

УДК 346.5

К. Н. Нилов

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРАВОВОГО РЕЖИМА ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

44

Рассматриваются основные проблемы совершенствования правового режима Особой экономической зоны через призму повышения его эффективности, отмечается несовершенство отдельных положений закона об Особой экономической зоне, сформулированы конкретные предложения в сфере законодательного регулирования и правоприменительной практики по исследуемой теме.

This article considers the main problems of improving the legal regime of the Special Economic Zone through the prism of efficiency increase. The author stresses the imperfection of some provisions contained in the Law on the Special economic Zone. Certain proposals on the legal regulation and law enforcement are formulated.

Ключевые слова: правовой режим, особая экономическая зона, эффективность правового регулирования, резиденты, инвестиционный проект, Калининградская область.

Key words: legal regime, special economic zone, efficiency of legal regulation, residents, investment project, Kaliningrad region.

Эффективность льготных правовых режимов осуществления предпринимательской деятельности в России часто вызывает обоснованную критику, прежде всего она звучит в адрес действующего законодательства об особых экономических зонах в Российской Федерации. На практике, как правило, эффективность деятельности особых экономических зон оценивается через призму экономических показателей. Такие механизмы оценки закрепляются в нормативных правовых актах. Примером может служить постановление Правительства РФ от 10 июня 2013 г. № 491 «Об утверждении правил оценки эффективности функционирования особых экономических зон» [1]. Хотя следует отметить, что к Особой экономической зоне (ОЭЗ) в Калининградской области оно не применяется. Правительством Калининградской области также предпринимались попытки разработать оценочный механизм функционирования ОЭЗ, но применительно лишь к одному из элементов правового режима — эффективности налоговых льгот [2]. При этом



следует отметить, что для оценки специального правового режима предпринимательства наряду с экономической эффективностью важно исследовать и эффективность правового регулирования.

Под эффективностью правового регулирования в теории права традиционно понимается соотношение между целями правовых норм и результатом их действия [3, с. 499; 4, с. 521]. Одним из направлений повышения эффективности правового регулирования признается совершенствование правотворчества [4, с. 521].

Анализ правового режима осуществления предпринимательской деятельности, установленный 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» [5] и практика его применения за истекшие годы через призму эффективности правового регулирования позволяет выявить ряд имеющихся проблем правоприменения, несовершенство формулировок отдельных норм названного закона.

Целью принятия федерального закона об Особой экономической зоне (ОЭЗ) обозначено ускорение социально-экономического развития Калининградской области. Используемая формулировка не вполне удачна. Ускорение может быть рассчитано лишь на краткосрочную перспективу. Оно не может продолжаться в течение длительного периода, а срок действия закона составляет 25 лет. Говорить о постоянном ускорении в течение всего времени действия закона, думается, нельзя. Более удачной представляется формулировка, используемая ранее действующим федеральным законом от 22 января 1996 г. №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» [6]: создание благоприятных условий для социально-экономического развития Калининградской области. Можно было бы говорить также об устойчивом развитии области без использования термина ускорение. Такие формулировки более корректны.

Исходя из указанной цели эффективность правового режима ОЭЗ в Калининградской области видится в формировании благоприятного инвестиционного климата, дающего возможность привлечь значительные дополнительные инвестиции в экономику Калининградской области, прежде всего за счет реализации резидентами ОЭЗ инвестиционных проектов. За восемь лет действия правового режима ОЭЗ в Калининградской области в реестр резидентов ОЭЗ было включено 125 коммерческих организаций (из них действующим резидентом до сих пор остается 91), которыми инвестировано в экономику области по состоянию на 1 сентября 2013 г. более 72,8 млрд рублей [7]. При этом прослеживается четкая тенденция уменьшения количества включаемых в реестр новых резидентов ОЭЗ. Если в 2011 г. было зарегистрировано 27 резидентов ОЭЗ, в 2012 г. — 12, то в 2013 г. — только 3, один из которых уже прекратил свою деятельность. Сокращение притока новых инвесторов и, соответственно, инвестиций говорит о недостаточной привлекательности сформировавшегося инвестиционного климата и свидетельствует о снижении эффективности правового режима ОЭЗ.



