**Перспективы совершенствования**

**нормативно-правовой базы,**

**регулирующей функционирование**

**зон льготного налогообложения**

Правовое регулирование зон льготного налогообложения осуществляется большим количеством правовых актов. Однако в их числе нет единого специального закона, который регулировал бы процедуру создания, функционирования различных зон, а также, что очень существенно, их ликвидации. Поэтому было бы целесообразно остановиться на имеющих принципиальное значение положениях последнего по времени его рассмотрения в палатах Федерального Собрания проекта Закона «О свободных экономических зонах».

Частью третьей статьи 3 Федерального закона предусматривается создание так называемых особых экономических зон в пределах всей территории отдельного субъекта Российской Федерации. Эта норма принципиально неприемлема, поскольку предоставляет субъектам Российской Федерации право ставить вопрос о придании им статуса особых экономических зон, что нарушает принцип равенства субъектов Российской Федерации и нарушает единство экономического и правового пространства Российской Федерации, закрепленные Конституцией Российской Федерации.

Нашедшая отражение в проекте традиционная концепция зон льготного налогообложения исходит из того, что зона представляет собой отдельный, ограниченный участок территории РФ, в пределах которого действует особый правовой режим, о чем было сказано ранее. При этом границы зон льготного налогообложения могут совпадать либо не совпадать с установленными границами территориально-административных единиц.

Важно отметить, что, согласно проекту, упомянутый режим, не ограничиваясь особенностями таможенного регулирования и налогообложения, предусмотрел в отношении отдельных видов зон полный запрет на проживание в них физических лиц. Очевидно, что подобное установление противоречит ч. 1 ст.27 Конституции РФ, согласно которой каждый, кто законно находится на территории РФ, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

Необходимо признать, что и в целом концепция зоны как ограниченного участка территории, в пределах которого действует некое специфическое регулирование экономических и иных отношений с элементами особого административного управления (отдельные органы управления, особый режим въезда, выезда и пребывания и пр.), входит в противоречие с ч.1 ст.8 Конституции РФ, предусматривающей, что в РФ гарантируется единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности. Кроме того в отдельных зонах по решению местных органов управления могли создаваться таможенные и иные функциональные субзоны, т.е. замкнутые территории с еще более узкоспециализированным режимом, чем режим самой зоны льготного налогообложения.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на принимавшиеся в отношении отдельных зон федеральные законы, с момента введения в действие Конституции РФ 1993 г. существование зон льготного налогообложения вступило в противоречие с Основным законом страны. Отсюда следует, что для легализации создания и функционирования зон льготного налогообложения необходимо внесение в Конституцию РФ соответствующих изменений. В противном случае правовые акты, предусматривающие правила поведения, не соответствующие изложенным выше положениям Основного закона, имеющим принципиальный характер, становятся неправомерными, поскольку, согласно ч.1 ст.15 Конституции, законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. Подобные выводы не только имеют теоретический характер, но и могут повлечь практические последствия, поскольку ставят под сомнение законность, как отдельных нормативных актов, так и совершенных на их основе действий.

Одной из заложенных в проекте закона идей, вызывающих серьезные сомнения, является существенное усиление роли Правительства РФ и других органов исполнительной власти и, соответственно, уменьшение полномочий федеральных органов представительной власти в регулировании процесса создания и деятельности зон льготного налогообложения.

Согласно проекту закона, зоны должны возникать в соответствии с Федеральной программой создания и развития свободных экономических зон на территории РФ.

Эта программа разрабатывается и ежегодно уточняется Правительством РФ. Подготовка ее проекта осуществляется по поручению Правительства федеральным органом исполнительной власти на основе предложений о создании зон, поступивших от субъектов Федерации и предварительно согласованных с соответствующими органами местного самоуправления. Правительство принимает решение о создании конкретной зоны и утверждает положение о ней. Оно же решает вопрос о ее ликвидации. Как можно видеть, согласно проекту, все принципиальные этапы процесса формирования и прекращения зон льготного налогообложения определяются органами исполнительной власти, и прежде всего Правительством РФ.

При этом роль высшего органа представительной власти - Федерального Собрания, фактически, ограничивается рассмотрением предложений по финансированию программы в рамках обсуждения бюджета страны на следующий финансовый год.

