

## СТАНОВЛЕНИЕ ИНСТИТУТА ПОДЗОНЫ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ В США

**Аннотация.** Предметом исследования является институт подзоны особой экономической зоны в США. Модель особой экономической зоны в США совершенствовалась в течение восьмидесяти лет и является одной из самых лучших в мире. Институт подзоны представляет собой научный и практический интерес, так как позволяет применить соответствующий режим не только к территории, но и к предприятию (промышленному комплексу). В статье исследуется один из основных судебных прецедентов, который определил основные признаки подзоны и повлиял на их широкое использование в США. Наряду с общенаучными и специальными методами научного познания использован сравнительно-правовой метод, позволяющий выделить основные признаки института, характерные для разных правовых систем. Необходимость обсуждения в научном и деловом сообществе возможность использования института подзоны является бесспорной, поскольку уже существующая в России модель особой экономической зоны не позволяет занять активную позицию в глобальной экономической системе. В качестве модели автор рекомендует обратиться к опыту США. Поскольку статус подзоны предоставляется в основном предприятиям (промышленным комплексам), то любое предприятие, не находящееся в ОЭЗ, может пользоваться преференциями и льготами, предоставляемыми в «обычной» ОЭЗ, и развивать производство. Этот вопрос следует рассматривать и изучать не только с точки зрения регулирования внешнеэкономической деятельности, но и с точки зрения административного, муниципального и таможенного права.

**Ключевые слова:** особая экономическая зоны, подзона, прецедент, международная торговля, судебное решение, международный договор, промышленность, управление, лихтерные перевозки, таможенные пошлины.

**Review.** The subject of the research is a subzone of a special economic zone in the USA. The model of a special economic zone in the USA has been improving for 80 years, and it is one of the best in the world. The institution of a subzone is of a special scientific and practical interest since it gives the opportunity to apply this regime not only to a territory, but also to an enterprise (industrial complex). The author studies one of the main judicial precedents which had defined the main features of a subzone and influenced their widespread use in the USA. Along with general and specific methods of scientific cognition, the author applies the comparative-legal method which allows defining the main features of this institution, typical for different legal systems. The necessity to discuss the possibility of use of subzones is undoubtful since the existing Russian model of a special economic zone doesn't provide the opportunity to take an active position in the global economic system. The author suggests using the American model as an example. As the subzone's status is granted mainly to enterprises (industrial complexes), any enterprise which is not a part of a special economic zone can use the preferences and privileges of a "common" special economic zone and develop production. This issue should be studied and considered not only from the viewpoint of foreign economic activity regulation, but also from the viewpoint of administrative, municipal and customs law.

**Keywords:** industry, international treaty, judgement, international trade, precedent, subzone, special economic zone, management, lighter transportation, custom duties.

Особые экономические зоны (далее – ОЭЗ) стали неотъемлемым компонентом глобальной экономики, укрепляющим структуру товарооборота. Более 3500 зон в 135 странах мира формируют сеть, позволяющую производителям избежать большинства таможенных процедур и снизить таможенные расходы, что способствует усложнению и диверсификации международных торговых связей [1]. В России институт ОЭЗ существует уже более 10 лет, но, несмотря на то, что законодательная база постоянно совершенствуется и активно создаются новые ОЭЗ, пока что трудно говорить об успехе их функционирования.

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 ОЭЗ были подробно исследованы в работах Д.А. Савосик и Е.В. Безиковой. Налоговые льготы и преимущества, предусматриваемые в ОЭЗ, подробно рассматривались С.А. Рыбаковым и Н.А. Орловой.

Существующая модель ОЭЗ в РФ предусматривает главенствующую роль Правительства РФ в определении разрешенных на территории ОЭЗ видов предпринимательской деятельности. Факторы, учитываемые при этом, включают учет типа зоны, а также социально-экономического положения субъекта Российской Федерации и муниципального образования, в границах которого предполагается создать ОЭЗ, стратегии социально-экономического развития региона, характеристики и направления деятельности потенциальных резидентов ОЭЗ. Большую роль при выборе Правительством видов разрешаемой в ОЭЗ деятельности играет институциональный аспект – решение политических и социальных проблем регионов, нахождение компромисса между представителями государства и крупного бизнеса, упрощение административных процедур, улучшение инвестиционного климата в стране [2, с. 140].

На сегодняшний день законодательная база регулирования ОЭЗ представлена рядом нормативно-правовых актов как общего, так и специального характера: Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны 2010 года (ред. от 08.05.2015), Федеральный закон от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (ред. от 13.07.2015), Федеральный закон от 10.01.2006 №16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (ред. от 29.06.2015), Федеральный закон от 31.05.1999 №104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» (ред. от 22.12.2014, с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2015), Федеральный закон от 29.11.2014 №377-ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя» (ред. от 31.12.2014), Федеральный закон от 13.07.2015 №212-ФЗ «О свободном порте Владивосток».

Режим ОЭЗ устанавливается с учетом всех факторов, присущих конкретному государству в конкретной экономической, политической и социальной обстановке. Модель ОЭЗ в России до сих пор находится в стадии формирования, поэтому необходимо изучать опыт правового регулирования ОЭЗ в зарубежных странах, имеющих схожие системы государственного управления и, главное, имеющих используемую длительное время успешную модель ОЭЗ. Особый интерес в данном случае представляет правовой институт подзоны ОЭЗ, характерный для США. В настоящей статье

мы охарактеризуем особенности правового регулирования этого института, поскольку подобную правовую конструкцию мы предлагаем применить в законодательстве РФ, что будет способствовать развитию прежде всего местных производителей, а также решению поставленной перед правительством задачи по импортозамещению.

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.

