Безикова, Екатерина Витальевна. Особые экономические зоны в Российской Федерации : финансово-правовое регулирование : диссертация ... кандидата юридических наук : 12.00.04 / Безикова Екатерина Витальевна; [Место защиты: Ин-т государства и права РАН].- Москва, 2014.- 220 с.: ил. РГБ ОД, 61 14-12/312

**Введение к работе**

**Актуальность** **темы** **исследования.** Одним из направлений

современной финансово-экономической политики российского государства является выведение страны и ее территорий из кризисного состояния. Стратегическая задача изменения существующей системы заключается в переходе на новый этап инновационного развития экономики путем формирования дополнительных механизмов, учитывающих особенности экономического, научного и природного потенциала регионов. Одним из таких инструментов стал институт особых экономических зон (далее по тексту ОЭЗ)1.

Создание и функционирование особых экономических зон в
Российской Федерации является перспективным направлением для
привлечения инвестиций, активизации предпринимательского потенциала,
повышения конкурентоспособности страны на мировой арене.

Осуществление предпринимательской деятельности в пределах зональных
территорий предполагает предоставление хозяйствующим субъектам ряд
преимуществ финансово-правового характера: государственное

финансирование инфраструктуры, финансовые гарантии, налоговые и фискальные преференции, а также льготы по уплате страховых взносов. Обеспечение оптимального и эффективного правового регулирования данных процессов способствует достижению высокого уровня финансовых возможностей региона.

С точки зрения финансово-правовой науки можно констатировать отсутствие комплексного теоретического подхода к обоснованию финансово-правового режима особых экономических зон в Российской Федерации. Более того, в законодательстве, регламентирующем финансирование особых экономических зон, и регулирующем финансовые отношения по

1 Понятия «особая экономическая зона», «зональная структура», «зональный институт», «зональная территория» будут использоваться в качестве синонимов во избежание повторений в тексте.

осуществлению хозяйственной деятельности на данных территориях,
существуют противоречия и пробелы. Особенно ярко это наблюдается на
примере несогласованности, нечеткости и непоследовательности

нормативных предписаний, закрепляющих финансово-правовые гарантии и стимулы резидентов ОЭЗ как субъектов инвестиционной деятельности. Отдельные правовые положения, направленные на обеспечение исполнения финансовых обязательств (в том числе с целью гармонизации частных и публичных финансовых интересов), отличаются декларативностью и внутренней противоречивостью, что создает условия для легитимности коррупционных деяний и влечет недостаточную защиту нарушенных прав участников отношений, складывающихся в особых экономических зонах.

Актуальность темы исследования усиливается в связи с недостаточно
тщательным теоретическим и практическим анализом финансово-правовой
модели создания особых экономических зон в конкретном регионе.
Несовершенство финансово-правового регулирования создания и

функционирования зональных институтов, применимого к особенностям российской действительности, не только препятствует достижению целей ОЭЗ, негативно влияет на мобилизацию инвестиций в экономику региона и страны в целом, но и может привести к ошибкам, характерным для прошлых лет.

Необходимость решения указанных проблем и проработки

обоснованных теоретических положений относительно финансово-правового

регулирования особых экономических зон в Российской Федерации

предопределили выбор темы диссертационного исследования.

**Степень научной разработанности темы**. В рамках современной

юридической науки вопросы функционирования особых экономических зон

исследовались учеными различных отраслей права. Вопросы правового

регулирования предпринимательской деятельности на территориях особых

экономических зон в Российской Федерации и использование правового

режима зональных институтов нашли свое отражение в диссертационных

работах Д.Р. Арутюнова, М.В. Батырова, Д.А. Благова, А.В. Гасумяновой, А.А. Гариб, К.С. Свинцовой, Е.Е. Серебряковой, О.В. Флоря, О.Е. Якимовой и др.

Изучению финансово-правового аспекта функционирования особых экономических зон посвящены работы Д. А. Савосика. В своем исследовании автор охарактеризовал правовое регулирование таможенного обложения ОЭЗ, выделил особенности административно-правового регулирования ОЭЗ и специфику налогового режима особых экономических зон в Российской Федерации.