Между тем, несмотря на то, что льготы, которыми наделяются субъекты, именуемые участниками зон льготного налогообложения, носят локальный характер, последствия их предоставления затрагивают интересы широкого круга лиц - от конкретных предприятий, оказывающихся в неравном положении по сравнению с предприятиями, получившими статус участника зоны, до субъектов Федерации, не располагающих на своей территории свободными экономическими зонами.

Освобождение от налогов, снижение налоговых ставок, сокращение налогооблагаемой базы, предусматриваемые в том или ином сочетании режимом зоны, ведут к снижению в течение продолжительного времени общего уровня доходов, поступающих в бюджеты разных уровней. В условиях, когда принятие решения о создании зон предоставляется Правительству, а не высшему законодательному органу, субъекты Федерации, не участвующие в соответствующем проекте, практически лишены возможности влиять на принятие принципиальных решений. В связи с этим представляется необходимым, чтобы как утверждение в целом Федеральной программы создания и развития свободных экономических зон на территории РФ, так и принятие решений о создании отдельных зон осуществлялись федеральным законодательным органом и имели форму закона, а не акта Правительства.

Для современной России реальные результаты создания зон льготного налогообложения можно усмотреть главным образом в оказании адресной экономической помощи отдельным территориям. При этом необходимо осознавать, что поддержка будет оказываться как за счет Федерации в целом, а так и каждого из входящих в нее регионов.

Представляется, что целесообразность и обоснованность соответствующих потерь со стороны центра и субъектов Федерации во имя развития той или иной территории должны обсуждаться обеими палатами Федерального Собрания при принятии соответствующего законопроекта. На такой основе учреждение зоны не будет восприниматься как насильственное ущемление интересов остальных субъектов Федерации. В целом же предоставление территориям режима зон льготного налогообложения, не должно становиться обыденной практикой, оставаясь исключением из правил, а не правилом. В противном случае оно может превратиться в способ ухода от налогообложения, а также от исполнения общих для всех участников внешнеэкономической деятельности таможенных правил.

Однако даже при условии соблюдения указанных выше условий вызывает сомнения выраженная в проекте закона концепция регулирования, относящегося к одной из разновидностей зон льготного налогообложения - так называемой зоне экспортного производства (ЗЭП).

Согласно проекту, такая зона представляет собой ограниченный участок таможенной территории РФ, в пределах которого устанавливается особый режим предпринимательской деятельности для участников данной зоны, вывозящих с ее территории за пределы РФ более 50% товаров собственного производства, относящихся к продукции обрабатывающих отраслей промышленности и отвечающих критериям происхождения с территории указанной зоны (должны быть произведены в указанной зоне).

Авторы проекта не упомянули о возможности квотировании экспорта продукции, произведенной в ЗЭП. Их цель состояла в установлении лишь нижнего предела вывоза продуктов переработки сырья за пределы РФ и в дальнейшем стимулировании этого процесса путем предоставления экспортерам соответствующих льгот. Между тем на сегодняшнем этапе экономического развития России всемерное поощрение экспорта уже не может служить самоцелью при создании зон льготного налогообложения. Напротив, в целях избежания ажиотажного спроса и резкого роста цен на некоторые необходимые российскому потребителю виды продукции перерабатывающей промышленности Правительство вынуждено в ряде случаев вводить ограничения на вывоз такой продукции за рубеж путем применения административных мер воздействия на экспортеров.

Таким образом, можно сделать вывод, что, несмотря на принимавшиеся в отношении отдельных зон федеральные законы, с момента введения в действие Конституции РФ 1993 г. существование зон льготного налогообложения вступило в противоречие с Основным законом страны. Отсюда следует, что для легализации создания и функционирования зон льготного налогообложения необходимо внесение в Конституцию РФ соответствующих изменений. В противном случае правовые акты, предусматривающие правила поведения, не соответствующие изложенным выше положениям Основного закона, имеющим принципиальный характер, становятся неправомерными, поскольку, согласно ч.1 ст.15 Конституции, законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции РФ. Подобные выводы не только имеют теоретический характер, но и могут повлечь практические последствия, поскольку ставят под сомнение законность, как отдельных нормативных актов, так и совершенных на их основе действий.

**Д.Ю. Балабанова**