

К. Н. Нилов

**ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СПЕЦИАЛЬНОГО
ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Рассматриваются основные вопросы совершенствования законодательства о предпринимательстве в Калининградской области, применения правового режима Особой экономической зоны, пути его развития, предлагаются некоторые варианты решения проблем нормативного регулирования и правоприменительной практики по исследуемой теме.

This article considers the central issues of improving legislation on entrepreneurship in the Kaliningrad region, the application of the legal regime of Free economic zone, and its development. The authors offers several variants of solving the problem of regulation and law enforcement practice in the framework of the topic studied.

Ключевые слова: специальный правовой режим, особая экономическая зона, предпринимательская деятельность, резиденты, инвестиционный проект, Калининградская область.

Key words: special legal regime, special economic zone, entrepreneurship, residents, investment project, Kaliningrad region.

Особое геополитическое положение Калининградской области предопределяет специфику правового регулирования предпринимательства в регионе, которая непосредственно связана с применением



специального правового режима осуществления хозяйственной, производственной, инвестиционной и иной деятельности на территории области, установленного федеральным законом от 10 января 2006 г. №16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [1]. Приведенная в законе формулировка представляется не вполне удачной, поскольку включает открытый перечень пересекающихся по смыслу понятий (видов деятельности) и не позволяет четко выделить в качестве самостоятельных элементов правовой режим каждого из названных видов деятельности. Более удачной видится используемая в федеральном законе от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [2] формулировка об особом режиме осуществления предпринимательской деятельности, охватывающем перечисленные понятия.

Механизм Особой экономической зоны в Калининградской области (далее ОЭЗ) должен стать не только средством ускорения социально-экономического развития региона, как предусмотрено в самом законе, но и компенсационной мерой для экономики российского эксклава, которая развивается в иных, гораздо более сложных условиях, чем в других регионах России. Стратегия развития названного правового режима исходит из необходимости формирования новой структуры экономики с увеличением капиталоемкости предприятий, созданием экспортоориентированных производств. Говорить о достижении этой цели по результатам шестилетнего периода применения Закона об ОЭЗ пока не приходится, хотя результаты работы резидентов ОЭЗ обнадеживают. С 2006 г. в реестр резидентов ОЭЗ в Калининградской области было включено 112 предприятий, из них на текущий момент действующими являются 88. Общий объем инвестиционных вложений в проекты резидентов ОЭЗ на март 2012 г. превысил 72 млрд рублей [3].

В последние годы специалистами отмечалось падение инвестиционной активности в регионе, основанное на неопределенности дальнейшего действия механизма Особой экономической зоны и перспектив развития Калининградской области. С 2011 г. ситуация стала улучшаться. За этот год реестр резидентов ОЭЗ пополнился 27 предприятиями, что больше, чем за три предыдущих года вместе взятых.

С одной стороны, стабильность специального правового режима хозяйствования является одной из составляющих его инвестиционной привлекательности. В закон об ОЭЗ в Калининградской области за шесть лет шесть раз вносились изменения, включая столь существенные, как прекращение действия главы 8 Закона о переходном периоде и изменение положений о сроке функционирования ОЭЗ. Это вряд ли свидетельствует о стабильности правового режима. Но, с другой стороны, изменение политических и социально-экономических условий хозяйствования, создание Таможенного союза Российской Федерации, Беларуси и Казахстана, вступление России во Всемирную торговую организацию вызывают необходимость дальнейшего развития правового регулирования предпринимательства в регионе, разработку новых ме-



ханизмов поддержки региональных товаропроизводителей, компенсирующих им дополнительные издержки, связанные с эксклавным положением области.

В связи с этим можно выделить два основных возможных направления совершенствования законодательства о предпринимательской деятельности в Калининградской области.

Первое направление связано с предложением региональной власти и местного бизнес-сообщества о разработке и принятии специального федерального закона о статусе Калининградской области, в котором предполагается закрепление особого статуса ее резидентов для широкого круга юридических и физических лиц с предоставлением им дополнительных преференций по сравнению с другими хозяйствующими субъектами на территории Российской Федерации. В разработанном Министерством экономики Калининградской области проекте Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на средне- и долгосрочную перспективу [4] предусматривается принятие нового федерального закона, регламентирующего хозяйственную деятельность в регионе и устанавливающего:

- новый порядок таможенного регулирования и контроля;
- новый режим пересечения государственной границы (включая визовые вопросы);
- новый режим управления миграционными потоками, особенно трудовой миграцией;
- новый состав и режим работы контрольных и надзорных органов;
- новый режим технического регулирования и обеспечения санитарно-эпидемиологической безопасности;
- налоговый режим;
- новый порядок регистрации и деятельности организаций разных организационно-правовых форм (включая банки и другие финансовые институты);
- особенности осуществления внешнеэкономической деятельности и т. д.

Закон, по мнению разработчиков стратегии, определит правовые, организационные, хозяйственные и финансовые основы существования Калининградской области как «особого административного района». При этом высказывается идея, что необходима разработка и закрепление в законе механизма, предусматривающего обязательное согласование в Правительстве Калининградской области всех федеральных нормативных правовых актов, которые могут повлиять на условия ведения хозяйственной деятельности в регионе.

