

Горян Э.В.

ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ «СВОБОДНЫЙ ПОРТ ВЛАДИВОСТОКА»: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Аннотация: Автор анализирует проект Федерального закона «О свободном порте Владивостока» в свете предусмотренных российским законодательством экономических зон со специальным режимом и соответствующего федерального законодательства США. Указываются недостатки в правовом регулировании экономических зон в РФ, предлагается учесть положительный опыт зарубежных стран. Низкая экономическая эффективность деятельности уже существующих зон и коррупционная составляющая их функционирования ставят под сомнение возможность создания портовой особой экономической зоны (свободного порта, порто франко) в Приморском крае. Наряду с общенаучными и специальными методами научного познания использован сравнительно-правовой метод, позволяющий проводить как синхронное сравнение, так и многоуровневое: нормативное и функциональное. Основным выводом проведенного исследования является то, что действующее на сегодняшний день законодательство об особых экономических зонах не учитывает участие РФ в международных торговых соглашениях в рамках Всемирной торговой организации и других организаций. Использование положительного опыта зарубежных стран позволит избежать финансовых, публично-властных, управленческих и репутационных потерь. Размещение ОЭЗ возможно не только в районе морских портов, но и на сухопутной территории государства, на пересечении крупных транспортных потоков. Необходимо привлекать в качестве управляющих компаний прежде всего государственные или муниципальные органы власти. Вышеуказанное свидетельствует о необходимости реформирования законодательства с учетом имеющихся результатов функционирования экономических зон, зарубежного опыта и его дальнейшей унификации с учетом разработанной и утвержденной на государственном уровне концепции, ставящей в качестве цели создания подобных зон государственный и общественный интерес.

Ключевые слова: Особая экономическая зона, порто франко, внешнеторговая зона, управляющая компания, свободная таможенная зона, международные торговые соглашения, резиденты, каботаж, государственный интерес, международные права трудящихся.

Abstract: The author analyzes the project of Federal law "On the free port of Vladivostok" in light of the economic zones provided by the Russian legislation, with special regime that corresponds to the Federal Law of the United States. The author point out the flaws within the legal regulation of the economic zones of the Russian Federation, and proposes consideration of the positive experience of the foreign countries. The low economic efficiency of the currently existing zones and the corruption component of their functioning casts doubt on the possibility of creation of a special economic zone (free port, porto franco) in the Primorsky Krai. The main conclusion of the conducted research is the fact that the present legislation on special economic zones does not account for participation of the Russian Federation in the international trade agreements within the framework of the World Trade Organization and other organizations. Using the positive experience of the foreign countries would allow avoiding financial, public and governmental, as well as management and reputation losses. Placement of the Special Economic Zones (SEZ) is possible not only around the sea ports, but also on the land of the country at the crossing of major transport flows. The stated above testifies to the need for reforming the legislation with consideration of the present results of the functioning of the economic zones, foreign experience and its further unification taking into account the concept that has been devised and confirmed on the government level, which would place the government and public interest at the core of the purpose for creating such zones.

Keywords: Residents, international trade agreements, free customs zone, grantee, foreign-trade zone, porto franco, special economic zone, cabotage, public interest, international worker rights.

Уже десять лет в Российской Федерации действует закон об особых экономических зонах [7] (далее – ФЗ-116), на основании которого создано более 20 особых экономических зон (далее – ОЭЗ) разных типов: промышленно-производственных, технико-внедренческих, портовых и туристско-рекреационных.

В отличие от экономической, в юридической науке проблема эффективного функционирования особых экономических зон исследована мало.

Так, Е. С. Кудрявцева рассматривала перспективы использования доверительного управления имуществом в ОЭЗ; А. В. Гасумянова, Д. А. Благов, О. В. Флоря и О. Е. Якимова посвятили свои исследования правовому регулированию отношений в сфере осуществления предпринимательской деятельности на территории ОЭЗ; К. С. Свинцова, М. В. Батыров и А. А. Гариб исследовали административно-правовое регулирование ОЭЗ в РФ;

Е. Е. Серебрякова анализировала правовые аспекты создания и функционирования технико-внедренческих ОЭЗ; финансово-правовые аспекты регулирования ЭОЗ были подробно исследованы в работах Д. А. Савосик и Е. В. Безиковой.

