

УДК 346.5

К. Н. Нилов

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ:
ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

65

Осуществлен анализ проблем применения правового режима Особой экономической зоны в Калининградской области, названы основные направления его развития, предлагается продлить срок действия переходного периода для хозяйствующих субъектов, применяющих таможенную процедуру свободной таможенной зоны, указываются некоторые проблемы совершенствования законодательства и правоприменительной практики в исследуемой области.

This article analyses the problems of implementation of the Special economic zone regime in the Kaliningrad region, outlines its major development trends, suggests prolongation of the transitional period for business entities using the free customs zone procedure, and emphasises certain problems of legislation improvement and application of law in the field under consideration.

Ключевые слова: Особая экономическая зона, специальный правовой режим, инвестиционный проект, льготы резидентам, исключение резидента из реестра.

Key words: special economic zone, special legal regime, investment project, privileges for residents, exclusion of a resident from the register.

Специальный правовой режим осуществления хозяйственной, производственной, инвестиционной и иной деятельности, установленный федеральным законом №16 от 10 января 2006 г. «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [1], направлен на обеспечение благоприятного инвестиционного климата в регионе, повышение конкурентоспособности производимых товаров, создание эффективно работающего механизма экономических отношений в Калининградской области. Пятилетний опыт применения положений названного закона свидетельствует об определенных позитивных экономических результатах. По состоянию на 30 декабря 2010 г. в единый реестр резидентов Особой экономической зоны (ОЭЗ) в Калининградской области включено 66 организаций. Общий объем инвестиций согласно представленным инвестиционным декларациям составляет 45,3 млрд руб., фактический их объем превысил 37 млрд руб. (81,67 % от заявленных в инвестиционных декларациях). В течение 2010 г. в реестр резидентов ОЭЗ было включено восемь организаций с общим объемом



инвестиций 5,167 млрд руб. (в течение 2009 г. зарегистрировано семь организаций с общим объемом инвестиций 7,048 млрд руб.) [2]. Вместе с тем в последнее время в регионе наблюдается падение инвестиционной активности, связанное с неопределенностью дальнейшего функционирования механизма Особой экономической зоны и перспектив развития Калининградской области. Некоторые представители регионального бизнеса вообще крайне скептически относятся к перспективам развития ОЭЗ. Экс-президент Балтийского делового клуба Ю. Федяшов, например, считает, что Калининградская область исчерпала свои преимущества в качестве ОЭЗ. Мизерный процент калининградских предприятий работает на экспорт, и вряд ли их число в ближайшее время с учетом экономических реалий существенно увеличится [3]. Необходим комплекс мер, в том числе и правовых, направленных на разрешение сложившейся ситуации в регионе.

Применение специального правового режима предпринимательства выявило проблемы и в сфере правового регулирования, неоднозначность толкования отдельных норм закона и необходимость дальнейшего совершенствования правового режима Особой экономической зоны в Калининградской области. Большинство специалистов сходятся во мнении, что закон не идеален и требует корректировки. Высказываются предложения по разработке новой редакции закона, принятию закона о новом экономическом статусе региона, а также по совершенствованию норм действующего Закона об ОЭЗ.

Основными направлениями развития правового режима ОЭЗ в Калининградской области представляются следующие:

- 1) расширение круга хозяйствующих субъектов, попадающих под действие специального режима ОЭЗ, для поддержки малого и среднего бизнеса;
- 2) развитие правового статуса резидентов ОЭЗ, устранение несогласованных норм закона, относящихся к регулированию порядка исключения резидентов ОЭЗ из реестра;
- 3) совершенствование механизма, определяющего особый порядок уплаты резидентами ОЭЗ налога на прибыль и на имущество;
- 4) увеличение продолжительности переходного периода для хозяйствующих субъектов, применяющих таможенный режим особой таможенной зоны, предусмотренный гл. 8 Закона об ОЭЗ в Калининградской области, и продление срока действия ряда других его норм Закона;
- 5) приведение положений закона об ОЭЗ в Калининградской области о таможенном регулировании в соответствие с положениями Таможенного кодекса Таможенного союза.