В законодательстве США для обозначения ОЭЗ используется термин внешнеэкономические зоны (далее – ВТЗ). Терминологическое разнообразие, встречаемое в литературе и нормативно-правовых актах, можно объяснить множеством государств, где расположены ОЭЗ, и их конкретными типами. В государствах с развивающейся экономикой, ориентированных на экспорт, они, как правило, носят название экспортно-производственных зон (export processing zones). В Китае они носят название «особых экономических зон», в Ирландии «свободных промышленных зон» или «зон свободного экспорта», в Иордании и Египте – «квалифицированные промышленные зоны», в Объединенных Арабских Эмиратах – «свободные зоны», в Республике Корея – «зоны обработки беспошлинного экспорта».

Для ОЭЗ характерны ограниченный доступ (как правило, это огражденная территория) и наличие индустриальных парков с производственными мощностями и соответствующей инфраструктурой. ОЭЗ обычно располагаются рядом с морскими/речными портами, аэропортами или транспортно-логистическими центрами.

Несмотря на разное правовое регулирование этих зон в разных странах, общий принцип, объединяющий их в единую международную систему, заключается в том, что, хотя зоны находятся внутри географических границ государств, для таможенных процедур они объявляются находящимися вне таковых. Поэтому товары могут быть помещены в зону и зачастую перемещаться из зоны в зону на пути превращения их в готовую продукцию без учета тарифных и количественных барьеров, а также таможенных процедур, пока они не будут выведены из-под режима ОЭЗ. Только в этом случае они становятся объектом применения таможенных и количественных ограничений, а также таможенных процедур.

Существует мнение, что именно ОЭЗ, используемые для обхода разнообразных тарифных и таможенных барьеров, устанавливаемых государствами, стали фактором, способствующим усложнению глобальных экономических отношений. Большин-

ство зон расположено в развивающихся странах [3, с. 4]. На сегодняшний день по всему миру в таких зонах насчитывается более 66 млн рабочих мест, из которых 370 тысяч (0,5%) представлено в США, 40 млн (60%) – в Китае, 15 млн (22%) – в других азиатских странах, 5,3 млн (8%) – в Мексике и государствах Центральной Америки, 1,7 млн (3%) – в государствах Среднего Востока и Северной Африки. Большинство рабочих мест занято в производственном секторе: в США такая занятость в ВТЗ составляет 3% от общего количества рабочих мест в промышленном секторе [3, с.5].

Всем зонам присущи как наличие упрощенных таможенных процедур, так и исключение или отсрочка тарифных и количественных ограничений для продукции, находящейся в пределах зоны. Развивающимся странам присущи также такие методы стимулирования, как субсидии, более гибкие положения трудового законодательства и дополнительные налоговые льготы. Однако такие методы (субсидии) не всегда соответствуют требованиям ВТО, а также Международной организации труда и Организации экономического сотрудничества и развития (минимальные международные стандарты защиты прав трудящихся) [4].

Во всем мире ОЭЗ схожи в принципах функционирования. Отличия касаются размеров, экономических целей, физических характеристик, государственных стимулов и конечного назначения товаров. ОЭЗ могут быть представлены как существенные части промышленного сектора государства и занимать большие географические территории, как в Китае, или это могут быть маленькие анклавные, занятые несколькими предприятиями. В развивающихся странах со слабо развитой инфраструктурой они могут быть представлены промышленными комплексами городского типа, которые обеспечены жильем, продовольствием, банковскими учреждениями и транспортом. С другой стороны, в развитых странах с хорошо развитой инфраструктурой ОЭЗ представлены как предназначенные исключительно для производства и транспортирования комплексы. В США, вместо того, чтобы привязывать создание ВТЗ к специфическим географическим условиям (например, наличие порта), такой режим быстро и упрощенно предоставляется компании, где бы она ни находилась. Речь идет об особом правовом институте – подзоне ВТЗ (далее – подзона).

Правовой статус ВТЗ в США регулируется Федеральным актом о ВТЗ 1934 года [5], включенным в Кодекс США (United States Code, 19 U.S.C. 81a-81u). Данный закон неоднократно дополнялся и на сегодняшний день содержит общие положения о порядке учреждения и управления зонами, а также о видах деятельности, которые могут осуществлять

ся резидентами. В рамках указанного акта был учрежден компетентный орган, наделенный полномочиями по созданию, организации деятельности и управлению – Совет по ВТЗ, куда *ipso facto* включаются Министр торговли (является председателем Совета) и Секретарь Казначейства, а также назначаемый Министром торговли Исполнительный директор, занимающийся организацией деятельности Совета.

Регламент Совета по ВТЗ содержит руководство с детальным описанием процедур по учреждению и изменению ВТЗ; определяет порядок управления и администрирования учредителем и операторами; а также порядок осуществления полномочий Советом. Регламент Совета по ВТЗ о внешнеторговых зонах в редакции 2012 г. включен в свод федеральных нормативных актов США [6].

Подзона – это внешнеторговая зона специального назначения, являющаяся частью конкретной существующей ВТЗ, используемая для осуществления определенной деятельности, которая не может осуществляться в конкретной существующей ВТЗ из-за ее месторасположения (19 CFR 146.1(b) (17); 15 CFR 400.2(n)). Подзона может быть создана, если Совет по ВТЗ посчитает, что определенный вид деятельности не может осуществляться на территории существующей ВТЗ и требует другого местоположения, и предполагает проведение проверки на соответствие общественному интересу 15 CFR 400.23(b). По общему правилу, ВТЗ должна быть расположена на расстоянии максимум 60 миль или 90 минут езды от пункта Таможенно-пограничной службы США. Для подзоны такого требования не существует, что и оправдывает существование такой разновидности ВТЗ и способствует созданию подзоны, приписанной к конкретной ВТЗ, в местах расположения уже существующих производственных мощностей резидента ВТЗ. Необходимость проведения проверки на соответствие общественному интересу вызвана особенностями рынка труда в конкретном регионе: наличием или отсутствием его зависимости от импортоориентированных производств.

