

На правах рукописи

БАТЫРОВ

Мингиян Владимирович

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 12.00.14 –

административное право, финансовое право,
информационное право

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва – 2011

Работа выполнена на кафедре уголовно-правовых и специальных дисциплин ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»

Научный руководитель – доктор юридических наук, доцент
Астанин Виктор Викторович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Мелехин Александр Владимирович

кандидат юридических наук, доцент
Баранов Виктор Алексеевич

Ведущая организация – ФГОУ ВПО "Всероссийская государственная
налоговая академия Министерства финансов
Российской Федерации"

Защита диссертации состоится 30 июня 2011 г. в 12.00 час. на заседании диссертационного совета Д 521.004.06 при ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет» по адресу: 111395, г. Москва, ул. Юности, д. 5/1, учебный корпус № 3, ауд. 511.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет».

Автореферат разослан «___» мая 2011 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук, доцент

Е.В. Белоусова

Общая характеристика работы

Актуальность диссертационного исследования. Развитие экономики является одной из первоочередных задач, которая стоит перед государством. Поэтому большинство стран использует наиболее эффективные методы для ее развития, вывода на принципиально новый уровень.

В число таких методов входит использование передовых научно-технических разработок в промышленности, производстве различного рода товаров, работ и услуг, так называемый инновационный путь развития («умная экономика»); привлечение инвестиций, в том числе иностранных; использование положительного зарубежного опыта построения и развития экономической системы; установление более открытой взаимосвязи с экономиками различных стран (преимущественно с экономически более развитыми). Наряду с вышеперечисленными методами в мировой практике существует институт особых (свободных) экономических зон, объединяющий в себе наиболее актуальные способы развития экономики.

Следует отметить, что создание в той или иной форме особых экономических зон является одним из самых эффективных современных макроэкономических инструментов привлечения инвестиций, в том числе иностранных в национальную экономику страны, что служит синергетическим эффектом для ее роста и развития. В первую очередь они создаются для увеличения притока иностранных инвестиций, расширения экспортно-импортных операций, установления более открытых отношений с мировым рынком, развития новых технологий, внедрения инноваций в производство. В отдельных проектах особые экономические зоны формируются для оживления экономики депрессивного региона за счет особого режима ведения бизнеса на его территории.

Успешное функционирование и развитие особых экономических зон зависит от государственной экономической политики и уровня законодательного регулирования общественных отношений, складывающихся в рассматриваемой сфере. Изучение и всесторонний анализ нормативных источников, правоприменительной практики, статистических данных, материалов периодической печати позволяет сделать вывод о том, что большинство законодательных положений нуждается в правовой доработке и пересмотре вследствие не совершенности и наличия пробелов.

Таким образом, исследование института особых экономических зон в Российской Федерации требует решения ряда теоретических и практических проблем, в частности, определения содержания административно-правового статуса резидента особой экономической зоны и его особенностей; анализа административно-правовых аспектов особого режима предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны; уточнения правовой природы соглашений, заключаемых в процессе создания и функционирования особой экономической зоны; устранения пробелов в законодательстве, касающихся системы взаимоотношений между государством и резидентами, механизма создания особых экономических зон, управления ими и осуществления контроля за деятельностью резидентов.

Вышеизложенное свидетельствует об актуальности избранной темы и позволяет утверждать о необходимости проведенного комплексного научного исследования административно-правовых аспектов развития и функционирования особых экономических зон в Российской Федерации.

Степень разработанности темы исследования. В силу своей актуальности проблема дисциплинарной ответственности уже становилась объектом научного анализа. Среди авторов, исследовавших в своих работах проблемы функционирования особых экономических зон и осуществления на их территории предпринимательской деятельности с позиций экономики, статистики, менеджмента, можно выделить следующих: А.А. Алпатова, С.Ю. Амирову, А.М. Басенко, Т.П. Данько, Я.С. Друзика, Б.И. Замятина, К.В. Левицкого, Л.С. Кабир, О.В. Климовец, С.А. Кравцову, Л.Н. Красавину, П.В. Павлова, М.Ю. Плюхина, М.А. Халдина и др.

К проблемам административно-правового регулирования отношений, связанных с функционированием и развитием особых экономических зон неоднократно обращались следующие учёные: В.К. Андреев, А.Л. Апель, Д.Р. Арутюнов, Д.А. Благов, А.А. Гариб, М.М. Богуславский, С.Г. Верещагин, В.Г. Вишняков, Н.Н. Вознесенская, О.Е. Якимова, Н.Г. Доронина, С.А. Рыбаков, А.В. Гасумянова, Р.И. Зименков, Ю.Н. Жданов, В.К. Андреев, Е.С. Кудрявцева, В.В. Кущенко, К.Н. Нилов, Н.А. Орлова, Н.В. Павлова, С.А. Рыбаков, А.И. Реут, А.В. Толкушкин, Т.Н. Трошкина, Д.Л. Ушаков, Н.Г. Швыдак, В.Н. Лисица и др.