Механизм ОЭЗ должен стать компенсационной мерой для экономики российского эксклава, которая развивается в иных, гораздо более сложных условиях, чем в других регионах России. Для этого в первую очередь круг субъектов, подпадающих под действие правового режима ОЭЗ, должен быть существенно расширен. Сегодня он ограничивается в основном крупными инвесторами, а развитие малого и среднего бизнеса стимулируется недостаточно (за исключением положений о таможенном регулировании в переходный период). Целесообразно было бы



в несколько раз снизить минимальную планку объема инвестиций (в настоящее время это 150 млн руб.) и увеличить срок реализации инвестиционного проекта с 3 до 5 лет.

В законодательном уточнении нуждаются требования, предъявляемые к резидентам ОЭЗ и реализуемым ими инвестиционным проектам. Определенные споры на практике вызывает вопрос о возможности оказания резидентами услуг и выполнения работ. На основе толкования нормы Закона о том, что резиденты ОЭЗ в Калининградской области могут осуществлять производство товаров исключительно на территории области, делается вывод, что они могут только производить товары, но не оказывать услуги и осуществлять работы [4, с. 19]. Такой вывод представляется крайне неубедительным, не согласующимся с грамматическим толкованием п. 3 ч. 1 ст. 4 Закона об ОЭЗ и уже подвергался критике в специальной литературе [5, с. 73]. Закон устанавливает лишь территориальные ограничения при производстве товаров. Не запрещая резидентам оказывать услуги и выполнять работы, он не отвечает однозначно на вопрос о территориальных границах, в пределах которых возможна такая деятельность. Если осуществление работ и предоставление услуг происходит в рамках инвестиционного проекта, то его реализация должна происходить на территории Калининградской области (п. 1 ч. 10 ст. 4 Закона). В других же случаях резиденты ОЭЗ вправе заниматься такой деятельностью и за пределами Калининградской области, что не вполне логично. Чтобы избежать неоднозначности толкования указанной нормы, следует уточнить данное положение закона.

Дискуссионным является и вопрос о возможности включения в стоимость инвестиционного проекта стоимости основных средств, сформированных до получения статуса резидента ОЭЗ. Толкование соответствующих норм Закона специалистами из администрации ОЭЗ и налоговых органов сводится к тому, что такое невозможно [4, с. 21]. Иную позицию занимают арбитражные суды. Иллюстрацией этого может служить решение Арбитражного суда Калининградской области от 3 мая 2001 г. (дело А21–719/2011), в соответствии с которым был признан необоснованным отказ Министерства по промышленной политике, развитию предпринимательства и торговли Калининградской области включить в реестр резидентов Особой экономической зоны закрытое акционерное общество «Аэропорт Храброво». В решении суда отмечается, что суждение Министерства о том, что стоимость основных средств, сформированных до включения в реестр резидентов ОЭЗ, не может быть включена в стоимость инвестиционного проекта, не соответствует закону, поскольку не доказано, что имущество используется ответчиком не для реализации инвестиционного проекта [6]. Аналогичные аргументы были приведены и в решении Арбитражного суда Калининградской области от 28 марта 2011 г. (дело А21–9883/2010), которым было отказано в исключении из реестра резидентов ОЭЗ общества с ограниченной ответственностью «КНАУФ-Пласт» [7].

Период пользования резидентами ОЭЗ в Калининградской области налоговыми льготами связан только с датой их включения в единый реестр резидентов ОЭЗ. Начало реализации, срок окупаемости и дру-



гие параметры, относящиеся к инвестиционному проекту, не имеют юридического значения при определении периода, в течение которого резидент вправе пользоваться льготами. С учетом достаточно продолжительного периода согласований и возведения соответствующих объектов в рамках инвестиционного проекта фактический период пользования резидентами налоговыми льготами значительно сокращается. Правильней было бы предоставить резиденту ОЭЗ право самостоятельно по заявлению определять момент начала пользования налоговыми льготами либо увязать его с началом ввода в эксплуатацию объекта, возводимого в рамках реализации инвестиционного проекта.