Правовой статус подзоны был впервые закреплен в законодательстве США в 1952 году в указе Совета по ВТЗ №29, а решением по делу *Armco Steel v. Stans* в 1970 году были определены основные черты этого института [7]. Остановимся на основных моментах этого решения.

Во 2-й окружной Апелляционный суд США (далее – Суд) была подана апелляция корпорации *Armco Steel Corporation* (далее – *Armco*), местного производителя стали, в которой оспаривалась законность действий Совета по внешнеторговым зонам (далее – Совет), предоставившего Совету представителей Порта Новый Орлеан (*the Board*

of Commissioners of the Port of New Orleans, далее – Порт) право создать на территории порта внешнеторговую подзону. Подзона создавалась для судостроительной компании Equitable Equipment Company, Inc. (далее – Equitable), которая на верфи, находящейся в порту, строила лихтеры (баржи) из японской беспошлинной стали.

Суд сослался на допустимость использования внешнеторговых зон для снижения производственных и тарифных издержек при производстве продукции, предназначенной для потребления в США, приведя в пример ВТЗ в Толедо и Сиэтле, где грузовые автофургоны компании Volkswagen с использованием местных материалов и рабочей силы переоборудовались в кемперы (дома на колесах), а затем ввозились в США. Трансформация грузовиков позволяла квалифицировать их как пассажирские автомобили и уплачивать импортную пошлину в 6,5%, а не 25%.

В рассматриваемом случае экономия затрат происходит благодаря нулевым таможенным пошлинам на импортируемую сталь, подвергнутую переработке. Стороны представили данные, что тариф на вид импортируемой стали, используемой ответчиком, составляет 7,5%, в то время как морские суда, не являющиеся «яхтами и прогулочными катерами», не облагаются таможенными пошлинами. Поэтому сталь может быть ввезена в ВТЗ из Японии и использована в сочетании с местными материалами для строительства лихтеров, импорт которых в США облагается нулевой пошлиной. Сталь, используемая в производстве морских судов, признается как продукт, подвергнутый достаточной переработке, чтобы облагаться пошлиной гораздо ниже той, которая предусмотрена для металлопроката.

События, которые привели к оспариванию заявки о создании подзоны в Новом Орлеане и подачи иска, развернулись в 1968 году, когда корпорация Central Gulf Steamship Corporation (далее – Central Gulf) заключила контракт с Equitable на строительство 233 лихтеров для использования на лихтеровозе (LASH ship, акроним «lighter-*aboard*-ship»), построенном в Японии для Central Gulf.

Лихтеровозы используются для осуществления контейнерных перевозок. Корпорация Central Gulf рассчитывала перевозить на своем лихтеровозе одновременно 73 лихтера, а оставшиеся 160 использовать для внутренних и международных перевозок. Выгода от использования лихтеровоза заключается в следующем. Во-первых, лихтеры могут ходить внутренними водными путями, доставляя грузы различным получателям. Во-вторых, три группы лихтеров используются независимо и лихтеровозу не нужно тратить время в порту на ожидание лихтеров, использующихся в дальних рейсах. И

наконец, наличие в каждом лихтере собственного контейнера позволяет загружать и разгружать его напрямую с помощью крановой системы лихтеровоза, не задерживая в порту и не допуская перегрузку портовых мощностей. Время загрузки или выгрузки с помощью лихтеровоза, работающего на полную мощность, занимает 24 часа по сравнению с 10 днями, необходимыми обычно для подобных операций, значительно снижается также риск порчи груза.

Central Gulf рассматривал также предложения от других зарубежных судостроителей по постройке лихтеров, но решил принять предложение от компании Equitable, хотя стоимость контракта была немного выше, чем у других. Предложение от Equitable было более конкурентоспособным, так как компания планировала строить лихтеры, используя сталь, импортируемую из Японии. Стоимость этой стали все равно была бы ниже той, которая производилась в США, даже если бы на нее уплачивались ввозные пошлины. Дополнительным преимуществом заключаемого с Equitable контракта стала возможность Порта получить статус подзоны для судостроительных верфей Equitable, где планировалось строить лихтеры, и избежать таким образом уплаты 7,5% ввозной пошлины на импортируемую сталь. Необходимость в создании отдельной подзоны была вызвана тем, что в рамках уже существующей в Новом Орлеане внешнеторговой зоны не было необходимых земельных участков и оборудования для строительства судов, планируемых Equitable. Контракт также предусматривал, что, если подзона все-таки не будет создана, то стоимость лихтеров увеличится на сумму платежей, уплаченных в качестве ввозных таможенных пошлин на японскую сталь. Так, если бы Equitable строила лихтеры из местной стали, то их стоимость по контракту составила бы 2,43 млн долларов США (10428 долларов США за лихтер). Стоимость импортируемой стали, облагаемой пошлиной в 7,5%, для исполнения контракта составила бы 1,935 млн. долларов США (8305 долларов США). Стоимость импортируемой стали для использования в ВТЗ (без уплаты тарифных пошлин) по контракту составила бы 1,8 млн. долларов США (7725 долларов США за лихтер) [7].

Контракт предусматривал обязанность компании Equitable прилагать все необходимые усилия для получения статуса подзоны. Порт подал заявку 18 марта 1968 года. Слушания в Комитете экспертов (далее – Комитет) состоялись 22 и 23 мая 1968 года. Были обсуждены данные и заслушаны аргументы представителей Порта, Equitable, Central Gulf и других лиц в пользу принятия положительного решения о создании подзоны, а представителей Armco, Bethlehem Steel Corporation и Совета

судостроителей Америки – против такого решения. Комитет представил отчет 5 июня того же года с рекомендацией Совету удовлетворить заявку. После рассмотрения отчета Совет издал указ о создании подзоны, против которого Agtco выступила с рядом аргументов. Во-первых, Федеральный акт о ВТЗ (далее – Акт) не уполномочивает Совет на принятие решения в данном конкретном случае, так как Конгресс разрабатывал программу ВТЗ не для того, чтобы ВТЗ можно было использовать для уклонения от уплаты таможенных пошлин, в результате чего заинтересованные местные производители теряли бы свои конкурентные преимущества.