В диссертационном исследовании А.В. Гасумяновой сделан упор на изучение правового режима предпринимательства в особых экономических зонах, в результате чего были обозначены и изучены типы таких режимов. Также выявлен круг проблем правового режима предпринимательства в каждом отдельном типе особых экономических зон и возможные пути их решения.

К проблемам, касающимся механизма функционирования особых экономических зон, обращался Д.А. Благов. В частности автором была уточнена правовая природа соглашения о ведении предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны. В рамках анализа механизма создания особых экономических зон на территории Российской Федерации были внесены предложения по его коренному изменению. Были рассмотрены отдельные правовые аспекты, связанные с механизмом выкупа земельных участков, расположенных на территории особых экономических зон, реорганизацией резидентов, прекращением действия соглашения о ведении предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны и пр.

Диссертационное исследование А.А. Гариб посвящено изучению правовых аспектов совершенствования административно-правового регулирования в особых экономических зонах с учетом законодательных изменений, связанных с системой управления в особых экономических зонах. Однако большинство законодательных предложений носит общий характер и не предусматривает конкретики в отношении предлагаемой модели административно-правового регулирования.

Вместе с тем вопросы, связанные с совершенствованием административно-правового механизма создания особых экономических зон и управления ими, взаимодействия резидентов и государственных органов, осуществления государственного контроля деятельности резидентов, а также функционированием туристско-рекреационных особых экономических зон являются недостаточно изученными и проработанными.

Объектом диссертационного исследования являются административно-правовые отношения, складывающиеся в сфере создания и функционирования особых экономических зон в Российской Федерации.

Предметом диссертационного исследования являются нормы административного законодательства, регулирующие отношения в сфере

функционирования особых экономических зон в Российской Федерации, а также практика их применения.

Целью работы является комплексный анализ административно-правовых аспектов функционирования особых экономических зон в Российской Федерации, а также разработка на этой основе теоретических положений и практических рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства об особых экономических зонах и практики его применения.

Достижение указанной цели предполагает решение следующих **задач**:

- раскрыть понятие административно-правового института особых экономических зон, выявить его сущность, цели создания, значение для развития экономики, предпринимательской деятельности, мировой финансовой системы и иных институтов гражданского общества;
- обозначить типы особых экономических зон, создаваемые в Российской Федерации;
- выявить особенности современного этапа функционирования особых экономических зон в Российской Федерации;
- исследовать особый режим осуществления предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны;
- выявить особенности административно-правового статуса резидента особой экономической зоны и сформулировать его дефиницию;
- уточнить правовую природу соглашений, заключаемых в рамках функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации;
- выявить административно-правовые проблемы, касающиеся механизма создания особых экономических зон и управления ими, осуществления контроля деятельности резидентов на территории особых экономических зон, системы взаимоотношений между резидентами и государством, а также выработать предложения по совершенствованию законодательства в данной сфере;
- оценить эффективность преимуществ и преференций, предоставляемых резидентам особых экономических зон в рамках особого административно-правового режима;

- сформулировать предложения по совершенствованию административно-правового механизма функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

Методологическую основу исследования составляет комплекс общенаучных (анализ, синтез, обобщение, дедукция, индукция) и частных методов познания. Для достижения цели данного диссертационного исследования автором были использованы эмпирический, историко-правовой, формально-логический, формально-юридический, сравнительно-правовой, системный, статистический методы.

Теоретическую основу исследования составляют труды известных учёных-юристов: Н.В. Макарейко, М.Б. Смоленского, Д.М. Овсянко, С.С. Бородина, С.С. Громыко, Д.Н. Бахраха, Б.Н. Габричидзе, А.В. Чернявского, Л.В. Аكوпова, А.А. Гришковца, Л.Л. Попова, Ю.И. Мигачева, В.С. Чегверикова, А.П. Солдатова, В.А. Мельникова, П.М. Ершова, Д.П. Звоненко, Н.М. Кони́на, М.П. Петрова, В.М. Манохина, Ю.А. Дмитриева, С.Д. Хазанова, Б.В. Россинского, Ю.М. Козлова, Б.В. Россинского, И.А. Полянского.

Нормативную базу исследования составляют Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, Гражданский кодекс Российской Федерации, федеральные законы, и, прежде всего, Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты Министерства экономического развития Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие объект диссертационного исследования.

Эмпирическую базу исследования составляют материалы судебной и административной практики, практики Министерства экономического развития Российской Федерации.

В ходе исследования были опрошены 156 государственных гражданских служащих Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства регионального развития Российской Федерации на предмет эффективности функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации и наличия законодательных пробелов.

При подготовке диссертации были изучены материалы парламентских слушаний «Особые экономические зоны – важный инструмент инвестиционной политики и государственной поддержки инновационной деятельности», которые состоялись по инициативе Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 20 мая 2004 года.

Автором были проанализированы доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации на 2007-2009 годы, доклад о результатах и основных направлениях деятельности Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, Федерального агентства по управлению федеральным имуществом, Федерального агентства кадастра объектов недвижимости Федеральной службы по управлению особыми экономическими зонами на 2008-2010 годы.