Причем эта негативная тенденция объясняется не только кризисными явлениями в мировой экономике, но и теми положениями, которые с момента разработки закона были заложены как концептуальные.

В частности, закон изначально был ориентирован на привлечение относительно крупных хозяйствующих субъектов, способных осуществлять значительные инвестиции. Одним из требований для включения юридического лица в реестр резидентов ОЭЗ являются капитальные вложения в течение трех лет с момента включения в реестр в объеме не менее 150 млн рублей. Такой подход в значительной степени лишает возможности приобрести статус резидента ОЭЗ многих субъектов малого и среднего предпринимательства, планирующих осуществлять менее объемные инвестиционные проекты. При указанном подходе с учетом ограниченного количества инвесторов государственным органам проще контролировать выполнение резидентами ОЭЗ условий инвестиционных деклараций, но заметно снижаются объемы потенциальных капитальных вложений, которые могли быть привлечены в регион за счет значительного числа менее крупных инвесторов. В юридической литературе уже высказывалось предложение о снижении названной минимальной планки объема инвестиций в два-три раза и увеличении срока реализации инвестиционных проектов с трех до пяти лет [8, с. 66], что позволит существенно расширить круг потенциальных инвесторов за счет включения в число резидентов ОЭЗ субъектов малого и среднего предпринимательства. Перспективы реализации этого предложения наметились на практике. О целесообразности снижения объема минимально допустимых инвестиций для получения статуса резидента ОЭЗ со 150 до 50 млн рублей говорилось на совещании с участием председателя Правительства РФ по вопросам функционирования ОЭЗ в Калининградской области 13 мая 2014 г. [9].

Некоторыми авторами высказывается и диаметрально противоположная позиция о пересмотре критериев включения в реестр резидентов ОЭЗ. Предлагается ограничить сферу деятельности резидентов, увеличить объем капитальных вложений, необходимый для получения статуса резидента ОЭЗ, и ввести для резидентов дополнительные критерии: отраслевая принадлежность, обязательное минимальное количество работников предприятия, минимальный размер заработной платы и т. д. [10, с. 126]. Правда трудно понять, каким образом указанные меры смогут повысить эффективность правового режима ОЭЗ, если число хозяйствующих субъектов, желающих стать резидентами ОЭЗ, и так сокращается.

Не улучшают инвестиционный климат, вызывают опасения у инвесторов и снижают эффективность правового регулирования такие факторы, как нестабильность режима хозяйствования, ограниченный срок действия отдельных положений, регулярно вносимые изменения в законодательство. В сам закон об ОЭЗ в Калининградской области изменения за восемь лет вносились уже восемь раз. Для закона, определяющего инвестиционный режим ведения предпринимательства, это немало. Но еще большей проблемой для резидентов ОЭЗ являются корrekтивы, вводимые подзаконными нормативными актами.



Например, постановлением Правительства РФ №200 от 7 марта 2012 г. изменен утвержденный ранее перечень товаров, запрещенных к помещению под таможенную процедуру свободной таможенной зоны, применяемую в Калининградской области [11]. Он был дополнен определенными товарными позициями масложировой продукции (масло пальмовое, масло кокосовое и др.). В связи с установлением запрета на помещение указанных товарных позиций под таможенную процедуру свободной таможенной зоны у резидентов ОЭЗ, реализующих инвестиционные проекты с использованием названных товаров, возникла обязанность по уплате ввозных таможенных пошлин и налога на добавленную стоимость, которая отсутствовала до принятия данного постановления Правительства РФ, то есть были изменены условия реализации инвестиционного проекта и ранее существующий режим инвестиционной деятельности.