Во-вторых, Актом предусмотрено, что ВТЗ управляется публичной или квазипубличной корпорацией, которая ко всем компаниям относится одинаково, непредвзято.

В-третьих, морские суда не являются «товаром» в значении, используемом тарифными законами, а продукция, которая не является «товаром», не может производиться в ВТЗ.

В-четвертых, кораблестроение является видом «тяжелой» промышленности, а Акт предусматривает в качестве пользователей ВТЗ предприятия «легкой» промышленности. Кроме того, судостроение не может рассматриваться как «промышленность» в значении раздела 3 указанного закона.

И наконец, в апелляционной жалобе компания Agtco указывала не только на потенциальный экономический ущерб от незаконной конкуренции, но и объясняла личную заинтересованность в «законной поддержке репутации», гарантированной решением по делу *Hardin v. Kentucky-Utilities Co.* 1968 года, так как тарифные законы явно направлены на защиту конкурентных интересов всего класса отечественных производителей стали, к которому она относится [7].

Суд в своем решении указал, что Акт был принят в 1934 году в разгар Великой депрессии и был предназначен на «ускорение развития и стимулирование внешней торговли» [8]. Запрет на производство (manufacturing) и выставку товаров (exhibition of merchandise), первоначально предусмотренный Конгрессом в редакции 1934 года, был отменен поправкой 1950 года. Истец настаивал, что истинной целью Акта было создание перевалочных (перегрузочных) зон для товара, предназначенного на реэкспорт и Конгресс, принимая поправку в 1950 году, не подразумевал разрешения на производство в ВТЗ товаров, которые предназначались для импорта в США на беспошлинной основе в переработанной форме. По мнению Суда, если поправка 1950 года создавала «дыру» в тарифном законодательстве США, то Конгресс

намеренно пошел на этот шаг с тем, чтобы пользователи могли воспользоваться возможностью выбора таможенной пошлины при импорте товара на таможенную территорию США и экономить, таким образом, издержки на таможенные пошлины. Акт дает Совету широкие полномочия по определению вида деятельности, который может быть осуществлен в ВТЗ согласно требованиям законодательства, для того, чтобы ВТЗ служила интересам государства во внешней торговле – как в сфере экспорта, так и импорта. Из-за природы и сложности проблемы факторы, влияющие на решение Совета, весьма многочисленны, поэтому бесспорным является утверждение, что Совет не должен быть связан многочисленными судебными решениями, которые могут поставить под сомнение здравый смысл конкретного решения Совета [7].

Комитет взвесил множество факторов, указанных в аргументах как за, так и против удовлетворения заявки Порты. Одобрение Комитета основывается на выводе, что, по его непредвзятому мнению, создание подзоны будет служить достижению баланса внешней и внутренней торговых политик. Основные факторы, которые Комитет экспертов посчитал существенными для принятия решения, следующие.

Во-первых, влияние подзоны на национальную сталелитейную промышленность. Единственный наиболее значимый фактор, который был способен повлиять на решение о создании подзоны, это возможность потери для американских производителей стали конкурентного преимущества, обеспечиваемого таможенными тарифами на импортируемую сталь. Эксперты пришли к выводу, что, несмотря на небольшую долю стали, производимую национальными сталелитейными предприятиями для кораблестроения (приблизительно 1%), по сравнению с общим объемом поставляемой металлургической продукции за последние 10 лет, возможный ущерб национальной отрасли при отмене протекционистских мер будет незначителен. Кроме того, лихтеры предназначены для использования во внешней торговле и поэтому должны быть построены на иностранных верфях, если не будут в дальнейшем использоваться для каботажных перевозок (46 U.S.C. 883).

Раздел 883 титула 46 Кодекса США предусматривает в соответствующей части запрет под страхом конфискации каботажную перевозку грузов в пределах США либо транзитом через иностранный порт в судах, произведенных вне Соединенных Штатов, не зарегистрированных в портах США, а также принадлежащих лицам, которые не являются гражданами Соединенных Штатов. Соответственно лихтеровозы и лихтеры, используемые для перевозки грузов в иностранные мор-

ские порты даже с транзитными остановками в портах США, не подпадают под действие указанной нормы.

Затраты на судостроение за рубежом гораздо ниже, чем в США. Поэтому, если конкурентные преимущества ВТЗ не были бы доступны для отечественных судостроителей, то лихтеры все равно строились бы на иностранных верфях из иностранной стали. Следовательно, в данном случае создание подзоны не повлияло бы значительно на возможность американских металлопроизводителей конкурировать на рынке стали для лихтеровозов и лихтеров.

Второй фактор весьма существенен для экономики США и объясняет наличие публичного интереса, необходимого для создания подзоны – государственный платежный баланс. Как уже выше отмечалось, Комитет признал, что Central Gulf не была обязана сотрудничать с национальными производителями лихтеров, необходимых для произведенного в Японии лихтеровоза. Следовательно, если по причине вышеуказанного законодательного запрета Central Gulf или любой другой судовладелец заключит контракт с иностранной судостроительной компанией, то деньги за контракт «уйдут» за пределы страны и прибыль получит иностранный, а не национальный производитель. С другой стороны, если лихтеры будут построены на местных верфях, зарубежные производители получают прибыль только от импорта стали, а значит, только эти платежи отрицательно скажутся на национальном платежном балансе. Остальную стоимость лихтеров составят зарплаты американским рабочим и цена материалов и оборудования, произведенных в США.