Наряду с этим вопросы финансово-правового регулирования
отношений, складывающихся в сфере функционирования особых

экономических зон, не получили достаточно глубокого и полного

выражения. Существует необходимость дальнейшего теоретического изучения и осмысления правового регулирования финансирования зональных структур и финансового стимулирования предпринимательской деятельности резидентов особых экономических зон, а также выработки предложений по совершенствованию действующего законодательства. Освещение указанной темы ранее не предлагалось в качестве цели диссертационного исследования.

**Цель и задачи исследования**. Целью диссертационного исследования
является разработка и обоснование теоретических положений относительно
финансово-правового режима особых экономических зон в Российской
Федерации и выработка предложений и рекомендаций по

совершенствованию законодательства, регулирующего отношения,

возникающие на территориях особых экономических зон.

Для достижения поставленной цели исследования необходимо решить следующие взаимосвязанные **задачи**:

- исследовать сущность особых экономических зон как объекта

финансово-правового регулирования, определить понятие особых

экономических зон;

определить основные тенденции и выявить проблемы становления и развития законодательства об особых экономических зонах в России;

провести комплексный анализ правового регулирования мероприятий и способов создания и функционирования особых экономических зон в субъектах Российской Федерации;

- выявить специфику правового регулирования финансирования
особых экономических зон в Российской Федерации и рассмотреть
особенности государственной поддержки резидентов ОЭЗ как субъектов
предпринимательской деятельности;

- сформулировать и охарактеризовать систему финансово-правовых
стимулов осуществления хозяйственной деятельности на территориях
особых экономических зон в Российской Федерации;

- выработать предложения по совершенствованию законодательства в
сфере финансово-правового регулирования особых экономических зон в
Российской Федерации.

**Объектом** **диссертационного** **исследования** выступают

правоотношения, возникающие в сфере финансово-правового регулирования особых экономических зон.

**Предметом исследования** являются правовые нормы, регулирующие
отношения, возникающие при создании и функционировании особых
экономических зон в Российской Федерации, и осуществлении

предпринимательской деятельности на данных территориях.

**Теоретическую основу исследования** составляют научные работы ученых-специалистов в области финансового, бюджетного и налогового права: Л.Г. Барановой, М.А. Благовещенской, О.В. Болтиновой, С.Г. Верещагина, О.Н. Горбуновой, С.В. Запольского, М.В. Карасевой, Ю.А. Крохиной, В.Е. Кузнеченковой, Н.Н. Лайченковой, Е.В. Покачаловой, Э.Д. Соколовой, Л.К. Терещенко, Н.И. Химичевой, С.Д. Цыпкина и др.

Межотраслевой характер функционирования особых экономических

зон в РФ потребовал обращения к исследованиям ученых в сфере

административного, гражданского и иных отраслей права: И.Л. Бачило, И.Г. Богданова, М.М. Богуславского, В.Г. Вишнякова, Н.Н. Вознесенской, Н.Г. Дорониной, И.В. Ершовой, С.С. Занковского, А.Н. Козырина, В.В. Лаптева, В.Н. Лисицы, С.П. Мороз, А.В. Пушкина, Ю.Н. Старилова, Е.В. Тереховой, М.А. Цириной и др. Теоретическое обоснование данной категории основано на исследованиях конституционалистов и ученых-теоретиков права: С.С. Алексеева, В.М. Баранова, Н.В. Витрука, Р.З. Лившица, А.В. Малько, Н.И. Матузова, М.Н. Марченко, А.В. Мелехина, С. В. Мирошник, Ю.А. Тихомирова и др.

Экономическая сущность института особых экономических зон

обусловила необходимость научного анализа выводов ученых-экономистов:
В.Д. Андрианова, А.И. Егорова, А. Капустина, А.Н Кузнецова, М.Ю.

Неучевой, Н.А. Орловой, П.В. Павлова, Р.И. Присяжной, С.А. Рыбакова и др.

**Методологическую основу исследования** составляют общенаучный
диалектический метод познания, а также частнонаучные методы познания, в
том числе: историко-правовой, сравнительно-правовой, технико-

юридический, формально-логический.

**Нормативно-правовая и эмпирическая основа исследования**. Правовые нормы, регулирующие отношения в области функционирования ОЭЗ составляют: международные нормативные акты, Конституция РФ, федеральные и региональные законы, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, приказы Министерства экономического развития России и Министерства финансов России.

В работе использовались акты Конституционного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, а также практика налоговых органов, органов государственной власти РФ и субъектов РФ, публикации в средствах массовой информации, интернет-ресурсы.