68

Обращает на себя внимание тот факт, что предоставление льгот по налогу на имущество организаций связано исключительно с реализацией одного инвестиционного проекта. Термин «инвестиционный проект» используется в единственном числе. Если предположить, что по истечении шестилетнего срока с момента включения резидента в реестр он приступит к реализации второго и последующих инвестиционных проектов, то у него не будет оснований для повторного использования налоговой ставки в размере 0% в отношении имущества, созданного или приобретенного при реализации подобных проектов. Такой подход представляется не совсем логичным. Для реализации нового проекта требуется привлечение нового юридического лица. Это лишает резидентов стимула участвовать в реализации более чем одного инвестиционного проекта, делает непривлекательным статус резидента по истечении 12 календарных лет после включения в реестр.

Не вполне логичным представляется и механизм исключения резидентов ОЭЗ из реестра по инициативе администрации. Анализ формулировки п. 3 ст. 7 Закона об ОЭЗ в Калининградской области позволяет сделать вывод, что обращение в судебные органы с требованием об исключении резидента ОЭЗ из реестра является лишь правом, но не обязанностью администрации ОЭЗ. Если же администрация с таким требованием не обратится в суд, то никаких неблагоприятных правовых последствий ни в отношении резидента Особой экономической зоны, ни в отношении администрации ОЭЗ не наступит. Такой подход представляется не совсем оправданным, поскольку ставит право на использование льгот резидентом ОЭЗ, занижившим объемы капитальных вложений, в зависимость от решения администрации ОЭЗ, что может привести к соответствующим злоупотреблениям.

В отличие от нормы, закрепленной в п. 3 ст. 7, в п. 6 этой же статьи предусмотрено не право, а обязанность администрации потребовать исключения резидента из реестра в случае его несоответствия требованиям, установленным названным законом, а также нарушения условий инвестиционной декларации в части объема и сроков инвестирования. Такой подход представляется не совсем логичным. Указанное нарушение может быть исправлено резидентом в установленные администрацией ОЭЗ сроки в пределах трехгодичного периода. Нарушения же, о которых идет речь в п. 3 ст. 7, выявляются после истечения трех лет и уже не могут быть исправлены. Вместе с тем в п. 3 речь идет о праве администрации потребовать исключения резидента из реестра, а в ч. 6 — об



обязанности, что не вполне логично. Более оправданным представляется иной подход, когда по результатам текущих проверок в случае установления нарушения резидентом условий инвестиционной декларации в части объема и сроков инвестирования за администрацией ОЭЗ было бы закреплено право требовать исключения из реестра, а по результатам итоговой проверки за три года со дня включения резидента в реестр, если выявлен факт занижения объема капитальных вложений ниже установленного законом минимума, — обязанность, поскольку такое нарушение уже нельзя исправить.

Крайне актуальным представляется вопрос об увеличении продолжительности переходного периода для хозяйствующих субъектов, применяющих таможенный режим особой таможенной зоны, предусмотренный гл. 8 Закона об ОЭЗ. В настоящий момент, по данным Министерства по промышленной политике, развитию предпринимательства и торговли Калининградской области, более 70 % промышленного регионального продукта формируется предприятиями, осуществляющими свою деятельность на условиях переходного периода, установленного гл. 8 федерального закона №16-ФЗ от 10 января 2006 г. «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и заключающегося в предоставлении льгот по уплате таможенной пошлины и налога на добавленную стоимость при вывозе частично переработанной продукции на рынок Российской Федерации и с недавних пор на рынки стран Таможенного союза. Прекращение действия указанных норм закона без введения других стимулирующих механизмов для таких хозяйствующих субъектов создаст серьезные препятствия для развития экономики региона. Указанная проблема обсуждалась на парламентских слушаниях в Государственной думе РФ в мае 2010 г., когда высказывались предложения с учетом последствий экономического кризиса о продлении переходного периода на пять лет — до 2021 г.