Научная новизна диссертационного исследования. Автором проведено комплексное исследование административно-правовых механизмов регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон Российской Федерации с учетом изменений, внесенных в законодательство об особых экономических зонах с 1 января 2010 года. В частности обоснована целесообразность внесения изменений в законодательство, касающихся административно-правового механизма создания особых экономических зон, предоставления резидентам преимуществ и преференций, осуществления государственного (муниципального) контроля деятельности резидентов особых экономических зон, упрощения взаимоотношений между резидентами и органами управления особыми экономическими зонами в рамках создания наиболее благоприятных условий для ведения бизнеса.

Разработана модель системы управления особыми экономическими зонами, внедрение которой позволит не только расширить полномочия региональных властей в части управления особыми экономическими зонами, но и установить четкие правовые границы ответственности за их ненадлежащее исполнение.

Сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового механизма регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. На основе сопоставления различных научных взглядов и концепций, анализа законодательства зарубежных стран, дано авторское определение особой экономической зоны. Особая экономическая зона – это обособленная территория страны, на которой устанавливается специальный административный, налоговый и таможенный режимы, а также особый режим осуществления предпринимательской деятельности, предусматривающий специфические правовые, экономические и организационные отношения государства и бизнеса в целях обеспечения государственных и общественных нужд, приоритетов в экономическом и социальном развитии, занятости населения.

2. Комплексное исследование сущности административно-правового статуса резидента особой экономической зоны, позволило выявить его особенности и сформулировать авторское определение. Так, административно-правовой статус резидента особой экономической зоны – это установленное в соответствии с законодательством об особых экономических зонах положение субъектов предпринимательской деятельности, связанное со специальным административным механизмом приобретения, реализующимся посредством установления ограничений, запретов и гарантий, системы льготного налогообложения, таможенных преференций и детерминированное особым режимом осуществления экономической деятельности.

3. Обосновано что отношения, складывающиеся между резидентом особой экономической зоны и государственными органами в рамках соглашения о ведении предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны, носят характер публично-правовых (устанавливаемых в одностороннем порядке для неограниченного круга субъектов) и не предусматривают наличие юридического равенства и автономии воли сторон, присущих гражданско-правовому договору.

4. Обоснована необходимость принятия федеральной программы создания и развития особых экономических зон (ежегодно корректируемой) на основе предложений, поступивших в Правительство Российской Федерации от субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что позволит повысить качество отбора регионов, претендующих на приобретение статуса особой экономической зоны и установить общую концепцию их развития.

Таким образом, решение о создании особой экономической зоны должно быть мотивированным, соответствовать федеральной программе создания и развития особых экономических зон на территории Российской Федерации, а также пройти предварительное согласование в экспертном совете зоны в зависимости от ее типа.

В целях рационального и эффективного развития субъектов Российской Федерации федеральные особые экономические зоны в большей степени необходимо создавать на территории слаборазвитых регионов, когда как в экономически развитых создавать условия для поддержки и развития зон регионального уровня и частных особых экономических зон с минимальным федеральным бюджетным финансированием. Также целесообразно введение дополнительных типов особых экономических зон: агропромышленных, экспортно-производственных и комплексных.

5. С целью совершенствования механизма создания благоприятных условий для инвесторов на территории особых экономических зон автором обосновывается необходимость внесения следующих законодательных изменений:

- увеличение объема предоставляемых налоговых льгот, путем полного освобождения резидентов от уплаты налога на прибыль и налога на добавленную стоимость, применение пониженного совокупного тарифа на уплату страховых взносов (14%) в отношении всех типов особых экономических зон);

- закрепление, имеющих положительный опыт в международной практике инструментов административного режима: освобождение от оплаты тарифов (или льготное их применение) на услуги, установленные государственными монополиями; субсидирование процентных ставок по кредитам; применение преимущественных прав при участии в реализации государственных контрактов; льготы при уплате сборов и платежей любого рода, в частности льготные портовые сборы и тарифы за пользование электроэнергией; предоставление особых прав на пользование услугами телекоммуникационной связи;

- предоставление гарантии продолжения деятельности на территории особой экономической зоны на условиях, соответствующих моменту вложения инвестиций в случае неблагоприятного изменения законодательства, касающегося правового режима особой экономической

зоны, включая изменение границ ее территории, а также вопросов таможенного регулирования;

- установление ответственности за неисполнение органами государственной власти условий соглашения о создании особой экономической зоны, а именно, нарушение сроков и запланированных объемов строительства необходимой инфраструктуры зоны.

6. В связи с тем, что существующая система управления, предусматривающая делегирование отдельных полномочий по управлению особыми экономическими зонами, в том числе по созданию инфраструктуры и объектов недвижимости организациям управления представляется не целесообразной, автором предлагается полномочия, предусмотренные п. 5, 7-11 ч.1 ст. 8 Федерального закона № 116-ФЗ, а также функции по созданию объектов недвижимости в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории, и по управлению этими и ранее созданными объектами недвижимости передать администрациям субъектов Российской Федерации, на территории которых созданы особые экономические зоны, усилив тем самым контроль (как федеральный, так и муниципальный), в том числе за целевым использованием бюджетных средств. Иные полномочия перераспределить между Минэкономразвития России и организациями управления, включив в их число информирование и привлечение инвесторов в зону, продвижение российских особых экономических зон на внутреннем и мировом рынках.

