составляют обособленную часть национального экономического пространства, на которой применяется определенная система льгот, не используемая на других территориях данного государства»¹⁴. В этом определении нельзя согласиться с тем, что льготный режим хозяйственной деятельности предоставляется территории. Данным режимом наделяются субъекты хозяйствования, расположенные на ней, а не сама территория, которая хозяйственную деятельность не осуществляет. Что касается использования термина «анклав», то необходимо делать оговорку о толковании данного понятия не в контексте государственного и международного права, где под анклавом понимается территория одного государственно-правового образования, окруженная территорией другого государства, а речь идет именно об особом, чисто экономическом образовании, продолжающем оставаться в пределах государства. Свободная экономическая зона, независимо от цели ее создания, является неотъемлемой частью государственной территории. Кроме того, не все льготы, предоставляемые на территории СЭЗ, связаны с сокращением государственного вмешательства в экономические процессы.

Некоторые ученые рассматривают СЭЗ как искусственно созданное государством «вкрапление» в национальную экономическую среду и экономически значительно отличающуюся от нее¹⁵. Такой подход является, на наш взгляд, слишком широким и общим. Не ясно, в чем выражаются «значительные отличия от национальной экономической среды». Иногда само по себе месторасположение субъекта хозяйствования имеет очень важное значение для осуществления той или иной деятельности, что влечет отличие от условий осуществления этой же деятельности в любом другом месте на территории того же государства.

Определение Н. А. Черкасова, согласно которому «свободные экономические зоны (районы) – своеобразные анклавные национальных хозяйств, функционирующие в международном режиме по правилам и нормам, принятым в странах с развитой рыночной экономикой»¹⁶, на наш взгляд, не носит общего характера. Функционирование территории в международном режиме предполагает, что деятельность на ней регламентируется международным договором. Данное обстоятельство имеет место при создании международных СЭЗ, что является частным случаем создания свободных экономических зон. На территории СЭЗ обычно действуют правила и нормы того государства, где она расположена. Возможно, что развивающиеся страны создают СЭЗ для ап-

робирования действия на этой ограниченной территории норм, аналогичных действующим в странах с развитой рыночной экономикой, однако это – также частный случай; более того, даже в этой ситуации речь идет о применении национальных правовых норм.

Существует подход к СЭЗ как к инструменту выборочного сокращения масштабов государственного вмешательства в рыночную инфраструктуру для достижения не только стратегических целей, но и реализации конкретных хозяйственных задач¹⁷. На наш взгляд, такая формулировка не содержит типичных черт СЭЗ, а лишь указывает на одну из возможных функций территориального образования.

Нормативное определение СЭЗ на международном уровне содержится в приложении VIII к Киотской конвенции 1973 г.¹⁸, где она понимается как часть территории страны, на которой товары рассматриваются как объекты, находящиеся за пределами национальной таможенной территории и потому не подвергающиеся обычному таможенному контролю и налогообложению. Этим определением следует руководствоваться при применении самой Конвенции, которая направлена на упрощение и гармонизацию таможенных процедур. То есть оно определяет классическую свободную таможенную зону, а следовательно, носит ограниченный характер.

Семантический анализ термина «свободная экономическая зона» (СЭЗ) позволяет выделить следующие элементы этого понятия:

а) слово «зона» указывает на такой признак, как определенная территория. Образование СЭЗ, по общему правилу, подразумевает ограниченную часть национальной территории принимающего государства, на которой образуется зона. Любая СЭЗ, независимо от ее месторасположения и цели создания, остается неотъемлемой частью государственной территории; следовательно, она находится под его национальной юрисдикцией и не пользуется правом экстерриториальности. Правовое регулирование в этих районах, как и на территории принимающего государства в целом, осуществляется как на уровне внутреннего законодательства, так и на уровне международных договоров, таких, например, как договоры по вопросам налогообложения, о взаимном содействии и защите инвестиций и т. д.;

б) слово «свободная» отражает такой характерный признак СЭЗ, как предоставление всем или некоторым субъектам, расположенным на территории зоны, определенного набора льгот и преференций, что позволяет отличать субъектов хозяйствования, имеющих статус резидента СЭЗ от «обычных» субъектов хозяйствования. Следует под-

черкнуть, что особый правовой режим для резидентов СЭЗ создается государством преднамеренно для достижения определенных целей и закрепляется в соответствующей форме – в нормативно-правовом акте. При этом необходимо иметь в виду, что термин «свободная» не означает существование в СЭЗ абсолютной свободы, т. е. не влечет возможности осуществления там любых действий без какого-либо контроля со стороны государства. Это наименование принято не случайно: такие зоны «должны быть не столько действительно экономически свободными, сколько особыми, специальными»¹⁹;

в) то обстоятельство, что льготы и преференции направлены на осуществление предпринимательской деятельности, а также что СЭЗ создается для достижения определенных целей в экономической сфере, подчеркивается словом «экономическая».