В научном и политическом сообществе Приморского края активно обсуждается возможность создания особой экономической зоны – свободного порта Владивосток – как территории Приморского края, на которой устанавливаются меры государственной поддержки предпринимательской и иной деятельности. Опыт создания подобных зон в Российской Федерации уже есть. Морские портово-логистические особые экономические зоны были созданы на территории Мурманска и Кольского района Мурманской области, а также на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края. Аэропортовая ОЭЗ находится в Чердаклинском районе Ульяновской области. Портовые ОЭЗ (далее – ПОЭЗ) специализируются на развитии транспортно-логистических хабов, создании сервисных центров для морских и воздушных судов, авиа- и судостроении, производстве авиакомпонентов, обслуживании экспортных и транзитных грузопотоков [5, с. 51].

Создание портовой особой экономической зоны (свободного порта, порто франко) в Приморском крае объясняется возможностью использования выгодного экономико-географического положения Дальнего Востока, включая, прежде всего, значительный природно-ресурсный потенциал, наличие незамерзающих морских портов, транспортную близость с Китаем, КНР, Республикой Корея, Японией, Вьетнамом и другими странами Азиатско-Тихоокеанского региона, а также США. К числу желаемых результатов реализации проекта относят создание условий для экономической интеграции российских регионов, прежде всего, Дальнего Востока и стран АТР; снижение импортозависимости российского товарного рынка и себестоимости ввозимых (производимых) товаров и услуг; рост валового внутреннего продукта Приморского края при одновременном увеличении доли производимой продукции с высокой степенью добавленной стоимости. В качестве стратегической цели поставлено завоевание Приморским краем своей сильной конкурентной позиции в АТР [2, с. 33].

Режим ПОЭЗ должен устанавливаться с учетом всех факторов, присущих конкретному государству в конкретной экономической, политической и социальной обстановке. Для выбора лучшей модели необходимо изучить зарубежный опыт и рыночную конъюнктуру

отдельного региона. На наш взгляд, для достижения указанных целей наравне с общенаучными и специальными методами научного познания необходимо использовать сравнительно-правовой метод, позволяющий проводить как синхронное сравнение, так и многоуровневое: нормативное и функциональное.

Современные модели свободного порта варьируются от зон экспортной переработки в странах с развивающейся экономикой до различных типов свободных зон и гибких процедур ввоза в большинстве крупных торговых стран. В Китае они носят название «особых экономических зон», в Ирландии «свободных промышленных зон» или «зон свободного экспорта», в Иордании и Египте – «квалификационные промышленные зоны», в Объединенных Арабских Эмиратах – «свободные зоны», в Республике Корея – «зоны обработки беспошлинного экспорта» и в США – «внешнеторговая зона».

Общими для всех этих видов характеристиками является специальный таможенный режим, предусматривающий беспошлинный экспорт и отсроченное взимание таможенных пошлин и акцизных сборов в сочетании с другими инвестиционными стимулами. Специальные процедуры позволяют предпринимателям отсрочивать формальное таможенное оформление ввоза иностранных товаров, сообщая об этом таможенные органы и оставляя товар на территории свободного порта. Товар экспортируется без уплаты таможенных пошлин и определенных акцизных сборов, а товары, продаваемые на внутреннем рынке, облагаются налогом при поступлении на него. Деятельность резидентов в зоне порто франко может варьироваться от складского хранения до производства или комплектующих, или готовой продукции.

На наш взгляд, научный и практический интерес представляет модель свободного порта, используемая в США, – внешнеторговая зона (foreign-trade zone, далее – ВТЗ). Нормативное закрепление этого режима позволяет использовать его в гибком формате в зависимости от территориального расположения ВТЗ (сухопутная территория, сухопутная и морская территория, морская территория) и видов деятельности, которые будут осуществляться резидентами ВТЗ [13, с. 22]. Правовой базой для ВТЗ является Федеральный закон о внешнеторговых зонах 1934 г. (The Foreign-Trade Zones Act 1934), включенный в Кодекс США (United States Code, 19 U.S.C. 81a-81u) [15], Регламент о внешнеторговых зонах в редакции 2012 г., включенный в свод федеральных нормативных актов США (Code of Federal Regulations, 15 CFR Part 400 – FTZ Regulations) [14].

Трансформация правовых и политических систем

В чем же особенность модели свободного порта – внешнеторговой зоны – в США? Законодатель предоставил большую возможность для участия местных сообществ, чем это предполагает классическая модель. Каждый таможенный порт США (их более 300) функционируют по лицензии ВТЗ. Конгресс также утвердил стандарт зон общего назначения (так называемые многопользовательские зоны), режим которых более либеральный, чем стандартные ВТЗ. Соискатели уполномочены претендовать на получение статуса управляющей компании путем предоставления рабочего плана, показывающего их возможности выполнять проекты в сфере общественных услуг.