Внедрение вышеописанной модели позволит не только расширить полномочия региональных властей в части управления особыми экономическими зонами, но и установить четкие правовые границы ответственности за их ненадлежащее исполнение.

7. В рамках совершенствования системы контроля на территории особых экономических зон, автором предлагается внесение следующих законодательных изменений:

- исключить из части 3 статьи 11 Федерального закона № 116-ФЗ обязанность органов государственного и муниципального контроля по получению согласия органов управления особыми экономическими зонами на проведение проверок (плановых, внеплановых);

- закрепление возможности прямой подачи органами государственного и муниципального контроля иска в суд о лишении лица статуса резидента

особой экономической зоны при неисполнении последним предписаний об устранении нарушений по итогам плановых проверок либо при существенном нарушении налогового и таможенного законодательства (ч.6 статьи 11 Федерального закона № 116-ФЗ);

- увеличение сроков проведения проверок резидентов особых экономических зон: плановых - до трех недель, внеплановых – до двух недель (ч.4 и ч.7 статьи 11 Федерального закона № 116-ФЗ);

- уточнение определения «плановой комплексной проверки» относительно ее субъектного состава, что позволит конкретизировать механизм реализации контрольных мероприятий в особой экономической зоне (ч.3 статьи 11 Федерального закона № 116-ФЗ);

8. Установлено, что отдельные законодательные положения создают барьер для реализации политики, направленной на упрощение отношений между резидентами и органами государственной власти, что в первую очередь связано с усложнением механизма получения статуса резидента особой экономической зоны, появлением излишних процедур. В этой связи автором предлагается в действующем законодательстве об особых экономических зонах:

- установить обязанность органов управления особыми экономическими зонами по организации создания на территории последних системы «одного окна»;

- исключить орган управления особой экономической зоной из процедур получения технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий;

- отменить обязанность резидента особой экономической зоны по получению заключения на бизнес-план в банке по критериям, установленным Минэкономразвития России, что позволит избежать дублирования полномочий экспертного совета особой экономической зоны, а также минимизирует риски не приобретения статуса резидента особой экономической зоны.

9. Во избежание ущемления законных прав и интересов резидентов особых экономических зон, обосновывается целесообразность определения исчерпывающего перечня существенных нарушений налогового и

таможенного законодательства, являющихся основанием для лишения лица статуса резидента особой экономической зоны:

- неуплата или неполная уплата сумм налога;
- непредставление таможенной и налоговой декларации в сроки и порядке, установленные законодательством Российской Федерации;
- грубое нарушение правил учета доходов и расходов и объектов налогообложения;
- непредставление налоговому органу сведений, необходимых для осуществления налогового контроля;
- невыполнение налоговым агентом обязанности по удержанию и (или) перечислению налогов;
- недекларирование либо недостоверное декларирование товаров и (или) транспортных средств;
- несоблюдение таможенного режима.

10. В целях развития туристического сектора экономики особых экономических зон, автором обосновываются следующие предложения:

- особые экономические зоны туристско-рекреационного типа экономически выгоднее создавать на базе существующих городов-курортов, что позволит не только снизить государственные издержки на создание инфраструктуры и ускорить процесс решения земельных, административных и иных вопросов, но и увеличить число потенциальных инвесторов;
- закрепить в Федеральном законе № 116-ФЗ систему обязательных вложений для резидентов туристско-рекреационных зон, имеющую прогрессивную шкалу, в зависимости от вида осуществляемой деятельности, финансовых и экономических показателей;
- внести законодательные изменения, касающиеся ограничения площади туристско-рекреационных особых экономических зон до 30 кв. км;
- осуществлять поддержку и стимулирование занятости в сфере туризма в виде государственного заказа на туристические специальности с последующим трудоустройством в туристско-рекреационных зонах посредством создания в последних квотных рабочих мест;
- принять ряд нормативных правовых актов, регламентирующих механизм государственной финансовой поддержки резидентов, предусматривающий субсидирование части их затрат в зависимости от осуществленных вложений в развитие инфраструктуры зоны.

Теоретическая и практическая значимость исследования.

Содержащиеся в работе теоретические положения и аналитические выводы способствуют дальнейшим научным исследованиям проблем административно-правового регулирования института особых экономических зон в Российской Федерации. В частности дано авторское определение особой экономической зоны и выявлены основные ее черты; осуществлена характеристика типов особых экономических зон, создаваемых на территории Российской Федерации, сформулированы их отличительные признаки; выявлены основные причины недостаточно прогрессивного развития особых экономических зон туристско-рекреационного типа, внесены предложения по дополнению законодательных положений, касающихся дефиниции особой экономической зоны и целей ее учреждения.

Практическая значимость работы проявляется в сделанных автором выводах, направленных на совершенствование действующего законодательства об особых экономических зонах, исходя из потребностей социально-экономического развития государства. В частности, предложения, сформулированные автором, касающиеся выявления и изучения правовых проблем в области регулирования отношений, связанных с функционированием особых экономических зон, могут быть использованы как в нормотворческой деятельности при разработке правовых норм, так и в правоприменительной практике государственных органов.