47

Обращает на себя внимание и нечеткость требований, предъявляемых к юридическим лицам, желающим стать резидентами, а также определенное дублирование этих требований, что также не повышает качество закона. Например, одним из требований, предъявляемых к резидентам ОЭЗ, является производство товаров исключительно на территории Калининградской области (п. 3 ч. 1 ст. 4 закона об ОЭЗ). В отношении работ и услуг подобных ограничений не установлено. Буквальное толкование названной нормы позволяет сделать вывод, что резиденты ОЭЗ вправе осуществлять работы и оказывать услуги за пределами Калининградской области. Хотя на практике такое толкование вызывает возражения со стороны отдельных специалистов [12, с. 19; 13, с. 27]. Не внесло полной ясности и дополнение закона об ОЭЗ ст. 10.1, предусматривающей возможность реализации резидентом инвестиционных проектов, связанных с перевозками товаров и пассажиров, в том числе за пределами Калининградской области. С одной стороны, названная статья закрепляет право на указанную деятельность, а с другой – рассматривает закрепление этого права как исключительный случай, поскольку действие нормы распространяется лишь на резидентов ОЭЗ, зарегистрированных до 31 декабря 2013 г. Понятно, что дискуссионность в толковании отдельных норм закона снижает эффективность правового регулирования.

Имеются проблемы и в эффективности применения установленных ст. 6 закона об ОЭЗ гарантий хозяйствующим субъектам от неблагоприятного изменения законодательства в рамках специального правового режима предпринимательства. Дополнение ст. 6 закона об ОЭЗ частью третьей было связано с введением новой правовой гарантии, предусматривающей в установленных случаях компенсацию затрат на уплату таможенных пошлин и налогов за счет средств федерального бюджета, и расширением круга субъектов, на которых распространяется ее действие. Вместе с тем возникла коллизия норм, содержащихся в первой и шестой частях закона об ОЭЗ применительно к резидентам ОЭЗ, которым предоставлена альтернативная возможность выбора варианта правовых гарантий в случае изменения условий реализации инвестиционных проектов из-за нововведений в налоговом регулиро-



вании. При этом срок действия гарантии ограничен периодом только около двух с половиной лет, а порядок и условия компенсации названных затрат Правительством РФ до сих пор не установлены, хотя прошло уже десять месяцев из отведенного периода действия гарантии, что, естественно, снижает эффективность последней.

Список литературы

1. *Собрание законодательства РФ*. 2013. №25, ст. 3155.
2. *Об утверждении* порядка эффективности налоговых льгот : постановление Правительства Калининградской области №406 от 28 июня 2007 г. // Калининградская правда. 2007. 29 авг.
3. *Проблемы общей теории права и государства* : учебник для вузов / под общ. ред. В. С. Нарсеянца. М., 2002.
4. *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права : учебник. М., 2005.
5. *Об Особой экономической зоне* в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 10 янв. 2006 г. №16-ФЗ // Собр. законодательства РФ. 2006. №3, ст. 280.
6. *Об Особой экономической зоне* в Калининградской области : федер. закон от 22 янв. 1996 г. №13-ФЗ // Там же. 1996. №4, ст. 224.
7. *Министерство по промышленной политике, развитию предпринимательства и торговли Калининградской области* : [официальный сайт]. URL: <http://minprom.gov39.ru/oez/index.php> (дата обращения: 19.06.2014).
8. *Нилов К. Н.* Вопросы совершенствования специального правового режима предпринимательства в Калининградской области // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2012. Вып. 9. С. 62–68.
9. *Решения по итогам совещания о функционировании Особой экономической зоны* в Калининградской области 13 мая 2014 г. в г. Калининграде. URL: <http://government.ru/orders/12501> (дата обращения: 19.06.2014).
10. *Толкович А. В.* Разработка предложений по совершенствованию существующего механизма Особой экономической зоны на территории Калининградской области // Вестник Калининградского юридического института МВД России. 2011. №1. С. 124–128.
11. *О внесении изменений в постановление Правительства РФ от 31 марта 2006 г. №186* : постановление Правительства РФ от 7 марта 2012 г. №200 // Собр. законодательства РФ. 2012. №11, ст. 1310.
12. *Федоров А. С.* Резидент ОЭЗ: подтверждение статуса // Калининградский налоговый журнал. 2009. №9. С. 18–24.
13. *Шестакова Г. С.* Несовершенство действующего законодательства создает серьезные риски для инвесторов // Там же. С. 26–28.

Об авторе

Константин Николаевич Нилов – канд. юр. наук, доц., Балтийский федеральный университет им. И. Канта, Калининград.

E-mail: KNilov@kantiana.ru

About the author

Konstantin Nilov, PhD, Associate Professor, Immanuel Kant Baltic Federal University, Kaliningrad.

E-mail: KNilov@kantiana.ru