Следует отметить, что законодатель возложил функции по регулированию государственной деятельности на специально созданный Совет по ВТЗ (The Foreign-Trade Zone Board), возглавляемый министром торговли и включающим министра финансов или представителя этого министерства.

После утверждения заявки соискателя Совет по ВТЗ наделяет управляющую компанию соответствующими полномочиями. Совет наделен дискреционными полномочиями, включающими его ответственность за разработку правил контроля и регулирования производства с целью гарантирования соответствия этой деятельности в ВТЗ общественным и государственным интересам. С другой стороны, разрешительная процедура Совета строго урегулирована законом. Главным критерием в выборе заявок соискателей управляющих компаний Совета по ВТЗ является соответствие деятельности резидентов ВТЗ государственному и общественному интересам [13, с. 23].

В конце 1970-х гг. геоэкономические потрясения привели к расширению глобальной торговли вглубь материков. Удаленные от моря центры торговли начали приобретать статус порта как только модернизированные интермодальные транспортные системы облегчили потоки внешней торговли. Местные власти обратили внимание на Закон о ВТЗ и начали использовать предложенную им модель для развития собственных муниципальных образований. Постепенно Закона о ВТЗ начал применяться столь часто, что за 10 лет количество проектов внутренних (сухопутных) портов франко стало составлять более 50 процентов от общего количества проектов в США [13, с. 23].

На наш взгляд, подобный опыт свидетельствует о возможности более широкого использования модели свободного порта – не только в морских портах, но и на сухопутной территории, в логистических центрах международной торговли, благо географическое рас-

положение РФ позволяет использовать эту возможность на пути движения товара, например, из Юго-Восточной Азии в Европу.

О преимуществах и экономическом и социальном эффекте данной модели свидетельствуют данные, озвученные специалистами по международной торговле и финансам М. Дж. Болле и Б. Р. Виллиамс в докладе, подготовленном для Конгресса США в конце 2013 г. [11]. Так, ВТЗ США влияют на конкурентоспособность американских компаний, позволяя экономить на (1) сокращении пошлин при применении «перевернутых тарифных структур» (на импортные комплектующие тарифы выше, чем на готовую продукцию); (2) таможенной и учетной эффективности; и (3) освобождении от уплаты пошлин на товары, вывезенные из ВТЗ, потребленные или использованные в ВТЗ.

Деятельность ВТЗ составляет значительную долю торговли США. В 2012 г. более 13% иностранных товаров прибыло в Соединенные Штаты через ВТЗ или таможенные склады, 72% из них в качестве сырой нефти. Большая часть товаров, прибывающих через ВТЗ, была потреблена в США, остальные были экспортированы. Продукты переработки сырой нефти, такие как бензин, дизельное топливо, топливо для реактивных двигателей, керосин и нефтехимическая продукция составляют преобладающую долю в выпущенной из ВТЗ продукции. Другие ключевые товары представлены автомобилями, бытовой электроникой и оборудованием. В ВТЗ США основным видом деятельности являются производственные операции.

Конгресс США проявляет постоянный интерес к деятельности ВТЗ, т.к. они (1) помогают поддерживать возможности трудоустройства и конкурентоспособность американских производителей; (2) составляют часть торговли США; и (3) влияют на тарифный доход США.

Одним из спорных аспектов зоны свободного порта является соблюдение трудового законодательства в отношении работников предприятий. В своей монографии Наоми Кляйн подвергла критике эксплуатационный характер этих зон: низкая заработная плата, ненормированный рабочий день (более двенадцати часов) в Индонезии, южном Китае и Шри-Ланке. Исследователем также был озвучен тезис о причине Азиатского финансового кризиса 1997 г. – массовые закрытия фабрик в зонах порто франко из-за отмены государствами специальных режимов [3, с. 204-229].

США пытается влиять на государства, допускающие в своем законодательстве ущемление трудовых прав работников предприятий зон порто франко, путем отмены для них торговых преференций (например, в случае с

Мьянмой в 2002-2012-х гг.). Кроме того, в законах о торговых преференциях и соглашения о свободной торговле США включают в качестве условия предоставления иным государствам права на торговые льготы изменение трудового законодательства в сторону закрепления «международно признанных прав трудящихся», включающих (а) право на ассоциацию; (b) право на организацию и ведение коллективных переговоров; (c) запрет на использование любых форм принудительного труда; (d) запрет детского труда, включая его «худшие формы», и (e) приемлемые условия труда в отношении минимальной заработной платы, продолжительности труда, безопасности и охраны труда и здоровья [16]. Почти все торговые соглашения США содержат положения о необходимости защиты трудовых прав и все, кроме трех (с Израилем, Канадой, НАФТА) закрепляют согласие «не отменять и уменьшать» уже существующие законы и положения для привлечения торговли и/или инвестиций договаривающейся стороны [11, с. 22].