Полученные в ходе диссертационного исследования результаты также могут быть использованы для подготовки учебных материалов и преподавания дисциплин «Административное право», «Предпринимательское право» и «Финансовое право».

Апробация результатов исследования. Основные идеи и выводы, изложенные в диссертационном исследовании, нашли своё отражение в научных статьях автора и материалах научно-практических конференций: V Международная научная конференция «Высшее образование для XXI века» (2008г.); VI Международная научная конференция «Высшее образование для XXI века» (2009г.); Круглый стол студентов и аспирантов: «Актуальные вопросы права и законности» (2010 г.).

Результаты исследования нашли применение в практической деятельности отдела Министерства экономики и торговли Республики

Калмыкия, а также внедрены в учебный процесс института экономики и права Калмыцкого государственного университета.

Основные положения диссертационного исследования изложены в восьми опубликованных научных статьях, три из которых опубликованы в ведущих изданиях из числа рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации.

Структура диссертации определяется исследуемой тематикой, а также целью и поставленными задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, объединяющих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы и приложения.

Основное содержание работы

Во **введении** обоснована актуальность темы диссертационного исследования, изложены его цель и задачи, объект и предмет исследования; определены степень научной разработки изучаемой проблемы и использованные методы научного познания; доказаны научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы; сформулированы положения, выносимые на защиту; дано краткое описание структуры работы.

Первая глава **«Теоретические основы административно-правового регулирования института особых экономических зон в Российской Федерации»** объединяет три параграфа и посвящена изучению исторических аспектов зарождения и развития особых экономических зон в Российской Федерации; обзору научных концепций и теоретических взглядов о содержании понятия «особая экономическая зона»; выявлению и характеристике отличительных признаков типов особых экономических зон, создаваемых в России; исследованию административно-правовых механизмов регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон.

В первом параграфе *«Административно-правовой статус особой экономической зоны»* на основе сопоставления различных научных взглядов и концепций, анализа законодательства зарубежных стран дано авторское определение особой экономической зоны.

Выявлены основные черты данного института: особый порядок создания, функционирования и прекращения; территориальная обособленность; создание благоприятного правового, экономического и

административного режима для сферы бизнеса; наличие определенных целей создания особой экономической зоны.

Анализ отечественных и зарубежных научных подходов к определению целей создания особых экономических зон позволил автору выявить наиболее приоритетные из них: привлечение инвестиций (как внутренних, так иностранных), повышение конкурентоспособности отечественной продукции, в том числе на мировом рынке; увеличение объемов экспорта и качества импортозамещения; повышение социального благополучия граждан; создание новых рабочих мест; развитие производственной, социальной, экономической, транспортной, энергетической, инновационной и иной инфраструктуры; развитие и поддержка приоритетных сфер экономики.

В ходе исследования теоретических аспектов института особых экономических зон сформулированы предложения по законодательной формулировке термина «особая экономическая зона» и целей создания особых экономических зон.

Во втором параграфе *«Типология особых экономических зон, создаваемых на территории Российской Федерации»* автором рассматриваются типы особых экономических зон, создаваемые на территории Российской Федерации в соответствии с законодательством об особых экономических зонах. В частности выделяются их отличительные признаки: условия создания, осуществляемая деятельность, система обязательных финансовых вложений, срок существования, объем и дифференциация налоговых льгот.

Установлена целесообразность исключения из Федерального закона № 116-ФЗ правовых норм, предусматривающих возможность установления требования об осуществлении обязательных инвестиционных вложений в соглашениях о ведении деятельности на территории туристско-рекреационных и технико-внедренческих особых экономических зон.

Производство научно-технической продукции в границах технико-внедренческой особой экономической зоны допускается только по решению экспертного совета по технико-внедренческим особым экономическим зонам, руководствующегося приоритетными направлениями развития науки, техники и перечнем критических технологий Российской Федерации. В работе поддерживается точка зрения, согласно которой разрешение

«серийного» производства необходимо для всех видов деятельности, которые осуществляются на территории технико-внедренческих зон и предполагающие создание научно-технической продукции. В противном случае возможен субъективный подход причисления той или иной деятельности к разряду «приоритетных направлений развития науки и техники».

Сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового механизма регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон туристско-рекреационного типа, в числе которых можно выделить следующие: создание туристско-рекреационных зон на базе существующих городов – курортов; законодательное установление инвестиционного барьера для резидентов туристско-рекреационных зон; внесение законодательных изменений, касающихся ограничения площади туристско-рекреационных особых экономических зон; установление характера и пределов ответственности за неисполнение органами государственной власти условий соглашения о создании особой экономической зоны, а именно, нарушение сроков и запланированных объемов строительства необходимой инфраструктуры зоны; государственная поддержка и стимулирование занятости в сфере туризма в виде государственного заказа на туристические специальности с последующим трудоустройством в туристско-рекреационных зонах; принятие (совершенствование) нормативно – правовой базы, регулирующей систему государственной финансовой поддержки резидентов в форме субсидирования части их затрат в зависимости от осуществленных вложений в развитие инфраструктуры зоны.