Авторы стратегии развития Калининградской области обращают внимание на то, что создание Таможенного союза и вступление России в ВТО создают проблемы при применении специального режима ОЭЗ в регионе, но при этом полагают, что включение сходных правовых механизмов в другой федеральный закон о статусе Калининградской области таких проблем не создаст. Новый правовой режим, который, по мнению разработчиков стратегии, должен быть создан «с нуля», не отличается должной конкретикой. В законе предлагается урегулировать заново большой перечень вопросов, не предполагается как именно.



Даже приблизительно не указаны те возможные правовые механизмы и варианты поддержки хозяйствующих субъектов, которые сегодня недостаточны и требуют законодательного закрепления. При этом некоторые из названных вопросов, которые должны найти отражение в новом законе, не могут по-разному решаться в регионах, поскольку это нарушит принцип единого экономического пространства, установленный ст. 8 Конституции РФ. Предложение о новом таможенном регулировании относительно Калининградской области в условиях действия Таможенного союза и гармонизации таможенного законодательства вряд ли может быть осуществлено на практике.

Таким образом, реализация названного направления представляется достаточно проблематичной как в плане продвижения законопроекта на федеральном уровне, так и в плане несогласованности предлагаемых мер с действующим законодательством, а также конкуренции правовых статусов нескольких видов резидентов, если даже подобный закон будет принят. Главное, нельзя отказываться от тех преимуществ, которые предусмотрены действующим законодательством об ОЭЗ в Калининградской области. Это было бы ошибкой, поскольку приведет к ухудшению инвестиционного климата и подорвет доверие инвесторов к региону.

Второе направление видится более перспективным в плане возможности его реализации. Оно предполагает дальнейшее развитие существующего специального правового режима Особой экономической зоны в Калининградской области. При этом следует учитывать, что одной из особенностей данного режима изначально являлось распространение его действия не только на резидентов ОЭЗ, но и на некоторых других хозяйствующих субъектов. В частности, гл. 8 Закона применялась в отношении юридических лиц, зарегистрированных до 1 апреля 2006 г. и не являющихся резидентами ОЭЗ. Исключительно на резидентов ОЭЗ рассчитаны лишь нормы закона о требованиях к инвестиционным проектам и порядке их реализации, особом порядке уплаты резидентами налогов на прибыль и на имущество, а также установленных для них гарантий. Остальные положения Закона об ОЭЗ в Калининградской области могут применяться и к другим хозяйствующим субъектам. При этом не исключается возможность расширения сферы действия Закона за счет включения новых элементов специального правового режима предпринимательства в отношении определенных категорий хозяйствующих субъектов помимо резидентов ОЭЗ. Нет никаких препятствий для установления в Законе об ОЭЗ в Калининградской области мер компенсационного характера в отношении других субъектов предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей. Тот факт, что они не могут быть резидентами ОЭЗ, не означает, что в законе не может содержать положений, регулирующих их деятельность.

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

- 1) расширение круга хозяйствующих субъектов, подпадающих под действие специального режима ОЭЗ, прежде всего 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 налога на имущество;

4) включение в закон новых компенсационных механизмов, направленных на выравнивание экономических условий хозяйствования для субъектов предпринимательства, осуществляющих деятельность в Калининградской области, после прекращения переходного периода для хозяйствующих субъектов, применяющих таможенную процедуру свободной таможенной зоны.

66

В настоящее время резидентами ОЭЗ в Калининградской области могут стать лишь достаточно крупные инвесторы, способные в течение трех лет инвестировать не менее 150 млн рублей. Снижение названной минимальной планки объема инвестиций в 2–3 раза и увеличение срока реализации инвестиционного проекта с 3 до 5 лет позволит существенно расширить круг потенциальных инвесторов и приобрести статус резидентов ОЭЗ субъектам малого и среднего бизнеса.

Период пользования резидентами ОЭЗ в Калининградской области налоговыми льготами связан только с датой их включения в единый реестр резидентов ОЭЗ. Начало реализации инвестиционного проекта, срок его окупаемости и другие 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 его заявлению определять момент начала пользования налоговыми льготами либо увязать этот момент с началом ввода в эксплуатацию объекта, возводимого в рамках реализации инвестиционного проекта.

Исключение резидента ОЭЗ из реестра до получения свидетельства об исполнении условий инвестиционной декларации влечет серьезные правовые последствия в сфере налогообложения. Предоставляемые резидентам ОЭЗ льготы по уплате налога на прибыль организаций и налога на имущество организаций носят условный характер и связаны с обязательным исполнением условий инвестиционной декларации. Это основание предоставления льгот. Если условия инвестиционной декларации не выполнены, то основания предоставления льгот отпадают, и резидент ОЭЗ обязан уплатить налоги на прибыль и на имущество организаций, не уплаченные в связи с использованием особого порядка уплаты налогов.