Кроме того, Комитет выяснил, что активное использование лихтеровозов и лихтеров положительно отразится на национальном платежном балансе. Концепция лихтеровоза в международных морских перевозках позволяет местным производителям увеличить экспорт отечественных товаров, а рассмотренные выше возможности по сокращению расходов на погрузку-выгрузку и принцип доставки «от двери к двери» позволяет укрепить позиции на международном рынке, увеличить объем экспорта и, соответственно, облегчить проблему платежного баланса. Конечно, улучшение ситуации с платежным балансом не зависит прямо от создания подзоны. Допустим, лихтеры будут строиться на иностранных верфях, если местные производители не смогут быть конкурентоспособными на мировом рынке. Но в любом случае концепция использования лихтеровоза в международных перевозках, вне зависимости от того, где произведены лихтеры, облегчит проблему платежного баланса благодаря экспорту товаров.

Среди других очевидных факторов, имеющих значение для стимулирования внутреннего производства лихтеров в ВТЗ, Комитет указал (1) увеличение рабочих мест для местного населения, (2) стимулирование смежных отраслей, поставляющих материалы и оборудование судостроителю, (3) продвижение отечественных технологий судостроения, умений и производственных линий и (4) подъем экономики городского округа Новый Орлеан и штата Луизиана. Комитет экспертов предполагал, что будущие отечественные судостроители, подобные Equitable, смогут успешно конкурировать в получении международных контрактов на построение лихтеров благодаря полученному опыту и конкурентным преимуществам, предоставляемым ВТЗ. В ответ Aгmco утверждала, что вряд ли затраты отечественного лихтеростроения смогут реально конкурировать с иностранными, ссылаясь в качестве подтверждения на Отчет Сената по поправке 1960 года к Федеральному акту торгового мореплавания 1936 года, где утверждалось, что «разница в стоимости производства американских и иностранных судостроителей составляет более 50 процентов» [7]. Однако на слушаниях Комитета выяснилось, что разница в 50% имеет место при производстве корпусных судов, а производство лихтеров использует другую технологию, поэтому и разница в затратах значительно меньше. Другие аргументы Aгmco основывались на декларируемой Конгрессом политике поддержки национальной судостроительной отрасли [7].

В дополнение к обвинениям в незаконной конкуренции, основывающимся на неправильном толковании раздела 3 Акта, апеллент подвергал сомнению законность обязательства Equitable перед Central Gulf по постройке лихтеров из импортируемой стали вне зависимости от того, будет ли создана подзона. Из этой предпосылки Aгmco сделал вывод, что реальные причины для строительства лихтеров именно на территории США независимо от предложений иностранных судостроительных компаний, предлагавших более выгодные условия, заключаются в реальной экономии, даже при уплате пошлин на импортируемую японскую сталь, и главное, в использовании произведенных на территории США лихтеров американскими судовладельцами не только в международных перевозках, но и во внутренних, так как соблюдаются требования раздела 833 титула 46 Кодекса США. Поэтому Aгmco пришла к выводу, что национальные судостроители, и в частности Equitable, не конкурируют с зарубежными в производстве лихтеров, так как последние должны быть произведены в США, чтобы выполнять каботажные перевозки во внутренних водах США. Таким образом, утверждал апеллент, экономические факторы, которые

Совет посчитал существенными для удовлетворения заявки о создании подзоны для строительства лихтеров из беспошлинной стали, таковыми не являются. Armco подчеркивал, что Конгресс не мог предположить, что создает аномальную ситуацию, разрешая национальным судостроителям экономить на таможенных пошлинах на импортируемую сталь, когда в любом случае она будет использована национальными производителями. Разрешение на создание подзоны не способствует стимулированию национальной экономики и занятости, а также улучшению платежного баланса. Единственный реальный эффект – это обнуление таможенных пошлин на импортируемую сталь. Подводя итог аргументации, Armco утверждала, что в данном случае Совет под прикрытием создания подзоны предоставил Equitable субсидию, чего Акт не предусматривает.

Суд посчитал, что в сложившейся ситуации соображения, представленные Armco, не имеют значения, поскольку состояние внешней и внутренней торговли не зависит от создания подзоны.

Хотя уникальность положений судоходного законодательства о регистрации (46 USC 883), позволяющих американским собственникам лихтеров осуществлять каботажные перевозки во внутренних водах США, и ослабляет силу аргументов, рассмотренных и взвешенных Советом, суд не считает их имеющими решающее значение. Имеются существенные доказательства, что Central Gulf заключил контракт с Equitable, игнорируя иностранных судостроителей, не из-за положений судоходного законодательства о регистрации и желания заниматься чем-то кроме международных перевозок. Основное использование лихтеров заключается в осуществлении дальних международных перевозок грузов. Хотя лихтеры можно использовать в каботажных перевозках во внутренних водах США, Комитет посчитал, что «нет уверенности в том, что заказчик этой партии лихтеров будет фактически использовать их в прибрежной торговле» и, как посчитал Суд, если лихтеры и планировалось использовать таким образом, то их применение было бы крайне ограничено. В данном конкретном случае для осуществления каботажных перевозок в США лихтеры пришлось бы использовать отдельно от лихтеровоза, так как он бы построен в Японии. Принципиальное преимущество лихтера как раз и заключается в использовании лихтеровоза, и оно было бы утрачено, так как из-за требований раздела 883 титула 46 Кодекса США лихтеры пришлось бы использовать для каботажных перевозок без лихтеровоза. Отсюда не следует, что Central Gulf или будущие судовладельцы заключили бы контракт на производство лихтеров с национальной судостроительной компанией, даже если бы ино-

странные судостроительные компании существенно снизили цену контракта [7].