Однако зоны порто франко представляют собой «серые зоны» относительно применимости программ торговых преференций и положений соглашений о свободной торговле, по крайней мере, некоторых. Пока США отменяют торговые преференции определенным странам из-за нарушений условий труда (уже упомянутая Мьянма), применимость положений торговых соглашений о свободной торговле касательно ВТЗ никогда не оспаривалась с помощью средств решения споров.

Представленный на Едином портале проект Федерального закона «О свободном порте Владивостока» [6], к сожалению, не лишен недостатков, которые носят системный характер. Как было указано выше, причиной является отсутствие разработанной государственной концепции ПОЭЗ, которая учитывает особенности государственного и социально-экономического устройства. Настаивая на необходимости разработки вышеуказанной стратегии, рассмотрим наиболее спорные положения проекта.

В представленном проекте закона отсутствуют положения касательно его соответствия действующим для РФ международным договорам по тарифам и торговле. Также не содержится никаких ограничений касательно видов деятельности и товаров, помещаемых под таможенную процедуру свободной таможенной зоны. На наш взгляд, концепция ОЭЗ должна разрабатываться с учетом действующих международных обязательств Российской Федерации в рамках Всемирной торговой организации, Всемирной таможенной организации и международных торговых соглашений. Кроме того, необходимо указать на потенциальную возможность

присоединения Российской Федерации к уже существующим международным соглашениям или заключения международных соглашений о тарифах и торговле, которые могут отразиться на условиях осуществления деятельности резидентов.

Проект ФЗ «О свободном порте Владивостока» не содержит перечня видов деятельности, которые могут осуществляться резидентами этой территории. Такой перечень можно найти в пункте 2.2 статьи 10 ФЗ-116: 1) складирование, хранение товаров и другие обычно оказываемые в морском порту, речном порту, аэропорту услуги в соответствии с международными договорами Российской Федерации и законодательством Российской Федерации; 2) снабжение и снаряжение судов, воздушных судов (в том числе судовыми припасами, бортовыми запасами), оснащение судов, воздушных судов; 3) производство, ремонт, техническое обслуживание, модернизация морских судов, речных судов, воздушных судов, авиационной техники, в том числе авиационных двигателей и других комплектующих изделий; 4) переработка водных биологических ресурсов; 5) операции по подготовке товаров к продаже и транспортировке (упаковка, сортировка, переупаковка, деление партии, маркировка и подобные операции); 6) простые сборочные и иные операции, осуществление которых существенно не изменяет состояние товаров, в соответствии с перечнем, утвержденным Правительством Российской Федерации; 7) биржевая торговля товарами; 8) оптовая торговля товарами; 9) обеспечение функционирования объектов инфраструктуры портовой особой экономической зоны; 10) производственная деятельность в соответствии с соглашением об осуществлении деятельности в портовой особой экономической зоне. На наш взгляд, концепция ПОЭЗ должна предусматривать виды деятельности, запрещенные для резидентов и подлежащие особому порядку регулирования. Например, законодательство США содержит однозначные запреты касательно ввоза сталелитейной продукции, автомобилей, алкогольной и табачной продукции, огнестрельного и других видов оружия, товаров, облагаемых антидемпинговыми и компенсационными пошлинами. Установлен однозначный запрет на осуществление двух видов деятельности: 1) проживания (местонахождения) на территории ВТЗ (кроме персонала федеральных, муниципальных органов, органов штата, чье местонахождение необходимо для выполнения соответствующих функций согласно распоряжению Совета по ВТЗ (19 U.S.C. §810(a)); 2) розничной торговли (кроме случаев наличия специального разрешения) (15 CFR 400.45).

Трансформация правовых и политических систем

Отдельного внимания заслуживает статус управляющей компании. Согласно части 1 статьи 11 «Управляющая компания» проекта закона под управляющей компанией понимается дочернее общество управляющей компании, которая в соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» определена Правительством Российской Федерации в целях обеспечения функционирования территорий опережающего социально-экономического развития на территории Дальневосточного федерального округа [10]. В свою очередь, пункт 5 статьи 2 вышеуказанного закона управляющую компанию определяет как «акционерное общество, которое определено Правительством Российской Федерации в целях осуществления функций по управлению территорией опережающего социально-экономического развития и сто процентов акций которого принадлежит Российской Федерации, и (или) дочернее хозяйственное общество, которое создано с участием такого акционерного общества» [10]. На наш взгляд, необходимость в управляющей компании должна быть обоснована с учетом существующих положений корпоративного права РФ, устанавливающих ее правовой статус: есть вероятность использования предусмотренных законом положений касательно деятельности управляющих компаний во вред государственным и общественным интересам. Кроме того, процедура передачи полномочий в части распоряжения муниципальной собственностью хозяйствующему субъекту с такой организационно-правовой формой регистрации как акционерное общество в лице управляющей компании законодательно не закреплено. Это является существенным нарушением закона в аспекте институционализации местного самоуправления, когда речь идет об экономических основах и экономической безопасности в целом, а также конституционно закрепленных основах местного самоуправления (ст.ст. 130-133 Конституции РФ).