В третьем параграфе *«Историко-правовые аспекты зарождения и развития института особых экономических зон в Российской Федерации»* диссертант рассматривает исторические и правовые аспекты становления и развития законодательства в сфере функционирования особых экономических зон в Российской Федерации, выявляет особенности правового регулирования на каждом историческом этапе. Автор выделяет три периода становления рассматриваемого института в нашей стране: советский, постсоветский и современный.

Анализ предшествующих этапов развития особых экономических зон в Российской Федерации позволил диссертанту выявить особенности

современного периода их функционирования. Главным достоинством можно считать принятие единого нормативного правового акта – Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», который установил ряд законодательных положений, имеющих принципиальное значение для совершенствования рассматриваемого института, а именно:

- дефиницию понятия «особой экономической зоны» и цели ее учреждения;
- единую систему льгот и преференций для резидентов особых экономических зон;
- условия приобретения статуса резидента, предусматривающие обязанность по инвестированию финансовых средств в ее развитие;
- изменение порядка создания особых экономических зон и управления ими.

Иными словами законодательство об особых экономических зонах, стало более проработанным и универсальным, учитывающим интересы региона, что дало законодательный толчок к их дальнейшему развитию.

В четвертом параграфе *«Административно-правовые механизмы регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон Российской Федерации»* автором описываются проблемы связанные с созданием особых экономических зон, системой их управления и осуществлением государственного (муниципального) контроля деятельности, осуществляемой на их территории.

Подробно исследуется механизм создания особых экономических зон в Российской Федерации. В частности, диссертант отмечает, что особые экономические зоны могут создаваться путем проведения открытого конкурса и без проведения такового.

Обоснована необходимость принятия федеральной программы создания и развития особых экономических зон (ежегодно корректируемой) на основе предложений, поступивших в Правительство Российской Федерации от субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, что позволит повысить качество отбора регионов, претендующих на приобретение статуса особой экономической зоны и установить общую концепцию их развития.

Таким образом, решение о создании особой экономической зоны должно быть мотивированным, соответствовать федеральной программе

создания и развития особых экономических зон на территории Российской Федерации, а также пройти предварительное согласование в экспертном совете зоны в зависимости от ее типа.

Освещена проблема возможного появления структурных диспропорций в регионах с функционирующими особыми экономическими зонами. В данной связи, по мнению автора, в целях рационального и эффективного развития субъектов Российской Федерации федеральные особые экономические зоны в большей степени необходимо создавать на территории слаборазвитых регионов, когда как в экономически развитых создавать условия для поддержки и развития зон регионального уровня и частных особых экономических зон с минимальным федеральным бюджетным финансированием. Также целесообразно введение дополнительных типов особых экономических зон: агропромышленных, экспортно-производственных и комплексных.

В рамках исследования административно-правовых механизмов регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон Российской Федерации автором анализируется система управления особыми экономическими зонами, сложившаяся в результате принятия Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации от 25 декабря 2009г. № 340-ФЗ. В частности автором выделяются ключевые аспекты нового механизма управления особыми экономическими зонами: переход на двухуровневую систему управления в связи с ликвидацией Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами; передача отдельных полномочий на места по выбору либо муниципальным властям, либо организациям управления с возможностью отзыва таких полномочий в случае их неисполнения либо ненадлежащего исполнения.

Комплексный анализ законодательства позволяет автору утверждать, что система управления, сложившаяся в рамках функционирования особых экономических зон, а именно возможность привлечения организаций управления и делегирование им части полномочий, предусмотренных Федеральным законом № 116-ФЗ не целесообразно, что подтверждается следующими аспектами.

Во-первых, система управления стала более запутанной и сложной, так как не совсем понятно, по каким принципам и критериям будет сделан выбор в пользу того или иного субъекта управления со стороны государства по передаче полномочий (местная администрация, управляющая компания). Тем самым, это дает размытость и двойственность понимания данной правовой нормы, что может привести к необоснованной передаче данных полномочий.

Во-вторых, на законодательном уровне не закреплена система отношений между государственными органами и организациями управления по поводу осуществления последними полномочий по управлению особыми экономическими зонами. Иными словами отсутствует нормативный документ с указанием конкретных прав и обязанностей данных субъектов и ответственности за их неосуществление.

В-третьих, передача полномочий по управлению особыми экономическими зонами управляющим компаниям может привести к сращиванию с государственным аппаратом и как следствие к различным финансовым махинациям, а также монополизировать рынок или его отдельные сферы.

Предлагается полномочия, предусмотренные п. 5, 7-11 ч.1 ст. 8 Федерального закона № 116-ФЗ, а также функции по созданию объектов недвижимости в границах особой экономической зоны и на прилегающей к ней территории и управлению этими и ранее созданными объектами недвижимости передать администрациям субъектов Российской Федерации, на территории которых созданы особые экономические зоны, усилив при этом контроль (как федеральный, так и муниципальный), в том числе за целевым использованием бюджетных средств. Иные полномочия перераспределить между Минэкономразвития России и организациями управления, включив в их число информирование и привлечение инвесторов в зону, продвижение российских особых экономических зон на внутреннем и мировом рынках. Внедрение вышеописанной модели позволит не только расширить полномочия региональных властей в части управления особыми экономическими зонами, но и установить четкие правовые границы ответственности за их ненадлежащее исполнение.