Как было отмечено в решении по делу *Consolo v. Federal Maritime Commission* 1966 года [9], суды должны исходить из презумпции того, что правительственные агентства, назначенные Конгрессом для имплементации положений законов, благодаря своему долгому опыту правоприменения, более компетентны (*wisdom of decision*) в принятии решений, чем суд. Поэтому Суд предположил, что у Совета были существенные основания считать, что создание подзоны для производства лихтеров будет стимулировать отечественное судостроение, делая национальных производителей типа Equitable более экономически привлекательными, чем иностранные судостроительные компании.

Вопреки толкованию апеллянтом положений Акта в узком смысле, Конгресс предоставил Совету широкий диапазон усмотрения для принятия решения в ситуации изменчивости нужд внешней и внутренней торговли. Из-за сложности и превратностей высокоразвитой торговой системы США и насущной потребности в решении неизбежно возникающих проблем, особенно важно то, что Совету разрешено экспериментировать в пределах тарифного законодательства. Пока Совет остается в этих рамках и не выходит за пределы делегированных полномочий, суд не должен вмешиваться, иначе как имеются веские причины, не представленные в апелляции. Как следует из дела *Udall v. Tallman* 1965 года [10], при проблеме толкования закона суд проявляет большое уважение к интерпретации данного положения ответственными сотрудниками или агентством (см., например, *Power Reactor Development Co. v. International Union, etc.* 1961 года [11], *Norwegian Nitrogen Co. v. United States* 1933 года [12]). В конечном счете, правомерность гибкости положений закона является вопросом, который должен решаться в Конгрессе.

Параграф 81n Акта устанавливает, что «каждая зона будет рассматриваться как публичная собственность... и учредитель будет относиться к каждому пользователю зоны и инфраструктуры на одинаковых условиях» (19 U.S.C. 81n).

Armco утверждал, что создание подзоны в судостроительных целях нарушает вышеуказанное положение закона, потому что только одна Equitable имеет эксклюзивное право использовать подзону.

Armco неверно определил сущность подзоны, как было указано в решении суда низшей инстанции: «подзона, как предполагает название, есть ничто иное как несмежная часть внешнеторговой зоны, созданной в 1947 году» [7]. Если бы эта существующая зона не работала на полную мощность и располагала необходимым судостроительным обо-

рудованием, то не было бы никакой необходимости в поиске других мест в районе порта Новый Орлеан. На момент рассмотрения спора зоной пользовались 128 компаний, 18 из которых эксплуатировали ее оборудование на постоянной основе. Совет имел достаточно оснований полагать, что существующая ВТЗ не удовлетворяла условий «удобности торговли», предусмотренных параграфом 81b(b) Акта, и поэтому было принято решение создать подзону.

Подзоны создаются Советом для удовлетворения частных нужд, но под ответственность публичных или квазипубличных корпораций. Например, в городе Тафт (Taft, Louisiana), расположенном на расстоянии 25 миль от Нового Орлеана, статус подзоны был предоставлен нефтехимическому заводу, принадлежащему корпорации Union Carbide Corporation. Она использовала подзону площадью 79 акров (0,32 км<sup>2</sup>) для переработки бесплошной импортной нефти и экспорта полученных нефтехимических продуктов. Другие подзоны на тот момент функционировали в Пуэрто-Рико и Сан-Франциско.

Суд посчитал, что Совет придерживался требований одинакового обращения при рассмотрении заявки о создании подзоны.

Учредитель зоны (Порт) был готов предоставить другие участки для подобных целей, а также был готов и желал заключить договор с теми компаниями, которые уже оборудовали территории для подобной деятельности.

Суд указал, что какие бы проблемы в будущем не возникали при рассмотрении заявок о создании подзон, аналогичных Equitable, вопрос будет лежать в сфере административного права, поэтому необходимости в консультативном решении суда нет, если только проблема не будет заключаться в дискриминации, повлекшей ущерб для компании.

Другой вопрос, поднятый при обсуждении законности подзоны, не имел смысла: Agtco утверждала, что «настоящим» заявителем и оператором подзоны была Equitable, а так как она не является публичной корпорацией и не действует в общественных интересах, то она и не может стать учредителем подзоны с правом «оборудовать, управлять и обсуживать ВТЗ» (19 U.S.C. 81a(e), (f), (h)). То, что Equitable и Central Gulf разработали план обустройства подзоны и обратились к Порту с просьбой подать заявку, не делает решение Совета о предоставлении статуса подзоны незаконным. Нет доказательств того, что Порт является лицом, которое не уполномочено нести в конечном счете ответственность за создание, управление и обслуживание подзоны, следовательно, именно Порт является учредителем. Суд пришел к выводу, что Agtco игнорировал практическое действие Акта [7].

Agtco указал в своем заявлении, что Акт не предусматривает строительство морских судов в

ВТЗ, а только ту продукцию, которая квалифицируются как «товары». Поскольку по смыслу тарифных законов «морские суда» не относятся к категории «товаров», то они и не могут производиться во внешнеэкономических зонах.

В своем решении Суд не оспаривал точку зрения Agtco по поводу допустимости производства исключительно «товаров», но посчитал что лихтеры, представляющие собой самоходные баржи, которые являются также и контейнерами для лихтеровозов, являются не чем иным как «товарами».