Если обратиться к концепции ВТЗ США, то согласно Федеральному закону о зонах свободной торговли 1934 г., определение и назначение управляющей компании (zone grantee) осуществляет специальный государственный орган – Совет по зонам свободной торговли (Foreign Trade Zone Board), возглавляемый министром торговли и министром финансов. Статус управляющей компании может быть предоставлен Советом по зонам свободной торговли по результатам рассмотрения заявок от государственных или частных корпораций. Меры государственной поддержки предоставляются

тому заявителю, чьи план и месторасположение подходят для достижения поставленных целей. Законом предусмотрена обязанность при прочих равных возможностях отдавать предпочтение государственным корпорациям. В качестве государственной корпорации выступает правительство штата, орган управления штата, государственное учреждение, муниципальные органы (пункт (p) §400.2 Регламента о ВТЗ). Частная корпорация по смыслу пункта (n) §400.2 Регламента о ВТЗ – это любая корпорация, созданная для целей создания, эксплуатации и поддержания ВТЗ в соответствии с законом штата, в котором будет находиться ВТЗ.

В заявке должно быть детально указано (§81f Закона о ВТЗ): (1) местонахождение и характеристики территории, где предлагается установить ВТЗ, в частности (a) участок сухопутной и морской или сухопутной или морской территории для определения границ ВТЗ; (b) средства ограничения таможенной территории; (c) приспособленности территории для ВТЗ и (d) возможности расширения территории ВТЗ; (2) оборудование и инфраструктура, которые необходимо построить с предварительным расчетом затрат и издержек, существующее оборудование и инфраструктура, планируемые к использованию; (3) время, необходимое заявителю для подготовки оборудования и инфраструктуры к использованию в ВТЗ; (4) методы и источники финансирования проекта; (5) другая информация, которую Совет может потребовать.

Возникает вопрос о целесообразности назначения управляющей компании федеральным органом исполнительной власти, осуществляющий на территории Дальневосточного федерального округа функции по координации деятельности по реализации государственных программ и федеральных целевых программ (Миндальэкономразвития). На наш взгляд, необходимо разработать механизм проведения конкурса управляющих компаний, которые могут быть представлены и государственными (муниципальными) учреждениями. Заявители должны предоставить Миндальэкономразвития подробные инвестиционные планы по созданию территории Свободного порта Владивосток, где должны быть указаны следующие данные: оборудование и инфраструктура, которые необходимо построить с предварительным расчетом затрат и издержек; существующее оборудование и инфраструктура, планируемые к использованию; время, необходимое заявителю для подготовки оборудования и инфраструктуры к использованию в ВТЗ; методы и источники финансирования проекта; другая информация.

Необходимой частью концепции должен стать вопрос об ответственности управляющей компании. В предложенном проекте закона отсутствуют положения об ответственности управляющей компании. Резидент с управляющей компанией заключают соглашение об осуществлении деятельности, в соответствии с которым последняя обязуется осуществлять функции, предусмотренные частью 2 статьи 11. Анализ функций позволяет говорить о слабой гарантированности исполнения обязательств управляющей компанией перед резидентом, т.к. указанные нормы изобилуют формулировками «создает условия», «организует предоставление услуг» и проч. Сказанное позволяет определить характер функций управляющей компании как посреднические, т.е. конечным исполнителем услуг она не выступает, поэтому доказать ненадлежащее исполнение ею договора крайне проблематично. Пределы и критерии ответственности управляющей компании в проекте не определены, что ставит резидентов территории Свободного порта Владивосток в уязвимое положение.

Тесно связан с вопросом об ответственности управляющей компании и вопрос государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. В предложенном проекте не расписан механизм осуществления внеплановых проверок резидентов ПОЭЗ, в частности отсутствуют основания их проведения. Контроль над деятельностью управляющей компании не предусмотрен вообще, вероятно, авторы полагают, что в данном аспекте будут применяться соответствующие положения корпоративного законодательства РФ со всеми вытекающими последствиями. В США согласно §400.49 Регламента о ВТЗ мониторинг и контроль над деятельностью управляющей компании и резидентов ВТЗ осуществляется Советом или ответственным секретарем Совета в любое время. Предметом такого контроля является соответствие деятельности «общественному интересу» (public interest), а также нормативным требованиям законодательства о ВТЗ.