**Научная новизна диссертационного исследования** заключается в

том, что оно является монографической работой, построенной на

комплексном подходе к формированию и обоснованию научных положений
относительно сущности финансово-правового режима особых

экономических зон в Российской Федерации.

В рамках данного исследования представлена авторская интерпретация
понятий «особая экономическая зона», «финансово-правовой режим особых
экономических зон в Российской Федерации». Диссертантом проведен
правовой анализ мер и способов создания и функционирования особых
экономических зон для наиболее эффективного финансово-правового
регулирования указанных процессов со стороны органов государственной
власти; исследованы правовые механизмы государственного финансирования
функционирования особых экономических зон в Российской Федерации,
государственной поддержки предпринимательской деятельности резидентов
ОЭЗ; предложена и проанализирована система финансово-правовых
стимулов ведения предпринимательской деятельности на указанных
территориях, а также выявлены проблемы такого стимулирования.
Определенной новизной отличаются сформулированные положения по
развитию механизма финансово-правового регулирования

функционирования особых экономических зон и научные рекомендации по
дальнейшему совершенствованию действующего российского

законодательства.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Диссертантом обосновано, что специфика финансово-правового

режима особых экономических зон в Российской Федерации заключается во

введении особого правового режима финансирования экономического

развития этих территорий; в закреплении комплекса взаимосвязанных мер

финансового стимулирования предпринимательской деятельности

резидентов ОЭЗ, дифференцированных в зависимости от типа и вида

конкретного зонального института; в установлении ответственности

субъектов правоотношений, возникающих на территориях ОЭЗ, за

неправомерное использование бюджетных и иных инвестиций.

2. Особый правовой режим финансирования ОЭЗ состоит в
формировании финансовых обязательств субъектов отношений в сфере
функционирования ОЭЗ; определении оснований и источников
финансирования; установлении специальных способов предоставления
бюджетных и частных инвестиций; определении направления и порядка
использования предоставленных денежных средств и других экономических
ресурсов.

3. Содержательным элементом правового механизма финансирования
особых экономических зон выступает система финансовых обязательств. С
учетом субъектного состава автором выделены следующие виды финансовых
обязательств участников отношений в сфере функционирования особых
экономических зон: расходные бюджетные обязательства публично-
правовых образований по финансированию объектов инфраструктуры ОЭЗ;
денежные обязательства Минэкономразвития РФ, исполнительных органов
власти субъектов РФ, исполнительно-распорядительных органов
муниципальных образований по внесению взноса в уставной капитал
управляющей компании ОЭЗ; обязательства управляющей компании по
финансированию объектов инфраструктуры ОЭЗ; обязательства резидентов
ОЭЗ по осуществлению инвестиций (в том числе капиталовложений).

Утверждается, что четкая регламентация финансовых обязательств не только со стороны резидентов, но и со стороны органов управления ОЭЗ (защита инвестиций, передача платы или иное встречное предоставление в целях осуществления хозяйственных мероприятий) позволит сформировать условия, обеспечивающие баланс частных и публичных интересов.

4. Отсутствие в законодательстве об особых экономических зонах в

Российской Федерации условий бюджетного финансирования создает

неоправданную ситуацией широту дискреционных полномочий органов

власти всех уровней и является в известном смысле коррупциогенным

фактором. К условиям бюджетного финансирования предлагается отнести:

экономное, целевое и результативное использование бюджетных инвестиций;

переход в четко определенные сроки на использование механизма государственно-частного партнерства; привлечение управляющей компанией достаточного круга инвесторов; неукоснительное соблюдение органами управления ОЭЗ финансовых обязательств по соглашениям о создании и об управлении ОЭЗ.

5. Комплексный сравнительно-правовой анализ российского
законодательства в сфере ОЭЗ, соглашений о создании ОЭЗ и соглашений об
управлении ОЭЗ позволил выявить пробелы и декларативность норм,
предусматривающих финансово-правовые гарантии и ответственность
органов государственного управления разных уровней за неисполнение
(ненадлежащее исполнение) обязательств по финансированию зональных
территорий, что, в свою очередь, дестимулирует активность частных
инвесторов.