Ни в одном тарифном законе Конгресс не говорил или намекал, что морские суда не являются «товарами» как таковыми. С другой стороны, параграф 1202 закона о гармонизированном таможенном тарифе, раскрывающий определения терминов, содержит положение, что «...морские суда... не являются товарами, подпадающими под действие положений этого закона». Agtco посчитал, что цитируемая норма как раз и выводит морские суда за скобки определения понятия «товары». Суд возразил: Конгресс имел в виду тот факт, что морские суда являются товарами, не облагаемыми пошлиной. Это умозаключение Суда подтверждается упоминанием термина «товары» в параграфе 81c Акта в аналогичном значении с другими положениями тарифного закона, касающегося ареста и конфискации товаров. Раздел 607 Федерального акта о тарифах 1930 г. (19 U.S.C. 1607) гласит: «Если стоимость таких морских судов, транспортных средств, товара или багажа ... не превышает \$2500, то коллектор должен опубликовать уведомление об изъятии таких предметов (в значении «товары» – Авт.)». Раздел 1608 продолжает: «Любое лицо, имеющее правопритязание на такое судно, транспортное средство, товары или багаж может ... подать об этом коллектору заявление. После оформления такого заявления и таможенной закладной ... коллектор передает их вместе с копиями и описанием арестованных товаров Федеральному прокурору США» [7].

Без наличия убедительных причин толковать смысл «товары» по-разному в разных положениях таможенных законов, Суд пришел к заключению, что Конгресс намеревался везде использовать этот термин в одном и том же смысле. В поддержку своего утверждения, что морские суда – не «товары», Agtco ссылался на решение Верховного суда США по делу The Conqueror 1897 года, которое гласит, что яхта не облагается пошлиной согласно таможенному законодательству того времени. По мнению Суда, цитируемое решение, определившее, что морские суда не являются «товарами», было аргументировано как раз тарифным законодательством того времени и не имеет отношения к применению в значительной мере измененного и более сложного современного таможенного законодательства.



Суд также отклонил аргумент апеллянта о применимости положений Акта только к «легкой» промышленности, что исключает создание подзоны для осуществления деятельности по строительству лихтеров. В поддержку этого аргумента Атмсо предоставил заявления разных конгрессменов во время слушаний о принятии поправки в Акту в 1950 г., разрешившей «производство» в зонах. Конгресс не предполагал, что «тяжелая промышленность или тяжелое производство», «огромные операции», или «непомерное производство» будут результатом прохождения поправки [7]. Ссылка апеллянта на эти заявления просто показывает, что некоторые законодатели полагали, что тяжелое производство будет неосуществимо в ВТЗ и хотя это мнение может иметь место при толковании Акта, разумно предполагать, что Конгресс не смог быть не дать определение термину «производство», если бы он намеревался прямо запретить любое производство кроме «легкого». Акт устанавливает, что «иностранные и местные товары любого описания ... могут ... быть производиться (в зоне) за исключением, указанным в этой главе (19 U.S.C. 81c). Акт нигде не ограничивает величину производства, допустимую в зоне. Даже если бы Суд мог выявить неоднозначность в обсуждаемом термине, то он бы посчитал разумным толкование, даваемое Советом долгие годы, согласно которому термин «тяжелое» производство в ВТЗ относится к большим (тяжелым) партиям товара. Приоритет толкований Совета вытекает из ранее цитируемого дела *Udall v. Tallman* 1965 года [10].

И наконец, апеллянт утверждал, что строительство морских судов не является «производством» в значении раздела 3 Акта. Суд же пришел к выводу, что термин «производство», имеющий широкое значение, может применяться для описания процесса конвейерного строительства лихтеров. В данном деле суд не посчитал нужным определить, охватываются ли данным термином другие виды судостроения, но, по его мнению, в

Акте не совсем обязательно используется узкое значение этого термина.

В этом судебном решении были рассмотрены весьма интересные проблемы юридического характера. Во-первых, это несвязанность Совета по ВТЗ судебными решениями, которые могут поставить под сомнение разумность его конкретного решения по созданию/отказу в создании внешне-торговой зоны. Суд подтвердил многочисленность и сложность факторов, влияющих на решение Совета, в каждом конкретном случае.

Во-вторых, суд подчеркнул необходимость учета принципа публичного интереса при создании ВТЗ и нацеленность всей системы ВТЗ на пополнение государственного бюджета, поддержание местного производителя и развитие рынка труда. В-третьих, лицом, несущим ответственность за надлежащее функционирование подзоны, является Совет представителей Порта Новый Орлеан, т.е. учредитель основной внешне-торговой зоны. И наконец, в подзоне может осуществляться любая деятельность, не запрещенная Федеральным актом о ВТЗ, как в сфере легкой, так и тяжелой промышленности.

Подводя итог вышеизложенному, считаем необходимым обсудить в научном и деловом сообществе возможность использования института подзоны, основываясь на модели, разработанной в США [13]. Поскольку этот статус предоставляется в основном предприятиям (промышленным комплексам), то любое предприятие, не находящееся в ОЭЗ, может пользоваться преференциями и льготами, предоставляемыми в «обычной» ОЭЗ, и развивать производство. Этот вопрос следует рассматривать и изучать не только с точки зрения регулирования внешнеэкономической деятельности, но и с точки зрения административного, муниципального и таможенного права. На наш взгляд, должна вестись активная работа российских ученых и практиков над совершенствованием уже существующей модели ОЭЗ, что позволит РФ занять активную позицию в глобальной экономической системе.