Поэтому концепция ПОЭЗ должна обязательно предусматривать механизм осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля над деятельностью как управляющей компании, так и резидентов ПОЭЗ, что поможет избежать коррупционных проявлений со стороны контролирующих органов и создать дополнительные гарантии для резидентов свободного порта.

Перечень оснований для расторжения соглашения об осуществлении деятельности включает существенные нарушения (ч. 3 ст. 16 проекта Федерального за-

кона «О свободном порте Владивостока») резидентом Свободного порта Владивосток условий соглашения об осуществлении деятельности, а именно 1) неосуществление резидентом Свободного порта Владивосток деятельности, предусмотренной соглашением об осуществлении деятельности, в течение двадцати четырех месяцев с даты подписания соглашения об осуществлении деятельности; 2) непредставление в срок, установленный соглашением об осуществлении деятельности, проектной документации и результатов инженерных изысканий, необходимых для осуществления предусмотренных бизнес-планом мероприятий, в целях проведения управляющей компанией экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, их согласования в случае, если представление таких документов предусмотрено соглашением об осуществлении деятельности; 3) неосуществление инвестиций, в том числе капитальных вложений, в объеме и в сроки, которые предусмотрены соглашением об осуществлении деятельности; и 4) наличие филиала или представительства за пределами Свободного порта Владивосток. Очевидно, что вышеуказанные положения дублируют статьи 19 и 20 ФЗ-116.

На наш взгляд, внимания и подобного закрепления в концепции ПОЭЗ заслуживают положения §400.5 Регламента о ВТЗ (США), устанавливающие полномочия главного государственного органа запретить осуществление определенной деятельности на основании жалобы лица, непосредственно пострадавшего от деятельности резидента ВТЗ. После процедуры разбирательства Совет по ВТЗ может запретить допуск товаров или процесс производства с оповещением через официальную страницу в сети «Интернет», когда он определит, что такая деятельность наносит ущерб общественным интересам, здоровью или безопасности.

Возникают вопросы относительно целесообразности положений, изложенных в статье 20 проекта Федерального закона «О свободном порте Владивостока», а именно части 2, гласящей, что «2. Полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов контроля за уплатой страховых взносов на территории Свободного порта Владивосток могут осуществляться специально созданными, в том числе на территории Свободного порта Владивосток, подразделениями федеральных органов исполнительной власти, подразделениями органов контроля за уплатой страховых взносов...». Данная норма предоставляет право создания специальных подразделений в дополнение уже существующих федеральных органов исполнительной власти, органов контроля над уплатой страховых

Трансформация правовых и политических систем

взносов, что повлечет соответствующее расширение штата. Рост государственного аппарата скажется на бюрократии и коррупционности его деятельности, как показывают исследования ученых [4, с. 67]. Кроме того, будет создана дополнительная нагрузка для федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, что в существующих экономических условиях нецелесообразно.

Спорными являются и положения части 2 статьи 22 проекта Федерального закона «О свободном порте Владивостока», предоставляющие иностранным авиационным предприятиям на территории международного аэропорта города Владивостока (Кневичи) право принимать на борт воздушных судов пассажиров, багаж, грузы и почту для воздушных перевозок на территорию иностранного государства или перевозить их как на территорию Российской Федерации с территории иностранного государства (третья и четвертая степени коммерческих прав или третья и четвертая свободы воздуха), так и в пределах территории Российской Федерации (восьмая и девятая степени коммерческих прав или восьмая и девятая свободы воздуха – каботаж). Указанные нормы противоречат правилам, закрепленным в пункте 5 статьи 63 Воздушного кодекса РФ, которая гласит, что «5. Иностранные авиационные предприятия, международные эксплуатационные агентства и иностранные индивидуальные предприниматели не имеют права: принимать на территории Российской Федерации на борт воздушных судов пассажиров, багаж, грузы и почту для воздушных перевозок на территорию иностранного государства или перевозить их на территорию Российской Федерации с территории иностранного государства (третья и четвертая степени коммерческих прав), если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или выдаваемыми в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, разовыми разрешениями уполномоченного органа в области гражданской авиации; принимать на территории Российской Федерации на борт воздушных судов пассажиров, багаж, грузы и почту для воздушных перевозок в пределах территории Российской Федерации (восьмая и девятая степени коммерческих прав – каботаж) без разрешений уполномоченного органа в области гражданской авиации, выдаваемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации» [1].

