

ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ: ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ КАЗАХСТАНА

М.З. Кажыкен – канд. экон. наук, докторант
Казахский экономический университет

Дан краткий анализ казахстанской практики создания экономических зон, рассмотрены основные аспекты законодательства, показан ряд системных ошибок, обусловивших неудачи функционирования свободных экономических зон. Изложены характеристики действующих специальных экономических зон, предложены меры государственного регулирования их развития.

Казахстан в 1990 г. приступил к созданию региональных инфраструктур для перевода экономических отношений из командно-административных принципов на рыночные. Первым шагом было принятие закона о свободных экономических зонах. По мнению специалистов, этот закон для своего времени был прогрессивным нормативным правовым актом, поскольку вводил либеральные экономические отношения на обширных территориях, каковыми являлись свободные экономические зоны. Более

того, государство брало на себя такие важные обязательства, как:

- гарантия соблюдения прав и интересов субъектов;
- недопущение национализации имущества субъектов;
- возмещение убытков субъектов, причиненных государственными органами.

Законодательством свободная экономическая зона определялась как территория с четко определенными административными грани-

цами и особым правовым режимом, создаваемая в целях привлечения иностранного капитала, прогрессивной зарубежной технологии и управленческого опыта для ее ускоренного социально-экономического развития. На территории свободной экономической зоны допускались любые виды хозяйственной, финансовой и иной деятельности как отечественных, так и иностранных юридических лиц за исключением производства продукции прямого военного назначения, а также запрещенных казахстанским законодательством. Были законодательно закреплены свободное и договорное ценообразование, обращение свободно конвертируемой (иностранной) валюты; инвесторам предоставлялся широкий спектр налоговых льгот, для стимулирования прямых инвестиций, а также реинвестирования прибыли в производственную и социальную инфраструктуру (строительство объектов культуры, здравоохранения и образования). Освобождались от уплаты таможенных пошлин импортное оборудование, материалы, сырье и другие компоненты, предназначенные для производства и переработки продукции на территории свободной экономической зоны, экспортируемая из зоны продукция, а также товары народного потребления. В законе были прописаны нормы, регулирующие трудовые отношения, деятельность совместных предприятий, а также определены принципы организации управления свободной экономической зоной.

За 1991–1996 гг. в Казахстане были образованы 10 свободных экономических зон, которые впоследствии были ликвидированы. Деятельность свободных экономических зон, за редким исключением, не дала ожидаемых результатов. Провал таких масштабных проектов выявил недостатки в системе государственного управления, в частности ошибки в разграничении полномочий между администрациями регионов и зон. В целом неудачи были обусловлены следующими причинами. Во-первых, решения о создании свободных экономических зон принимались без тщательного анализа реальных условий их функционирования и экономических возможностей государства. Во-вторых, под юрисдикцию законодательства о свободных экономических зонах попадали огромные территории, даже целые области, что создавало серьезные проблемы при администрировании зон. В-третьих, значительные проблемы создавали принципы управления, которые приводили к дублированию государственных функций. Этот аспект необходимо конкретизировать. Закон наделял административные советы следующими полномочиями:

определение финансовой, налоговой, кредитной политики, визового и таможенного режима; сдачу в аренду земли, недр и других природных ресурсов, а также находящихся на территории зоны зданий и сооружений; взимание налогов и других платежей и т.п. Законом оговаривается, что в случае совпадения границ свободной экономической зоны с границами административно-территориальных единиц Казахстана исполнение функции председателя административного совета зоны возлагается на главу соответствующей местной администрации. Иными словами, председателями администраций Актауского или Мангистауского свободных экономических зон были главы соответственно администраций Актауской и Мангистауской областей.

Наиболее примечателен опыт Жаркентской свободной экономической зоны, которая располагалась в административных границах Панфиловского района Талды-Курганской области и занимала площадь более 10 тыс. км². Административный совет Жаркентской свободной экономической зоны создавался решением главы Панфиловской районной администрации, т.е. местная власть создавала своего “дублера” и передавала ему часть своих функций, в том числе обеспечение деятельности правоохранительных органов. Более того, административный совет зоны наделялся правом создавать на подведомственной территории так называемые субзоны, юридический статус которых не был определен действующим законодательством. Таким образом, нежизнеспособное образование – административный совет Жаркентской свободной экономической зоны, мог породить нежизнеспособный и незаконный субъект, как субзона.

Территории некоторых зон не совпадали с административными границами областей, районов или городов, например Жайрем-Атасуйская свободная экономическая зона. В таких случаях взаимоотношения между местной властью и администрацией зоны приобретали более отчетливые границы. В частности, в положении о вышеназванной зоне прописано, что административный совет в пределах компетенции разрабатывает и издает нормативные акты, регулирующие функционирование зоны, обеспечивает их практическую реализацию, принимает решения по вопросам землепользования, формирует финансовый фонд, определяет направления использования средств этого фонда. При этом решения административного совета обязательны для исполнения на ее территории всеми юриди-

ческими и физическими лицами. Тем не менее, и здесь возникали большие проблемы, связанные с разделением полномочий и предметов ведения между органами местной исполнительной власти, и административными советами зоны.

