

К. Н. Нилов

СПЕЦИАЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ РЕЖИМЫ ВЕДЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Отличительной чертой законодательной регламентации предпринимательства в Калининградской области является возможность использования инвесторами специфических режимов его ведения в регионе с использованием преференций правовых режимов Особой экономической зоны и специального административного района. Представлены особенности применяемых специальных режимов предпринимательства, предложена периодизация их развития. Приведена характеристика используемых инвесторами налоговых льгот, субсидий на развитие рынка труда, указано на имеющиеся недоработки и проблемы в правовом регулировании предпринимательства. Сформулированы предложения по развитию инвестиционной привлекательности специального правового режима предпринимательства и совершенствованию законодательства.

A distinctive feature of the legal regulation of entrepreneurship in the Kaliningrad region is the possibility for investors to use specific business regimes in the region using the legal preferences of the Special Economic Zone and the Special Administrative Region. The article examines the features of the applied special business regimes and periodization of their development. The author describes the tax benefits used by investors, subsidies for the development of the labor market, indicates the existing shortcomings and problems in the legal regulation of entrepreneurship. Proposals for developing the investment attractiveness of a special legal regime for entrepreneurship and to improving legislation have been formulated.

Ключевые слова: Калининградская область, специальный правовой режим, особая экономическая зона, преференции, инвестиционная декларация, резидент, налоговые льготы, исключение из реестра резидентов

Keywords: the Kaliningrad region, special legal regime, special economic zone, preferences, investment declaration

Законодательно закрепленный в статье 8 Конституции РФ принцип единого экономического пространства предполагает установление универсальных для всех предпринимателей требований и правил ведения бизнеса, общего унифицированного режима предпринимательства на всей территории Российской Федерации, но не исключает при этом возможности дифференциации правового регулирования предпринимательской деятельности на определенных территориях применительно к отдельным регионам и в отношении отдельных категорий субъектов предпринимательства. Средством такой дифференциации выступают специальные (особые) режимы предпринимательской деятельности, предусмотренные законодательством, частным случаем которых являются особые экономические зоны как один из инструментов разви-



тия бизнеса. В юридической литературе указывается на необходимость уменьшения нормативного массива, систематизации и гармонизации законодательства о предпринимательстве на территориях с особыми условиями хозяйствования и экономического развития, предлагается унифицировать их правовой режим, определив исчерпывающий перечень видов таких территорий [3, с. 109].

Правовой режим предпринимательства нельзя рассматривать как застывшее, неизменное явление, напротив, следует исходить из того, что это регламентированное состояние, требующее совершенствования. Профессор А. А. Мохов совершенно справедливо отмечает, что установленный правовой режим осуществления предпринимательской деятельности не задан раз и навсегда, он может меняться с учетом различных факторов [8, с. 9]. Исследование развития особенностей правового регулирования предпринимательства в Калининградской области с использованием специальных правовых режимов наглядно подтверждает этот тезис. Нынешнее состояние требований и условий осуществления предпринимательства в регионе является «результатом сложной эволюции взглядов правительства на роль свободных экономических зон в России» [6, с. 97].

Из всех субъектов Российской Федерации Калининградская область имеет самый богатый опыт создания и функционирования зон с преференциальным режимом хозяйствования. Вопрос о целесообразности и обоснованности тех или иных льгот для предпринимателей региона неоднократно попадал в фокус дискуссий на федеральном уровне и предопределял динамику развития законодательства об условиях ведения бизнеса в регионе.

В истории развития специальных режимов предпринимательства в Калининградской области можно выделить три периода. Первый охватывает 1991–1995 гг., когда для привлечения иностранного капитала, увеличения экспортных возможностей региона всей территории Калининградской области был придан статус свободной экономической зоны «Янтарь». Распоряжением председателя Верховного совета РСФСР от 3 июня 1991 г. №1356-1 «О хозяйственно-правовом статусе свободной экономической зоны в Калининградской области» [2] и постановлением Совета министров РСФСР от 25 сентября 1991 г. №497 «О первоочередных мерах по развитию свободных экономических зон в Калининградской и Читинской областях» определялись правовые основы хозяйственной деятельности субъектов предпринимательства в СЭЗ «Янтарь» и устанавливались благоприятные условия ведения предпринимательства с льготным налоговым и таможенным режимом, дополнительными льготами для иностранных инвесторов. Надо признать, однако, что эффективность деятельности свободных экономических зон в России в названный период вызвала обоснованную критику со стороны исследователей [5, с. 233].

Второй десятилетний период (1996–2005) был связан с принятием Федерального закона от 22 января 1996 г. №13-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» [12], в котором акцент де-



лался на таможенные преференции. Возможность беспошлинного ввоза иностранных товаров и беспошлинного (при условии соответствующей переработки) вывоза товаров стимулировала развитие в области перерабатывающих и сборочных производств.