Нормативное определение СЭЗ в Республике Беларусь содержится в ст. 1 Закона Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. «О свободных экономических зонах». Законодатель определил свободную экономическую зону как часть территории Республики Беларусь с точно определенными границами и специальным правовым режимом, устанавливающим более благоприятные, чем обычные, условия осуществления предпринимательской и иной хозяйственной деятельности. Из законодательной дефиниции можно выделить следующие признаки СЭЗ.

Во-первых, СЭЗ – это часть территории Республики Беларусь. Речь идет о части как государственной, так и таможенной территории республики. В этом заключается отличие от определения, данного СЭЗ Киотской конвенцией, где СЭЗ пользуется таможенной экстерриториальностью. Территория СЭЗ может совпадать с территорией, определяемой административно-территориальным делением, может быть единой, а также состоящей из нескольких, не соединенных между собой участков. Создание СЭЗ не предполагает каких-либо административно-территориальных изменений, передвижения границ как в пределах государства, так и вне его.

Во-вторых, границы этой территории точно определены. Из ст. 8 Закона следует, что границы СЭЗ определяются местными исполнительными и распорядительными органами и утверждаются Советом Министров. Указ Президента Республики Беларусь от 20 марта 1996 г. «О свободных экономических зонах на территории Республики Беларусь» называл эти границы административными. Это могло означать, что предполагалось создание СЭЗ, территория которых совпадает с территорией административно-территориальных единиц либо выде-

ление СЭЗ в самостоятельные административно-территориальные единицы.

В-третьих, на территории СЭЗ действует специальный правовой режим. Этот правовой режим может устанавливаться двояко: путем включения в законодательные акты, действующие на всей территории Республики Беларусь, положений о неприменении определенных норм к резидентам СЭЗ, либо путем издания специальных нормативных правовых актов, регулирующих только деятельность в СЭЗ (специальное законодательство). В свою очередь, специальное законодательство о СЭЗ республики можно подразделить на две группы нормативных правовых актов.

К первой относятся акты, регулирующие деятельность всех СЭЗ в республике. Во вторую группу входят нормативные правовые акты «индивидуального» характера. Такое разделение имеет практическое значение, так как возможность принятия нормативных правовых актов, регулирующих деятельность только в какой-либо одной СЭЗ, позволяет создавать различные условия хозяйствования в разных СЭЗ с учетом потребностей и возможностей региона. В настоящий момент для Беларуси характерно, что правовое регулирование всех пяти существующих СЭЗ имеет множество сходных черт, и состав предоставляемых льгот имеет незначительные различия. Поэтому для инвестора решающее значение при выборе той или иной СЭЗ имеет только ее месторасположение и развитость инфраструктуры региона.

Содержание специального правового режима составляют правовые нормы, устанавливающие особый порядок и условия налогообложения, валютного, таможенного и иного регулирования в СЭЗ (ч. 1 ст. 2 Закона «О свободных экономических зонах»).

В-четвертых, специальный правовой режим в СЭЗ создается для осуществления предпринимательской и иной хозяйственной деятельности. Согласно п. 1 ч. 2 ст. 1 ГК предпринимательская деятельность – это самостоятельная деятельность юридических и физических лиц, осуществляемая ими в гражданском обороте от своего имени, на свой риск и под свою имущественную ответственность и направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи вещей, произведенных, переработанных или приобретенных указанными лицами для продажи, а также от выполнения работ или оказания услуг, если эти работы или услуги предназначаются для реализации другим лицам и не используются для собственного потребления.

Что касается «иной хозяйственной деятельности», то нормативно-го определения этого термина ни общее, ни специальное законодательство не дает. Из формулировки Закона следует лишь, что хозяйственная деятельность является более широким понятием, чем предпринимательская.

В-пятых, для специального правового режима в СЭЗ характерны более благоприятные, чем обычные условия осуществления предпринимательской деятельности. Термин «более благоприятные условия» имеет оценочный характер. Критерии определения благоприятности условий нормативно не установлены, что позволяет констатировать пробел в законодательстве и влечет невозможность ссылаться на нормативное определение СЭЗ при возникновении спорных ситуаций. Такая ситуация может возникнуть, например, при изменении законодательства.