И наконец, исследуются правовые аспекты, связанные с осуществлением государственного и муниципального контроля деятельности резидентов на территории особых экономических зон. На основе различных

подходов к определению государственного контроля, автором дана его дефиниция. Так, государственный контроль – это форма реализации власти, обеспечивающая проверку выполнения законов и иных нормативных актов с целью недопущения отклонений от установленных законодательством норм и правил.

Подробное изучение механизма реализации контрольных полномочий на территории особых экономических зон, его особенностей и субъектов позволило автору констатировать, что сложившаяся система государственного контроля на территории особых экономических зон представляется не совсем эффективной, так как реализация полномочий государственных и муниципальных органов контроля ограничена на законодательном уровне. Подтверждается это следующими доводами. Во-первых, плановые и внеплановые комплексные проверки проводятся органами государственного контроля только на основании решения руководителя органа управления особой экономической зоной. Во-вторых, у органов государственного контроля отсутствует возможность прямой подачи заявления в суд о лишении лица статуса резидента особой экономической зоны при неисполнении последним предписаний об устранении нарушений по итогам плановых проверок либо при существенном нарушении налогового и таможенного законодательства. В - третьих, сроки проведения таких проверок, по мнению автора, весьма ограничены по времени проведения. Так, срок проведения внеплановых проверок – 7 дней, плановых – 14 дней.

Во второй главе **«Административно-правовой статус резидента как субъекта особого режима осуществления предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны»** исследуется административно-правовой статус резидента особой экономической зоны, анализируется особый режим предпринимательской деятельности на ее территории, разрабатываются предложения по совершенствованию механизма правового регулирования отношений между государством и резидентами особых экономических зон в целях их упрощения и создания благоприятных условий для ведения бизнеса.

В первом параграфе *«Особенности административно-правового статуса резидента особой экономической зоны»* исследуется специфика административно-правового положения резидентов особых экономических

зон. В частности рассматриваются такие аспекты, как: условия, предшествующие получению статуса резидента, и процедура его получения; правоспособность, запреты и ограничения, гарантии статуса резидентов; а также основания прекращения их статуса. Целостный анализ в формате указанных аспектов позволил обозначить особенности такого статуса и тем самым сформулировать его дефиницию. Так, правовой статус резидента особой экономической зоны – это установленное в соответствии с законодательством об особых экономических зонах положение субъектов предпринимательской деятельности, связанное со специальным административным механизмом приобретения, реализующимся посредством установления ограничений, запретов и гарантий, системы льготного налогообложения, таможенных преференций и детерминированное особым режимом осуществления экономической деятельности.

Также исследованы основания лишения лица статуса резидента особой экономической зоны. Во избежание индивидуального толкования правовых норм и ущемления законных прав и интересов резидентов особых экономических зон, диссертантом предлагается определить перечень существенных нарушений налогового и таможенного законодательства, являющихся основанием для лишения лица статуса резидента особой экономической зоны.

Во втором параграфе *«Правовой анализ преимуществ и преференций, предоставляемых для резидентов особых экономических зон»* исследован особый режим осуществления предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон с позиции создания благоприятных условий для ее осуществления, что позволило автору выявить ключевые преимущества, предоставляемые резидентам: государственное софинансирование строительства необходимой инфраструктуры зоны, налоговые и таможенные льготы, упрощенный режим администрирования и дать их развернутую характеристику.

Отмечается, что, несмотря на законодательно предоставленные для резидентов особых экономических зон преференции и льготы, при их детальном правовом анализе, просматриваются проблемы, имеющие различный характер и степень, а именно: отсутствие или недостаточное количество объектов инфраструктуры, как следствие нецелевого расходования бюджетных средств; бюрократизированный механизм

администрирования; функционирование системы «одно окно» не во всех особых экономических зонах, импортная ориентированность промышленно-производственных зон, а также не совсем существенные налоговые льготы, которые могут быть получены, к примеру, по соглашению с субъектами Федерации в рамках инвестиционных соглашений, либо в рамках упрощенной системы налогообложения без прохождения процедуры регистрации в качестве резидента особой экономической зоны.