Третий период обусловлен принятием Федерального закона от 10 января 2006 г. №16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [14] (далее – ФЗ об ОЭЗ в Калининградской области), который определил особенности ведения предпринимательской деятельности в эксклаве в настоящее время. Акцент сделан на стимулировании реализации инвестиционных проектов, экспортноориентированном производстве товаров за счет предоставления налоговых и иных льгот резидентам ОЭЗ в Калининградской области. Необходимость гармонизации законодательства о специальных правовых режимах предпринимательства в рамках интеграционных объединений на постсоветском пространстве (Таможенный союз, Евразийский союз) привела к унификации правил функционирования зон с особыми условиями хозяйствования и включению положений об ОЭЗ в Калининградской области в Соглашение по вопросам свободных (специальных, особых) экономических зон на таможенной территории Таможенного союза и таможенной процедуры свободной таможенной зоны (заключенное в Санкт-Петербурге 18 июня 2010 г., в ред. от 11 апреля 2017 г.) [1], участниками которого стали Российская Федерация, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Кыргызская Республика и Республика Армения.

За прошедшие полтора десятилетия развитие нового режима предпринимательства дало значимый экономический эффект для региона. По состоянию на 10.02.2022 г. в едином реестре резидентов ОЭЗ в Калининградской области всего зарегистрировано 280 резидентов с общим объемом заявленных инвестиций – 155,8 млрд руб. Только за 2021 г. в реестр резидентов ОЭЗ включено дополнительно 43 инвестиционных проекта с объемом инвестиций 26,8 млрд руб. [4] В рейтинге *Global Free Zones of the Year*, составленном журналом *FDi Magazine* (подразделение *The Financial Times*) Калининградская область впервые в России заняла восьмое место среди лучших мировых ОЭЗ в 2021 г. [11].

Еще одной особенностью регулирования предпринимательства в Калининградской области является установление возможности применения нескольких специальных режимов ведения предпринимательской деятельности. Наряду с ОЭЗ в Калининградской области, в целях формирования привлекательной для российских иностранных инвесторов среды на основании Федерального закона от 3 августа 2018 г. №291-ФЗ «О специальных административных районах на территории Калининградской области и Приморского края» [15] предусмотрено установление правового режима специального административного района на острове Октябрьском в Калининграде с определением особенностей валютного регулирования и предоставлением для участников налоговых льгот, а также льгот в сфере эксплуатации морских и



воздушных судов. Льготы, предоставляемые в рамках режима специальных административных районов, ориентированы в первую очередь на устранение двойного экономического налогообложения [7, с. 31].

Спектр используемых в ОЭЗ в Калининградской области преференций для развития предпринимательской активности и привлечения дополнительных инвестиций достаточно традиционен для зон с особыми условиями хозяйствования — налоговые льготы, таможенная процедура свободной таможенной зоны, правовые гарантии для инвесторов, но их сочетание и порядок предоставления резидентам позволяет охарактеризовать исследуемый правовой режим как один из самых привлекательных для инвесторов в сравнении с другими ОЭЗ в России.

ФЗ об ОЭЗ в Калининградской области является специальным, поскольку общие правила создания и функционирования особых экономических зон в России, установленные Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [13], в регионе не применяются, а специальный правовой режим ОЭЗ в Калининградской области существенно отличается от установленных законодательством условий ведения резидентами деятельности на основе соглашений в других ОЭЗ Российской Федерации. Использование полностью совпадающего словосочетания для обозначения существенно отличающихся по содержанию правовых режимов выглядит неудачным и вызывает определенные сложности в толковании положений законодательства об ОЭЗ в России на предмет возможности их применения к ОЭЗ в Калининградской области.

В качестве цели создания ОЭЗ в Калининградской области федеральный закон называет ускорение ее социально-экономического развития. В специальной литературе уже обращалось внимание на неудачность такой законодательно закреплённой формулировки цели создания ОЭЗ в Калининградской области [9, с. 78], поскольку ускорение характеризует лишь определенный краткосрочный период развития и не может быть рассчитано на продолжительный период в 40 лет.

Не вполне увязывается с названной глобальной целью существенное ограничение круга потенциальных резидентов за счет исключения из их возможного числа индивидуальных предпринимателей и субъектов, применяющих специальные налоговые режимы. Распространение преференций лишь на ограниченный круг крупных инвесторов не позволит в полном объеме решить названную задачу и без поддержки малого и среднего бизнеса не стимулирует должным образом развитие предпринимательства.