Нормативное определение СЭЗ не дает возможности понять, на кого распространяется специальный правовой режим СЭЗ: на всех субъектов, находящихся на территории СЭЗ или только на определенную их категорию. Из анализа Закона «О свободных экономических зонах» следует, что правовой режим СЭЗ не действует автоматически в отношении всех субъектов, расположенных на территории СЭЗ. На основании проделанного анализа некоторых определений и законодательной дефиниции СЭЗ правильной представляется следующая формулировка: *«Свободная экономическая зона — это часть территории государства с точно определенными границами, резиденты которой осуществляют предпринимательскую деятельность в соответствии со специальным правовым режимом, имеющим льготный характер по сравнению с режимом иных субъектов хозяйствования государства».*

В заключение хотелось бы проанализировать обоснованность выделения многими авторами двух концептуальных подходов к организации СЭЗ: территориального и режимного (точечного) ²⁰.

Территориальная концепция подразумевает выделение части территории принимающего государства из остальной его территории и установление на этой территории специального льготного режима для расположенных на этой территории субъектов хозяйствования.

Режимная концепция СЭЗ исходит из отождествления зоны с преференциальным режимом, предоставляемым определенному виду предпринимательской деятельности или определенному предприятию; при этом географическое место нахождения субъекта хозяйствования

не имеет значения. Согласно этому подходу к СЭЗ относят отдельные предприятия, пользующиеся особыми льготами (точечные зоны). В данном случае термин СЭЗ используется для характеристики статуса предприятия, и, следовательно, свободной экономической зоной может являться промышленное предприятие, банковское учреждение, морская пристань, торговый прилавок и т. д. В качестве сильной стороны режимного подхода называется установление специфических связей иностранных и совместных предприятий с экономикой и «возможность иностранного капитала самому выбирать оптимальные территории для своей деятельности»²¹.

Выделение режимной концепции создания СЭЗ, а следовательно, и такого вида СЭЗ, как точечные, представляется ошибочным. При таком подходе признак территории, который, как было показано выше, является обязательным для СЭЗ, отсутствует. Если даже считать, что адрес юридического лица, имеющего статус резидента СЭЗ, определяет границы и месторасположение самой СЭЗ, то при его смене, что осуществляется самостоятельно юридическим лицом, без издания какого-либо нормативного правового акта, происходило бы и изменение места нахождения самой СЭЗ. При этом, если то или иное предприятие пользовалось преференциальным правовым режимом, то и в случае смены места расположения оно сохраняет за собой предоставленные льготы.

Большинство стран, целью которых является привлечение иностранных инвестиций, устанавливают льготы и преференции для коммерческих организаций с участием иностранного капитала либо предприятий определенного сектора экономики путем закрепления их в нормативных правовых актах. Однако при этом законодателем никогда не используется термин «СЭЗ». Например, согласно ст. 91 Инвестиционного кодекса Республики Беларусь²² прибыль коммерческих предприятий с иностранными инвестициями, доля иностранного инвестора в уставном фонде которых составляет более 30 %, полученная от реализации продукции собственного производства, освобождается от уплаты налога в течение трех лет с момента ее объявления. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь и Национального банка Республики Беларусь от 21 марта 2001 г. «Об освобождении энерго-, газо- и нефтеснабжающих организаций от обязательной продажи иностранной валюты на торгах открытого акционерного общества «Белорусская валютно-фондовая биржа»»²³ организации, принадлежащие к определенному сектору экономики, освобождаются от обя-

зательной продажи средств в свободно конвертируемой валюте и российских рублях.

Льготы и привилегии могут предоставляться субъекту хозяйствования и в индивидуальном порядке – путем издания индивидуального правового акта, однако и в этом случае государством не имеется в виду создание свободных экономических зон. В качестве примера можно привести Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 июня 2001 г. «О предоставлении белорусско-германскому совместному предприятию “Общество с ограниченной ответственностью “Метапак” налогового кредита для уплаты таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость»²⁴, которое принято в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 27 февраля 2001 г. «Об упорядочении предоставления льгот по налогам и таможенным платежам»²⁵. Еще дореволюционный цивилист Д. И. Мейер определил привилегию как право, предоставленное отдельному лицу, как изъятие из общего закона, установленное в его пользу по исключению²⁶. Как правило, эти льготы являются отрицательными, т. е. дают право на воздержание от осуществления действий, требуемых общим законом (освобождение от уплаты налога, от продажи иностранной валюты), и не имеют исключительного характера, так как одновременно могут быть предоставлены нескольким субъектам.