#### Библиография:

1. Singa Boyenge J.-P. ILO Database on Export Processing Zones (Revised): Working Paper, April 2007, Geneva [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://econpapers.repec.org/paper/iloilowps/398959.htm> (дата обращения: 27.09.2015)
2. Павлов П.В. Особые экономические зоны как механизм эффективного развития международной инвестиционной и инновационной деятельности // *NB: Международные отношения*.-2013.-№ 1.-С.51-144. DOI: 10.7256/2306-4226.2013.1.638.
3. Bolle, M.J., Williams, B.R. U.S. Foreign-Trade Zones: Background and Issues for Congress. November 12, 2013. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42686.pdf> (дата обращения: 27.09.2015)
4. Engman M., Onodera O., Pinali E. Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development // *OECD Trade Policy Papers* 53, OECD Publishing [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://ideas.repec.org/p/oec/traaab/53-en.html> (дата обращения: 27.09.2015)
5. The Foreign-Trade Zones Act 1934 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/grantee/regs.html> (дата обращения: 27.09.2015)
6. FTZ Board regulations (19 U.S.C. 81a-81u) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/grantee/regs.html> (дата обращения: 27.09.2015)

7. Armco Steel Corporation v. H Stans M R H 431 F2d 779 (2d Cir. 1970) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/431/f2d/779> (дата обращения: 27.09.2015)
8. Fountain v. New Orleans Public Service, Inc., 387 F.2d 343, 344 (5 Cir. 1967) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/387/f2d/343> (дата обращения: 27.09.2015)
9. Consolo v. Federal Maritime Commission (383 U.S. 607, 619-621, 86 S.Ct. 1018, 16 L.Ed.2d 131 (1966) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/383/us/607> (дата обращения: 27.09.2015)
10. Udall v. Tallman (380 U.S. 1, 16, 85 S.Ct. 792, 801, 13 L.Ed.2d 616 (1965) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/380/us/1> (дата обращения: 27.09.2015)
11. Power Reactor Development Co. v. International Union, etc., 367 U.S. 396, 408, 81 S.Ct. 1529, 1535, 6 L.Ed.2d 924 (1961) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/367/us/396/power-reactor-development-co-v-international-union-of-electrical-radio-and-machine-workers> (дата обращения: 27.09.2015)
12. Norwegian Nitrogen Co. v. United States, 288 U.S. 294, 315, 53 S.Ct. 350, 77 L.Ed. 796 (1933) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://openjurist.org/288/us/294/norwegian-nitrogen-products-co-v-united-states> (дата обращения: 27.09.2015)
13. Горян Э.В. Перспективы создания особой экономической зоны «свободный порт Владивостока»: сравнительно-правовой анализ // Право и политика. – 2015. – № 4. – С. 467-475. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.4.1478
14. 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.
15. П.В. Павлов Эволюция правового регулирования института свободных экономических зон в России и за рубежом // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2011. – 4. – С. 81 – 91.
16. А.С. Емельянов Административно-правовая доктрина, идеи либерализма и развитие государственности в России // Политика и Общество. – 2013. – 2. – С. 220 – 225. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.02.13.

**References (transliterated):**

1. Singa Boyenge J.-P. ILO Database on Export Processing Zones (Revised): Working Paper, April 2007, Geneva [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://econpapers.repec.org/paper/iloilowps/398959.htm> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
2. Pavlov P.V. Osobyie ekonomicheskie zony kak mekhanizm effektivnogo razvitiya mezhdunarodnoi investitsionnoi i innovatsionnoi deyatel'nosti // NB: Mezhdunarodnye otnosheniya.-2013.-№ 1.-S.51-144. DOI: 10.7256/2306-4226.2013.1.638.
3. Bolle, M.J., Williams, B.R. U.S. Foreign-Trade Zones: Background and Issues for Congress. November 12, 2013. [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://fas.org/sgp/crs/misc/R42686.pdf> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
4. Engman M., Onodera O., Pinali E. Export Processing Zones: Past and Future Role in Trade and Development // OECD Trade Policy Papers 53, OECD Publishing [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <https://ideas.repec.org/p/oec/traaab/53-en.html> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
5. The Foreign-Trade Zones Act 1934 [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/grantee/regs.html> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
6. FTZ Board regulations (19 U.S.C. 81a-81u) [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://enforcement.trade.gov/ftzpage/grantee/regs.html> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
7. Armco Steel Corporation v. H Stans M R H 431 F2d 779 (2d Cir. 1970) [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://openjurist.org/431/f2d/779> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
8. Fountain v. New Orleans Public Service, Inc., 387 F.2d 343, 344 (5 Cir. 1967) [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://openjurist.org/387/f2d/343> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
9. Consolo v. Federal Maritime Commission (383 U.S. 607, 619-621, 86 S.Ct. 1018, 16 L.Ed.2d 131 (1966) [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://openjurist.org/383/us/607> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
10. Udall v. Tallman (380 U.S. 1, 16, 85 S.Ct. 792, 801, 13 L.Ed.2d 616 (1965) [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://openjurist.org/380/us/1> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
11. Power Reactor Development Co. v. International Union, etc., 367 U.S. 396, 408, 81 S.Ct. 1529, 1535, 6 L.Ed.2d 924 (1961) [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://openjurist.org/367/us/396/power-reactor-development-co-v-international-union-of-electrical-radio-and-machine-workers> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
12. Norwegian Nitrogen Co. v. United States, 288 U.S. 294, 315, 53 S.Ct. 350, 77 L.Ed. 796 (1933) [Elektronnyi resurs]. – Rezhim dostupa: <http://openjurist.org/288/us/294/norwegian-nitrogen-products-co-v-united-states> (data obrashcheniya: 27.09.2015)
13. Goryan E.V. Perspektivy sozdaniya osoboi ekonomicheskoi zony «svobodnyi port Vladivostoka»: sravnitel'no-pravovoi analiz // Pravo i politika. – 2015. – № 4. – S. 467-475. DOI: 10.7256/1811-9018.2015.4.1478
14. 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.
15. P.V. Pavlov Evolyutsiya pravovogo regulirovaniya instituta svobodnykh ekonomicheskikh zon v Rossii i za rubezhom // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2011. – 4. – С. 81 – 91.
16. A.S. Emel'yanov Administrativno-pravovaya doktrina, idei liberalizma i razvitie gosudarstvennosti v Rossii // Politika i Obshchestvo. – 2013. – 2. – С. 220 – 225. DOI: 10.7256/1812-8696.2013.02.13.