Избыточная бланкетность предписаний, устанавливающих границы
ответственности управляющей компании ОЭЗ за неправомерное

использование бюджетных средств, а также средств, полученных из внебюджетных источников финансирования, создает предпосылки для нецелевого и неэффективного их расходования. Нечетко сформулированные обязанности управляющей компании в области ведения раздельного финансового учета государственных и частных инвестиций препятствует обеспечению прозрачности, повышению достоверности информации об использовании этих ресурсов.

6. Автор приходит к выводу о несовершенстве правового

регулирования отношений в сфере защиты инвестиций резидентов ОЭЗ в

связи с отсутствием в законе и соглашениях об осуществлении

предпринимательской деятельности в ОЭЗ арбитражной оговорки и

конкретных положений об ответственности органов управления ОЭЗ

(оснований возмещения ущерба, условий и порядка исчисления и выплаты

компенсации) в случае неисполнения (ненадлежащего исполнения)

финансовых обязательств. Указанное обстоятельство создает неоправданно

рискованные ситуации для участников в функционировании ОЭЗ, что существенно снижает эффективность инвестиционной политики государства.

7. Несовершенство механизма финансово-правового стимулирования субъектов предпринимательства в особых экономических зонах во многом связано с отсутствием периода предоставления льготного режима в виде максимального снижения налогового бремени предприятия-резидента ОЭЗ; льгот по страховым взносам для резидентов портовых ОЭЗ; положений, предусматривающих ответственность органов исполнительной власти, игнорирующих предоставление денежных средств или льгот на их получение под новые и эффективные инвестиционные проекты, в первую очередь, для резидентов ОЭЗ, которые находятся на начальном периоде (на стадии «startup»); согласования законодательства об особых экономических зонах с законодательством о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

**Теоретическая** **значимость** **исследования.** Сформулированные

автором выводы могут быть использованы для дальнейших научных
исследований, посвященных правовому регулированию особых

экономических зон, а также процессов, происходящих на указанных
зональных территориях. В определенной степени данная работа способствует
познанию закономерностей развития финансово-правовых явлений,

разработке новых научных направлений.

**Практическая значимость исследования.** В диссертации нашли отражение предложения по совершенствованию механизма финансово-правового регулирования ОЭЗ, в связи с чем автором разработаны положения о внесении изменений и дополнений в российское законодательство, а также представлены практические рекомендации для органов государственной власти субъектов Российской Федерации по созданию и дальнейшему развитию особых экономических зон. Выводы диссертационной работы могут быть использованы в нормотворческой

деятельности и правоприменительной практике федеральными и

региональными органами власти, органами управления ОЭЗ.

Материалы диссертации могут быть применены в рамках преподавания
учебных дисциплин «Финансовое право», «Налоговое право»,

«Инвестиционное право», а также для разработки методической литературы, ориентированной на практических работников управляющих органов и организаций ОЭЗ, предпринимателей-резидентов ОЭЗ.

**Апробация результатов диссертационного исследования** состоит в
применении их в учебном процессе при чтении лекций и проведении
семинарских занятий по дисциплинам «Финансовое право», «Налоговое
право» в Национальном исследовательском Томском государственном
университете, Томском государственном университете систем управления и
радиоэлектроники, Западно-Сибирском филиале Российской академии

правосудия г. Томск. Некоторые выводы параграфа 2 гл. 2 были включены в учебное пособие по налоговому праву (ч. 2), разработанное автором для студентов Томского государственного университета систем управления и радиоэлектроники. Концептуальные идеи исследования нашли свое отражение при выполнении технических заданий Департамента инвестиций Томской области «на выполнение научно-исследовательских работ и оказанию услуг по изучению лучших практик и совершенствованию инвестиционного законодательства Томской области в целях создания благоприятного инвестиционного климата на территории региона».

Основные результаты исследования опубликованы в сборниках научных

трудов, в том числе в журналах, входящих в перечень рецензируемых

научных журналов и изданий. Положения диссертации прошли апробацию в

выступлениях на международных, всероссийских, межрегиональных и

региональных научно-практических конференциях в Москве, Томске,

Красноярске, Юрге.

Выводы и рекомендации, сформулированные в работе, рассмотрены,

обсуждены и одобрены на заседании сектора административного права

Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук.

**Структура диссертации** обусловлена содержанием темы и целями исследования. Работа включает введение, две главы, содержащие шесть параграфов, заключение, библиографический список использованной литературы и приложение