Таким образом, в результате установления преференций и (или) льгот субъекту хозяйствования или определенной их категории фактическая СЭЗ не возникает: признак преференциального режима является недостаточным для констатации наличия свободной экономической зоны.

Сторонники режимного подхода создания СЭЗ в качестве примера такой зоны обычно приводят магазины беспошлинной торговли «дьюти фри»²⁷. Белорусский законодатель квалифицирует магазин беспошлинной торговли, в первую очередь, как таможенный режим (ст. 52 Таможенного кодекса Республики Беларусь). Термин «магазин беспошлинной торговли» используется также для обозначения специальных магазинов, где реализуются товары, помещенные под таможенный режим магазина беспошлинной торговли. Такой магазин может учреждаться юридическим лицом – резидентом Республики Беларусь при наличии лицензии Государственного таможенного комитета. Следовательно, при учреждении «дьюти фри» речь идет об осуществлении определенного вида предпринимательской деятельности, но не о возникновении свободной экономической зоны.

Изложенное, на наш взгляд, подтверждает обоснованность выделения режимной концепции создания свободных экономических зон.

¹ О создании зон свободного предпринимательства: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 14.07.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 20. Ст. 650; О создании зон свободного предпринимательства: Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 10.09.1990 г. // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 15. Ст. 162.

² Об Особой экономической зоне в Магаданской области: Федеральный Закон России от 31.05.1999 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 23. Ст. 2807.

³ Об особой экономической зоне в Калининградской области: Закон Российской Федерации от 22.01.1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 224.

⁴ О создании региона интенсивного экономического развития «Осетия»: Постановление Правительства Российской Федерации от 11.06.1996 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 40. Ст. 4649.

⁵ О свободных таможенных зонах «Московский Франко-Порт» и «Франко-Порт Терминал»: Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1993 г. // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 23. Ст. 2166.

⁶ Для ранней стадии создания СЭЗ на территории стран СНГ такое разнообразие терминов может объясняться также неполным уяснением задач создания территорий, где в экспериментальном порядке опробовались бы механизмы рыночной экономики.

⁷ Черкасов Н. А. Свободные экономические зоны и зоны свободного предпринимательства в стратегии интеграции стран-участниц СНГ // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 137.

⁸ Авдокушин Е. Ф. Международные экономические отношения: Учеб. пособие. М., 2000. С. 138.

⁹ Об общих началах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон: Закон Украины от 13.10.1992 // Ведомости Верховной Рады. 1992. № 50. Ст. 676.

¹⁰ О свободных экономических зонах: Закон Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. // Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1999. № 1. Ст. 2.

¹¹ Друзик Я. С. Свободные экономические зоны. Мн., 2000. С. 8.

¹² Абрамчук С. Н. Свободные экономические зоны в Республике Беларусь: проблемы и перспективы развития. Брест, 1999. С. 6; Авдокушин Е. Ф. Указ. соч. С. 138; Сергеев Е. Ю. Международные экономические отношения: Курс лекций. М., 2000. С. 162.

¹³ Черкасов Н. А. Указ. соч. С. 138.

¹⁴ Семенов К. А. Международные экономические отношения: Курс лекций. М., 1998. С. 180.

- ¹⁵ Окрут З. М., Данько Т. П. Свободные экономические зоны в мировом хозяйстве. М., 1998. С. 9.
- ¹⁶ Черкасов Н. А. Указ. соч. С. 138.
- ¹⁷ Сергеев Е. Ю. Указ. соч. С. 163.
- ¹⁸ Международная конвенция по упрощению и гармонизации таможенных процедур (Киотская Конвенция 1973 г.). Приложение VIII // Право и экономика. 1995. № 8. С. 127.
- ¹⁹ Швыдак Н. Г. Законодательство Украины о свободных экономических зонах // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 138.
- ²⁰ Дерюгина С. В. Правовые аспекты понятия «свободная экономическая зона» // Государство и право. 1997. № 5. С. 115; Семенов К. А. Указ. соч. С. 181; Сергеев Е. Ю. Указ. соч. С. 165.
- ²¹ Роль СЭЗ в СССР и странах восточной Европы (материалы ООН). Реферат № 2251-2252 / Российская академия наук. М., 1992. С. 7.
- ²² Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 62. 2/780.
- ²³ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 31. 5/5521.
- ²⁴ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 62. 5/6267.
- ²⁵ Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 23. 1/2443.
- ²⁶ Мейер Д. И. Русское гражданское право. Часть первая. М., 1997. С. 228.
- ²⁷ Авдокушин Е. Ф. Указ. соч. С. 142.