Для решения вышеописанных проблем законодательство, в том числе об особых экономических зонах нуждается в доработке. Основываясь на анализе и исследовании правовых аспектов, связанных с системой преимуществ и преференций, предоставляемых резидентам особых экономических зон, автором предлагается внесение следующих законодательных изменений:

- в соглашение о создании особой экономической зоны необходимо включить нормы, касающиеся характера и пределов ответственности за неисполнение органами государственной власти условий соглашения о создании особой экономической зоны, а именно, нарушение сроков и запланированных объемов строительства необходимой инфраструктуры зоны;

- увеличить объем предоставляемых налоговых льгот;

- в число преимуществ, предоставляемых резидентам особых экономических зон необходимо включить следующие, получившие положительный опыт в международной практике инструменты административного режима: освобождение от оплаты тарифов (или льготное их применение), на услуги, установленные государственными монополиями; применение преимущественных прав при участии в реализации государственных контрактов, льготы при уплате сборов и платежей любого рода, в частности льготные портовые сборы и тарифы за пользование электроэнергией; предоставление особых прав на пользование услугами телекоммуникационной связи;

- предоставить резидентам особых экономических зон гарантию продолжения деятельности на территории особой экономической зоны на условиях, соответствующих моменту вложения инвестиций в случае неблагоприятного изменения законодательства, касающегося правового

режима особой экономической зоны, включая изменение границ ее территории, а также вопросов таможенного регулирования.

В третьем параграфе *«Организационно – управленческие отношения государства и бизнеса в рамках особого режима осуществления предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны»* делается упор на исследовании отношений, возникающих между резидентами и органами управления особыми экономическими зонами, выявлении правовых пробелов в рамках данного аспекта и выработке авторских предложений по совершенствованию законодательства в части упрощения административно-правового режима осуществления предпринимательской деятельности на территории особых экономических зон.

Анализируется правовая природа соглашения о ведении предпринимательской деятельности на территории особой экономической зоны. Приводятся различные научные точки зрения по поводу данного вопроса. Комплексный анализ отношений, складывающихся между государством и резидентами в рамках функционирования особых экономических зон, позволяет автору утверждать, что они являются публично-правовыми (устанавливаемыми в одностороннем порядке для неопределенного круга лиц) и не предусматривают автономию воли и юридическое равенство сторон.

Описываются процедуры получения резидентом технических условий присоединение к сетям инженерно-технического обеспечения, разрешения на строительства, как необходимых условий для осуществления деятельности на территории зоны.

Изучение правовых аспектов, связанных с созданием благоприятного административно-правового режима на территории особых экономических позволило автору выделить основные пути совершенствования законодательства регулирующего рассматриваемую проблематику:

- закрепление на законодательном уровне обязанности органов управления особыми экономическими зонами по созданию на их территории системы «одно окно»;

- упрощение взаимоотношений резидента особой экономической зоны по поводу получения технических условий присоединения к сетям инженерно-технического обеспечения и проведения государственной

экспертизы проектной документации, результатов инженерных изысканий, путем исключения из вышеперечисленных процедур органа управления зоной;

- исключение обязанности резидента по получению заключения на бизнес-план в банке по критериям, установленным Минэкономразвития России.

В **заключение** диссертации излагаются основные теоретические выводы и практические предложения, вытекающие из результатов исследования.

Основные положения диссертационного исследования нашли отражение в следующих научных работах:

Работы, опубликованные в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях, определённых Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации:

1. *Батыров М.В.* Правовой анализ преимуществ и преференций, предоставляемых резидентам особых экономических зон в Российской Федерации // Бизнес в законе. 2010. № 2. С. 122-125. – 0,5 п.л.

2. *Батыров М.В.* Правовые механизмы регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2011. № 2. С. 7-9. - 0,4 п.л.

3. *Батыров М.В.* Правовая природа соглашения о ведении деятельности на территории особой экономической зоны // Налоги. 2011. № 3. С. 17-22. - 0,3 п.л.

Работы, опубликованные в иных рецензируемых научных изданиях:

4. *Батыров М.В.* Особые экономические зоны как инструмент развития туризма в Российской Федерации / Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей / отв. Ред. Ю.Е. Винокуров // Изд. Моск. гуманит. ун-та. 2008. № 8. С. 29-34. - 0,2 п.л.

5. *Батыров М.В.* Особые экономические зоны в Российской Федерации // Научные труды Московского гуманитарного университета. Изд-во МосГУ. 2008. Вып.98. С. 118 -125. – 0,5 п.л.

6. *Батыров М.В.* История зарождения и развития особых экономических зон в Российской Федерации / Актуальные вопросы российского права: сборник научных статей / отв. Ред. Ю.Е. Винокуров // Изд-во Моск. гуманитар. ун-та. 2009. № 12. С. 31-33. - 0,3 п.л.

7. *Батыров М.В.* Государство и резидент как основные субъекты территорий с особым режимом // Научные труды Московского гуманитарного университета. Изд-во МосГУ. 2008. Вып. 121. С. 87-91. – 0,2 п.л.

8. *Батыров М.В.* Анализ изменений, внесенных в законодательство об особых экономических зонах с 1 января 2010 года / Актуальные вопросы права и законности: материалы «круглого стола» студентов и аспирантов 18 марта 2010 года / отв. Ред. Ю.Е. Винокуров // Изд-во Моск. гуманитар. ун-та. 2010. С. 27-32. - 0,3 п.л.

Подписано в печать 16.05. 2011 г.. Заказ № _____
Формат 60x84 1/16. Объем 1,5 п.л. Тираж 100 экз.
Издательство ННОУ ВПО «Московский гуманитарный университет»
111395, г. Москва, ул. Юности, 5/1.