Обязательным требованием получения налоговых льгот является выполнение условий инвестиционной декларации в полном объеме. Если эти условия не будут выполнены в полном объеме, то резидент ОЭЗ обязан уплатить все налоги, не уплаченные в связи с использованием особого порядка уплаты налогов в ОЭЗ. При этом закон не преду-



смаатривает возможности продления срока выполнения инвестиционных обязательств при наличии даже объективных, не зависящих от резидента обстоятельств, которые не позволили в установленный период осуществить инвестиции в полном объеме. Не указаны в законе и основания, позволяющие ставить вопрос об освобождении резидента ОЭЗ от выполнения условий инвестиционной декларации с сохранением права на полученные налоговые льготы.

Такой подход представляется чрезмерно строгим по отношению к инвестору. Резидент ОЭЗ, добросовестно выполняющий условия инвестиционной декларации в течение более двух лет, но допустивший по объективным, не зависящим от него причинам невыполнение обязательств по объему инвестирования в третий год реализации инвестиционного проекта, будет должен не только в полном объеме выплатить налог на прибыль и налог на имущество за этот год, но и обеспечить уплату налогов, которые он не уплатил в первые два года. При этом объем выполненных инвестиционных обязательств не будет иметь значения. Даже если резидент ОЭЗ в Калининградской области их выполнит на 99 %, но не достигнет минимальной обязательной планки в 150 млн рублей, он лишается всех налоговых льгот за весь период реализации инвестиционного проекта. И хотя по общему правилу непреодолимая сила является основанием освобождения от ответственности предпринимателей при невыполнении в срок взятых на себя обязательств согласно п. 3 ст. 401 Гражданского кодекса РФ, в отношении резидентов ОЭЗ в Калининградской области это правило не применяется.

Одной из проблем практического применения положений о льготах резидентам ОЭЗ в Калининградской области является ограничительное толкование налоговыми органами отдельных положений закона об ОЭЗ и Налогового кодекса РФ, относящихся к регулированию деятельности резидентов. И только в ходе судебных споров хозяйствующим субъектам удается отстоять свои права. Так, например, налоговые органы полагают, что:

1) резиденты ОЭЗ в Калининградской области вправе использовать особый порядок уплаты налога на прибыль лишь при производстве товаров, но не при оказании услуг или выполнении работ. В частности, прибыль, полученная от деятельности по производству продукции из давальческого сырья, по мнению налоговой инспекции, не подпадает под льготное налогообложение, поскольку осуществляется на основе договора подряда, то есть имеет место выполнение работ, а не производство товаров. Судебная же практика исходит из того, что при реализации инвестиционного проекта резиденты вправе не только осуществлять производство товаров, но и оказывать услуги, выполнять работы [5];

2) капитальные вложения могут осуществляться только после включения резидента ОЭЗ в реестр, а объекты, приобретенные до этого момента, не подлежат льготированию по налогу на имущество. Арбитражный суд, напротив, исходит из возможности включения в стоимость инвестиционного проекта стоимости основных средств, сформированных до получения статуса резидента ОЭЗ, если они используются исключительно для реализации инвестиционного проекта [6];



3) при толковании п. 5 ст. 288.1 Налогового кодекса РФ внереализационные доходы в виде положительной курсовой разницы, возникающей по обязательствам, выраженным в иностранной валюте и связанным с реализацией инвестиционного проекта, должны исключаться резидентами ОЭЗ из налогооблагаемой базы по налогу на прибыль. Такой подход не позволяет резидентам ОЭЗ в данном случае воспользоваться льготами по налогу на прибыль. Арбитражный суд придерживается противоположной позиции при толковании приведенной нормы и допускает включение в налогооблагаемую базу указанных внереализационных доходов [7].

Список литературы

1. *Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации* : федер. Закон от 10 января 2006 г. №16-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст. 280.
2. *Об особых экономических зонах в Российской Федерации* : федер. закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. №52. Ч. 3. Ст. 5743.
3. *Информация* Министерства по промышленной политике, развитию предпринимательства и торговли Калининградской области. URL: <http://minprom.gov39.ru/oez/index.php> (дата обращения: 15.05.2012).
4. *Проект Стратегии социально-экономического развития Калининградской области на средне- и долгосрочную перспективу*. URL: <http://www.i-kaliningrad.ru/wp-content/uploads/2012/04/strategy-project.pdf> (дата обращения: 15.05.2012).
5. *Решение* Арбитражного суда Калининградской области от 22 окт. 2010 г. по делу № А21-6326/2010. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.06.2012).
6. *Решения* Арбитражного суда Калининградской области от 24 марта 2009 г. по делу № А21-14613/2009; от 22 марта 2010 г. по делу № А21-107/2010; от 3 мая 2010 г. по делу № А21-719/2011. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.06.2012).
7. *Решения* Арбитражного суда Калининградской области от 4 июня 2012 г. по делу № А21-2994/2012. URL: <http://www.ras.arbitr.ru/> (дата обращения: 20.06.2012).

Об авторе

Константин Николаевич Нилов — канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.
E-mail: KNilov@kantiana.ru

About author

Dr Konstantin Nilov, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.
E-mail: KNilov@kantiana.ru