Итак, практическая реализация законодательства о свободных экономических зонах выявила концептуальные просчеты в определении их целей, принципов функционирования и решаемых задач. Возникла необходимость переосмысления приобретенного опыта, сопоставления его с зарубежной практикой и совершенствования нормативной правовой базы. Пожалуй, наиболее первостепенной задачей была необходимость разграничения полномочий администраций регионов и зон.

Указ Президента Республики Казахстан, имеющий силу закона “О специальных экономических зонах” (1996 г.)¹, ознаменовал собой начало нового этапа в нормативном правовом регулировании данной сферы. Во-первых, было введено понятие “специальная экономическая зона” (СЭЗ), которая представляет собой ограниченную, как правило, весьма небольшую территорию с особым правовым режимом. Во-вторых, вводятся срочность при создании СЭЗ и механизм ее ликвидации по истечении срока. В-третьих, кардинально изменена система управления СЭЗ. И, наконец, правовой режим СЭЗ приведен в соответствии с действующим банковским, налоговым и таможенным законодательствами.

Законодательно целями создания СЭЗ были определены:

- ускорение развития регионов для активизации вхождения экономики республики в систему мировых хозяйственных связей;
- создание высокоэффективных экспортноориентированных производств;
- выпуск новых видов продукции;
- привлечение инвестиций;
- решение социальных проблем;
- внедрение современных методов управления и хозяйствования;
- отработка правовых норм рыночных отношений.

В соответствии с новым законодательством в Казахстане созданы и функционируют 5 специальных зон:

¹ Закон Республики Казахстан от 26 января 1996 г. “О свободных экономических зонах в Республике Казахстан” // Ведомости Парламента Республики Казахстан. – 1996. – №1. – Ст. 179.

СЭЗ “Астана – новый город” создана в целях ускоренного развития на левобережье реки Ишим новой столицы Казахстана. Площадь территории составляет 5440 га. Льготы и преференции обуславливают себестоимость строительства объектов на 15–20% ниже стоимости аналогичных объектов, построенных в обычном режиме. Согласно расчетам японских специалистов, внутренняя норма рентабельности инвестиционных вложений составляет 10–11%, что соответствует границе приемлемости, устанавливаемой международными финансовыми институтами, в частности ЕБРР и АБР. В целом за период 2001–2006 гг. функционирования СЭЗ “Астана – новый город” объем привлеченных инвестиций превысил 718 млрд. тенге, из них частных инвестиций – около 60%.

СЭЗ “Морпорт Актау” расположена на территории морского торгового порта и прилегающей к нему территории в пределах административно-территориальных границ г. Актау. Площадь СЭЗ составляет 982,3 га. В настоящее время на территории СЭЗ “Морпорт Актау” построена и функционирует первая очередь завода по выпуску стекловолоконных труб. Создано казахстанско-сингапурское предприятие ТОО “Keppel Kazakhstan” по строительству малотоннажных судов. Компания реализует на территории СЭЗ проект “Судостроительный завод” проектной мощностью 7 тыс. т металлоконструкций в год.

СЭЗ “Онтустик” создается в соответствии с концепцией развития хлопково-текстильного кластера в Южно-Казахстанской области. Территория СЭЗ площадью 200 га расположена вблизи г. Шымкент. В настоящее время ведутся работы по строительству инфраструктуры: железная дорога, линия электропередач, водопровод, газопровод.

На развитие СЭЗ предусматривается привлечь около 1 млрд. долл. США частных инвестиций. Планируется построить более 15 новых прядильных, ткацких и швейных производств, на которых ежегодно будет перерабатываться до 100 тыс. т хлопка. Ожидается рост экспорта широкого ассортимента продукции. На территории СЭЗ будут развиваться следующие виды деятельности:

- изготовление хлопчатобумажных нитей и всех видов пряжи;
- ткацкое производство;
- отделочно-красильное производство;
- производство готовых текстильных изделий;

- производство трикотажных и чулочно-носочных изделий.

СЭЗ “Парк информационных технологий” (СЭЗ “ПИТ”) расположена на территории поселка Алатау Медеуского района города Алматы и прилегающих земель Алмагинской области. Территория СЭЗ составляет 94 га (планируется освоить 342,9 га).

СЭЗ “ПИТ” создана в целях:

- развития отрасли информационных технологий;
- активизации вхождения экономики Республики Казахстан в систему мировых хозяйственных связей;
- создания высокоэффективных, в том числе высокотехнологичных и экспортоориентированных, производств современных информационных технологий, освоения выпуска новых видов продукции информационных технологий, привлечения инвестиций. Предполагалось, что СЭЗ “ПИТ” станет своеобразным региональным центром ИТ индустрии для Центральной Азии и Сибири.