При этом целесообразным представляется расширение круга субъектов, на которых распространяются нормы гл. 8 Закона об ОЭЗ в Калининградской области и которые могут применять таможенную процедуру свободной таможенной зоны, за счет индивидуальных предпринимателей. Изначально их исключение из числа лиц, которые вправе были пользоваться данным таможенным режимом, было ничем не обосновано и привело к нарушению принципа равноправия хозяйствующих субъектов. Эту несправедливость необходимо исправить. Следует также изменить не вполне удачную формулировку ст. 23 федерального закона №16-ФЗ от 10 января 2006 г., предусматривающей возможность применения таможенного режима свободной таможенной зоны в переходный период юридическими лицами, которые зарегистрированы в Калининградской области и на 1 апреля 2006 г. осуществляли свою деятельность на основании федерального закона от 22 января 1996 г. №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» [8]. Определить круг таких юридических лиц непросто, поскольку названный закон не предусматривал регистрацию в качестве участников ОЭЗ. Согласно разъяснениям, содержащимся в письме ФТС



России от 20 февраля 2007 г. № 06—53/6204 «О применении положений Федерального закона от 10.01.2006 г. № 16-ФЗ», недостаточно самого факта регистрации предприятия до вступления в силу названного закона, необходимо также, чтобы оно пользовалось льготами, предоставленными этим законом.

Доказательством осуществления юридическим лицом такой деятельности на практике признается применение в его отношении какой-либо нормы названного закона, например, совершение в период его действия хотя бы одной из хозяйственных операций, предусмотренных данным законом. Это могут быть:

- ввоз на территорию Калининградской области товара в таможенном режиме свободной таможенной зоны;
- вывоз с территории Калининградской области товара, произведенного в Особой экономической зоне;
- осуществление транзита товаров через территорию Особой экономической зоны с использованием льгот, установленных ст. 8 Закона;
- участие в реализации зональных инвестиционных проектов;
- деятельность по выполнению договоров гражданско-правового характера с администрацией Особой экономической зоны и т. д.

Но ведь правом применять положения Закона об ОЭЗ 1996 г. были наделены все хозяйствующие субъекты, зарегистрированные в Калининградской области. И сегодня увязывать право на применение положений переходного периода с фактом реализации или нереализации субъектами предпринимательства имеющегося у них в то время права представляется не совсем справедливым. Правильнее было бы распространить положения переходного периода на всех хозяйствующих субъектов, зарегистрированных в Калининградской области до 1 апреля 2006 г., включая юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Практически значимым является вопрос о возможности перехода права применять особенности таможенного режима свободной таможенной зоны в переходный период к другому юридическому лицу, в частности при реорганизации юридического лица (разделении, выделении, слиянии, присоединении, преобразовании в другую организационно-правовую форму). Первоначально складывающаяся практика таможенных органов исходила из того, что при преобразовании, например, общества с ограниченной ответственностью в закрытое акционерное общество утрачивается право применять особенности таможенного режима свободной таможенной зоны.

Судебная практика пошла по пути расширительного толкования круга субъектов, имеющих право применять особенности таможенного режима свободной таможенной зоны в Калининградской области. В частности, Арбитражный суд Калининградской области удовлетворил требования закрытого акционерного общества «Металлическая упаковка», созданного в результате реорганизации ООО «Металлическая упаковка», о признании недействительными ненормативных актов калининградской таможни, лишивших его права применять особенности таможенного режима свободной таможенной зоны. Доводы таможенных органов, основанные на буквальном толковании п. 1 ст. 23 Феде-



рального закона об ОЭЗ в Калининградской области, суд счел несостоятельными. При этом было отмечено, что специальные правила названного федерального закона не устанавливают прямого (специально) запрета на переход соответствующего права к правопреемнику по факту реорганизации [9] и указано, что правопреемник соответствует территориальному (зональному) критерию, имеет статус субъекта, зарегистрированного в Калининградской области, продолжает заниматься правомерной хозяйственной деятельностью, которой ранее занималось ООО «Металлическая упаковка». В связи с этим он вправе претендовать на льготу переходного периода как значимую гарантию стабильности целого комплекса отношений, охраняемых законом.