Анализируемая норма проекта противоречит требованиям российского законодательства предоставлять упомянутые свободы воздуха только на основании международных соглашений, а также при наличии раз-

решения уполномоченного органа в области гражданской авиации, выдаваемых в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Международные соглашения, закрепляющие коммерческие права, являются двусторонними, их основой являются правила Конвенции о международной гражданской авиации 1944 г. (т. наз. Чикагской конвенции 1944 г.). Третья и четвертая свободы воздуха закрепляются как раз путем подписания подобных договоров. В них предусмотрен «пакет» коммерческих прав договаривающихся государств, их права и обязанности, также детально регламентированы маршруты, которые будут эксплуатироваться в обоих направлениях назначенными авиапредприятиями, частота полетов, типы и емкости воздушных судов назначенных авиапредприятий, назначены перевозчики для каждой из договаривающихся сторон; возможность и порядок осуществления дополнительных, специальных и чартерных рейсов и т.д. В настоящее время действуют подобные соглашения с Вьетнамом 1993 г., Кореей 2003 г., Китаем 1991 г. и 2010 г. (не ратифицировано), в приложениях к которым определены вышеуказанные условия осуществления воздушного сообщения.

Следует отметить тот факт, что государства в большинстве своем не предоставляют право на каботажные перевозки иностранным перевозчикам. Исключение составляют ОАЭ, Австралия, Новая Зеландия, ЕС и США (с многочисленными оговорками). Открытие воздушного пространства для внутренних рейсов представляет угрозу для национальной авиационной отрасли ввиду возрастания конкуренции между авиационными предприятиями, поэтому на этот шаг идут государства, имеющие возможность длительного и крупного субсидирования предприятий авиационной промышленности.

На наш взгляд, закрепление нормы о предоставлении иностранным авиационным предприятиям права осуществлять каботажные перевозки в РФ должно основываться на существующих международных договорах (использование режима взаимности) или разрешениях Росавиации.

Подводя итог вышесказанному, считаем насущной необходимостью разработку и утверждение на государственном уровне концепции ОЭЗ с последующим законодательным закреплением. Действующее на сегодняшний день законодательство об ОЭЗ не учитывает участие РФ в международных торговых соглашениях в рамках ВТО и других организаций. Кроме того, законодательство предусматривает создание нескольких моделей экономических зон – свободной экономической

зоны, особой экономической зоны, территории опережающего развития, зоны территориального развития, которые имеют похожие правовые режимы и нацелены на достижение одинаковых экономических результатов. В то же время, они имеют вышеуказанные недостатки в правовом регулировании, что сказывается на нулевом экономическом эффекте от создания таких зон и коррупционной составляющей их функционирования. Использование положительного опыта зарубежных стран позволит избежать финансовых, публично-властных, управленческих и репутационных потерь. Как показывает эффективная деятельность таких зон в США, их размещение возможно не только в районе морских портов, но и на сухопутной территории государства, на

пересечении крупных транспортных потоков. Не стоит забывать и о необходимости стимулирования инициативы местных властей, предоставляя им возможность выступать в качестве управляющих компаний и готовить планы по созданию зон свободного порта с учетом местных условий, повышая инвестиционную привлекательность регионов. Все указанное свидетельствует о необходимости реформирования законодательства с учетом имеющихся результатов функционирования экономических зон, зарубежного опыта и его дальнейшей унификации с учетом разработанной и утвержденной на государственном уровне концепции, ставящей в качестве цели создания подобных зон государственный и общественный интерес.

Библиография:

1. Закон Российской Федерации «Воздушный кодекс Российской Федерации» от 19.03.1997 № 60-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997 г. № 12. Ст. 1383. С изм. и допол. в ред. от 14.10.2014.
2. Латкин А.П., Кузьменко М.Д. Новые подходы к формированию международных экономических взаимодействий // Таможенная политика России на Дальнем Востоке. 2009. № 2 (47). С. 32-39.
3. Кляйн Н. No Logo. Люди против брэндов. М.: Добрая книга, 2003. 830 с.
4. Кравченко А.Г. Национальные закономерности развития стилией бюрократического управления в современной России // Юристы-Правоведь. 2013. № 2 (57). С. 64-68.
5. Плешакова Е.Ю. Трансформация управления особыми экономическими зонами // Вестник Инжекона. 2012. Вып. 2 (53). С. 51-56.
6. Проект Федерального закона «О свободном порте Владивостока» (ID: 00/03-23284/02-15/66-13-4) [Электронный ресурс]. Сайт «Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения». URL: http://regulation.gov.ru/project/23284.html?point=view_project&stage=2&stage_id=16779 (дата обращения: 23.03.2015).
7. Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22.07.2005 №116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №30 (часть II). Ст. 3127. С изм. и допол. в ред. от 23.06.2014.
8. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части противодействия обороту фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и фальсифицированных биологически активных добавок» от 31.12.2014 №532-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 05.01.2015. №1 (часть I). Ст. 85.
9. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2008. №52 (часть 1). Ст. 6249. С изм. и допол. в ред. от 31.12.2014
10. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 № 473-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. №1 (часть I). Ст. 26
11. Bolle, M.J., Williams, B.R. U.S. Foreign-Trade Zones: Background and Issues for Congress. November 12, 2013. [Электронный ресурс]. Сайт «The Federation of American Scientists» URL: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42686.pdf> (дата обращения: 23.03.2015).
12. Foreign-Trade Zones Regulations 2012 (15 CFR Part 400-FTZ Regulations). [Электронный ресурс]. Сайт «U.S. Foreign-Trade Zones Board» <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/grantee/regs.html> (дата обращения: 23.03.2015).
13. DaPonte, John J., Jr. The Foreign-Trade Zones Act: Keeping up with the changing times // Business America. 1997. P. 22-24.
14. Foreign-Trade Zone Regulations (15 CFR Part 400-FTZ Regulations). [Электронный ресурс]. Сайт «U.S. Foreign-Trade Zones Board» URL: <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/grantee/regs.html>
15. The Foreign-Trade Zones Act 1934 (19 U.S.C. 81a-81u). [Электронный ресурс]. Сайт «U.S. Foreign-Trade Zones Board» URL: <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/19usftz/ch1a.html> (дата обращения: 23.03.2015).
16. Trade Act of 1974. [Электронный ресурс]. Сайт «U.S. Government Publishing Office» URL: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title19/pdf/USCODE-2011-title19-chap12.pdf> (дата обращения: 23.03.2015).
17. Air Transport Agreement 2007 [Электронный ресурс]. // Official Journal of the European Union, L134 (volume 50, May 25, 2007). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:134:0004:0041:EN:PDF> (дата обращения: 23.03.2015)
18. Павлов П.В. Оценка эффективности функционирования особых экономических зон: правовое регулирование и экономическое содержание // Административное и муниципальное право. – 2014. – 6. – С. 520 – 532. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.6.12108.

Трансформация правовых и политических систем

19. Ю.В. Волокитина Порядок реализации государственной инновационной политики путём использования правового потенциала отечественных ОЭЗ // Тренды и управление. – 2013. – 2. – С. 236 – 240. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.5166.

References (transliterated):

1. Latkin A.P., Kuz'menko M.D. Novye podkhody k formirovaniyu mezhdunarodnykh ekonomicheskikh vzaimodeistvii // Tamozhennaya politika Rossii na Dal'nem Vostoke. 2009. № 2 (47). S. 32-39.
2. Klyain N. No Logo. Lyudi protiv brendov. M.: Dobraya kniga, 2003. 830 s.
3. Kravchenko A.G. Natsional'nye zakonomernosti razvitiya stilei byurokraticheskogo upravleniya v sovremennoi Rossii // Yurist''-Pravoved''. 2013. № 2 (57). S. 64-68.
4. Pleshakova E.Yu. Transformatsiya upravleniya osobymi ekonomicheskimi zonami // Vestnik Inzhekon. 2012. Vyp. 2 (53). S. 51-56.
5. Bolle, M.J., Williams, B.R. U.S. Foreign-Trade Zones: Background and Issues for Congress. November 12, 2013. [Elektronnyi resurs]. Sait «The Federation of American Scientists» URL: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42686.pdf> (data obrashcheniya: 23.03.2015).
6. DaPonte, John J., Jr. The Foreign-Trade Zones Act: Keeping up with the changing times // Business America. 1997. R. 22-24.
7. Pavlov P.V. Otsenka effektivnosti funktsionirovaniya osobykh ekonomicheskikh zon: pravovoe regulirovanie i ekonomicheskoe sodержanie // Administrativnoe i munitsipal'noe pravo. – 2014. – 6. – С. 520 – 532. DOI: 10.7256/1999-2807.2014.6.12108.
8. Yu.V. Volokitina Poryadok realizatsii gosudarstvennoi innovatsionnoi politiki putem ispol'zovaniya pravovogo potentsiala otechestvennykh OEZ // Trendy i upravlenie. – 2013. – 2. – С. 236 – 240. DOI: 10.7256/2307-9118.2013.2.5166.