На территории СЭЗ “ПИТ” реализуется 21 проект 20 компаниями, которые являются участниками СЭЗ “ПИТ”. По оценкам экспертов, сумма частных инвестиций может составлять до 10 млн. долл. США. Государственные инвестиции составили около 40 млн. долл. США. Они в основном направлялись на строительство и содержание имущественного комплекса, строительство ВОЛС, ремонт дорог, выкуп земель и т.д.

Таможенное регулирование на территории СЭЗ осуществляется в соответствии с таможенным кодексом. Согласно законодательству, на территории СЭЗ устанавливается режим “свободная таможенная зона”, при котором иностранные и казахстанские товары размещаются и используются без взимания таможенных пошлин, налогов, за исключением взимания акциза на импортируемые товары, без применения мер нетарифного регулирования, кроме требований по безопасности товаров. Перечень товаров, необходимых для достижения цели создания СЭЗ, включает:

- машины, оборудование, товары и материалы, необходимые для строительства и ввода объектов в эксплуатацию на территории СЭЗ в соответствии с проектно-сметной документацией;
- товары, предназначенные для переработки (за исключением подакцизных товаров), в соответствии с критериями достаточной переработки товаров;

- машины и механизмы, оборудование, автомобили специального назначения, материалы, товары и полуфабрикаты, необходимые для обеспечения производства продукции в соответствии с технологической документацией организации.

- товары и материалы, необходимые для проведения научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ и производства в сфере информационных технологий.

Номенклатура вышеуказанных товаров утверждается Правительством Республики Казахстан в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности.

При помещении иностранных товаров под таможенный режим свободной таможенной зоны таможенные пошлины и налоги не взимаются, за исключением взимания акциза на импортируемые товары, и меры нетарифного регулирования не применяются, кроме требований по безопасности товаров. При вывозе указанных товаров с территории СЭЗ на остальную часть таможенной территории Республики Казахстан таможенные пошлины и налоги взимаются, и меры нетарифного регулирования применяются в соответствии с условиями заявленного таможенного режима.

При ввозе казахстанских товаров на территорию СЭЗ с соблюдением условий и требований режима свободной таможенной зоны с остальной части таможенной территории Республики Казахстан, а также вывозе с территории СЭЗ на остальную часть таможенной территории Республики Казахстан таможенные пошлины и налоги не взимаются, и меры нетарифного регулирования не применяются. Вывоз указанных товаров за пределы таможенной территории Республики Казахстан осуществляется в соответствии с условиями выбранного таможенного режима.

Налоговое регулирование на территории СЭЗ осуществляется в соответствии с налоговым кодексом. Согласно законодательству, организациями, осуществляющими деятельность на территориях СЭЗ, признаются юридические лица, соответствующие одновременно следующим условиям:

- 1) состоят на регистрационном учете в налоговых органах на территориях СЭЗ;
- 2) не имеют структурных подразделений за пределами территорий СЭЗ;
- 3) не менее 90% совокупного годового дохода которых составляют доходы, подлежащие получению (полученные) от реализации товаров собственного производства (работ, услуг) в

рамках видов деятельности, соответствующих целям создания СЭЗ. Перечень товаров (работ, услуг) определяется правительством и утверждается постановлением.

Следует отметить, что в соответствии с законодательством к организациям, осуществляющим деятельность на территориях специальных экономических зон, не относятся:

- недропользователи;
- организации, производящие подакцизные товары;
- организации, применяющие специальные налоговые режимы;
- организации, которым предоставлены инвестиционные налоговые преференции.

Режим налогообложения организаций, осуществляющих виды деятельности, соответствующие вышеперечисленным условиям, предусматривает следующие льготы:

- уменьшение суммы исчисленного в общеустановленном порядке корпоративного подоходного налога на 100%;
- коэффициент 0 к соответствующим ставкам при исчислении земельного налога;
- ставка 0 процента к среднегодовой стоимости объектов налогообложения при исчислении налога на имущество.

Также освобождаются от НДС обороты по реализации на территории СЭЗ товаров (работ, услуг), а также объектов административного и производственного назначения, строительно-монтажных работ по указанным объектам в соответствии с проектно-сметной документацией, предназначенным для осуществления на территориях СЭЗ видов деятельности, соответствующих вышеперечисленным условиям. Необходимо особо отметить, что:

↳ под данную норму подпадают товары (работы, услуги), потребляемые в процессе осуществления на территории СЭЗ видов деятельности, соответствующих вышеперечисленным условиям;

↳ облагается НДС по нулевой ставке реализация товаров, полностью потребляемых в процессе строительства и ввода в эксплуатацию вышеперечисленных объектов в соответствии с проектно-сметной документацией. При этом из перечня товаров, полностью потребляемых в процессе строительства, исключаются электроэнергия, бензин, дизельное топливо и вода.

Помимо изложенных преимуществ для организаций, осуществляющих инвестиции на территории СЭЗ, предоставляются преференции в соответствии с инвестиционным законодательством.