Также стоит отметить, что необходимо продление срока действия ч. 3.1 ст. 23 Закона об ОЭЗ. Предусмотренные в ней нормы были включены в Закон в 2007 г. Они направлены на поддержку отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей, прежде всего выращивающих на территории области рапс, и предусматривают освобождение их от уплаты вывозных таможенных пошлин. Названный льготный механизм оказал положительное влияние на развитие сельского хозяйства региона. Прекращение действия этих норм создаст серьезные проблемы для субъектов аграрного предпринимательства, занятых в указанной сфере.

Изменений требуют и положения Федерального закона об ОЭЗ в Калининградской области о таможенном регулировании в связи с принятием Таможенного кодекса Таможенного союза [10], который, в отличие от Таможенного кодекса РФ, предусматривает не таможенные режимы, а таможенные процедуры. При этом содержание таможенной процедуры свободной таможенной зоны в Таможенном кодексе Таможенного союза, как и таможенного режима свободной таможенной зоны в ранее действующем Таможенном кодексе РФ, не раскрывается. Соглашение между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 г. по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны [11] предусматривает специальные положения о таможенной процедуре свободной таможенной зоны, применяемой в Калининградской области. Большинство норм Соглашения (за исключением ч. 1, 3–5 п. 7 ст. 9; ст. 12; п. 3 ст. 13; п. 1–3, 5 ст. 14; пп. 2 п. 1, п. 2–6 ст. 15; ст. 16) распространяет свое действие на ОЭЗ в Калининградской области, хотя соответствующие изменения в Федеральный закон об ОЭЗ в Калининградской области не внесены, что приводит к несогласованности терминологии и используемых понятий. Соглашение содержит ряд специальных норм о таможенной процедуре свободной таможенной зоны применительно к ОЭЗ в Калининградской области (например, п. 3, 4 ст. 10), которые отсутствуют в Федеральном законе об ОЭЗ в Калининградской области. На резидентов распространены некоторые положения, которые были предусмотрены в гл. 8 Закона о переходном периоде, хотя по закону на резидентов эти правила не распространялись. Такая ситуация затрудняет применение на практике положений о процедуре свободной таможенной зоны и



требует приведения норм Закона об ОЭЗ в Калининградской области в соответствии с положениями таможенного законодательства Таможенного союза.

Список литературы

1. *Об Особой* экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 10 января 2006 г. №16-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст. 280.

2. *Информация* о ходе реализации федерального закона от 10.01.2006 г. №16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» по итогам 2010 г. URL: http://www.gov39.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=7032&Itemid=115 (дата обращения: 15.02.2011).

3. *Белоглазова Г.* Попасть в Особую экономическую зону непросто, выжить тем более // Российская газета. Экономика Северо-Запада. 2011. 22 февр.

4. *Федоров А. С.* Резидент ОЭЗ: подтверждение статуса // Калининградский налоговый журнал. 2009. №9. С. 18–24.

5. *Нилов К.Н.* Некоторые проблемы применения правового режима Особой экономической зоны в Калининградской области // Вестник Российского государственного университета им. Иммануила Канта. Вып. 9. Калининград, 2009. С. 72–78.

6. *Решение* Арбитражного суда Калининградской области от 3 мая 2011 г. №А21–719/2011. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/>

7. *Решение* Арбитражного суда Калининградской области от 28 марта 2011 г. №А21–9883/2010. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/>

8. *Об Особой* экономической зоне в Калининградской области: федер. закон Рос. Федерации от 22 января 1996 года №13-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. №4. Ст. 224.

9. *Решения* Арбитражного суда Калининградской области от 21 мая 2008 г. №А21-1435/2008; №А21-1935/2008; от 22 мая 2008 г. по делу №А21-2171/2008; от 26 мая 2008 г. №А21-133/2008; от 20 июня 2008 г. по делу №А21-1992/2008. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/>

10. *Таможенный кодекс* Таможенного союза. М., 2010.

11. *Соглашение* между Правительством РФ, Правительством Республики Беларусь и Правительством Республики Казахстан от 18 июня 2010 г. по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Об авторе

Константин Николаевич Нилов – канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, e-mail: nilovkn@kantiana.ru

About author

Dr Konstantin Nilov, Associate Professor, IKBFU, e-mail: nilovkn@kantiana.ru