Частичное решение обсуждаемой проблемы осуществляется за счет предоставления субсидий на развитие рынка труда Калининградской области. Этот крайне важный механизм направлен на уменьшение негативных последствий для экономического развития региона после прекращения с 1 апреля 2016 г. установленного ранее ФЗ об ОЭЗ в Калининградской области переходного десятилетнего периода и отмены ряда таможенных льгот для местных товаропроизводителей. С целью



развития инвестиционной активности эксклавной территории стала реализовываться программа государственной поддержки хозяйствующих субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность на территории области, с использованием субсидий на развитие рынка труда, созданием рабочих мест, компенсацией затрат производителей, возникших после отмены части таможенных льгот, улучшением экономических и социальных условий. На эти цели из бюджета ежегодно в 2017 – 2020 гг. расходовалось по 50 и более млрд руб. [10].

Одной из особенностей об ОЭЗ в Калининградской области, не присущих другим особым экономическим зонам, является закрепление взятых на себя резидентом ОЭЗ обязанностей не в соглашении о ведении отдельных видов предпринимательской деятельности, а в инвестиционной декларации, подаваемой на этапе включения в реестр резидентов ОЭЗ. Невыполнение взятых на себя в инвестиционной декларации обязательств выступает основанием для исключения из реестра резидентов, что влечет за собой неблагоприятные последствия.

Важнейшим вопросом регламентации правового режима экономических зон с особыми условиями хозяйствования и привлечения инвестиций следует признать эффективность предоставляемых налоговых льгот [16, р. 169]. Пожалуй, самой актуальной и значимой для инвесторов преференцией, привлекательной в правовом статусе резидентов ОЭЗ в Калининградской области, выступает установление особого порядка уплаты налога на прибыль (сроком до 15 лет с момента включения в реестр) и налога на имущество (сроком до 12 лет), а также освобождение от уплаты земельного налога (в течение 5 лет с момента возникновения у резидента права собственности на земельный участок). Нулевая ставка по налогу на прибыль и налогу на имущество применяется в отношении резидентов ОЭЗ на протяжении 6 лет, причем, если по налогу на имущество этот срок исчисляется с года включения в реестр резидентов ОЭЗ, то по налогу на прибыль – с года (налогового периода), когда резидентом была получена первая прибыль (но не более 3 налоговых периодов с момента включения в реестр). В течение последующих 6 лет налоговая ставка применяется к резидентам ОЭЗ в половинном размере по сравнению с законодательно установленной для других хозяйствующих субъектов. Названные различия в установлении отличающихся по срокам периодов особого порядка уплаты налога на прибыль и налога на имущество не представляются оправданными и обоснованными и вызывают определенные сложности в правоприменительной практике.

Дополнительной значимой льготой для юридических лиц, включенных в единый реестр резидентов ОЭЗ в Калининградской области в период с 1 января 2018 г. по 31 декабря 2022 г. и создающих новые рабочие места, стала возможность применять льготный тариф страховых взносов по ставке 7,6 %. Понятно, что целью введения указанной льготы только на ограниченный период формирования реестра с дополнительными требованиями для резидентов ОЭЗ стало привлечение новых инвесторов. Но справедливость дифференциации правового статуса резидентов ОЭЗ в зависимости от столь ограниченного периода вклю-



чения в реестр вызывает обоснованные сомнения, ставит резидентов в неравные условия и негативно сказывается на инвестиционной привлекательности специального правового режима предпринимательства. Целесообразно распространить эту льготу на всех резидентов, зарегистрированных в реестре с 2018 г., и расширить временные рамки применения указанной льготы. Соответствующий законопроект о расширении льгот резидентам ОЭЗ в Калининградской области обсуждается в Государственной думе РФ.

Соответствующим правовым средством, направленным на недопущение необоснованного использования льгот, становится механизм исключения из реестра резидентов ОЭЗ коммерческих организаций, не выполнивших в установленные сроки условия инвестиционной декларации. Негативными правовыми последствиями для инвесторов при этом является обязанность заплатить все налоговые платежи, которые не были уплачены по причине льготного правового статуса.

Имеющийся опыт применения специальных правовых режимов предпринимательства в Калининградской области показал, что, хотя совокупность предлагаемых государством преференций продемонстрировала высокую эффективность и позволила достичь хороших экономических результатов, потенциал применяемых правовых средств не исчерпан.

В целях активизации предпринимательства, привлечения дополнительных инвестиций и повышения эффективности используемых правовых механизмов в Калининградской области можно предложить использование следующих мер:

1) увеличение закрепленного в законе периода применения особого порядка уплаты налога на прибыль и налога на имущество для резидентов ОЭЗ в Калининградской области;

2) дальнейшая дифференциация установленных количественных параметров инвестиций в ряде отраслей экономики, актуальных для региона, для более широкого круга потенциальных инвесторов за счет снижения минимальной планки инвестиций в инвестиционных декларациях;

3) отмена законодательно установленных ограничений по срокам включения в реестр резидентов ОЭЗ, которым предоставляется право использовать льготные тарифы обязательных страховых взносов, и распространение указанной льготы на всех резидентов ОЭЗ в Калининградской области, зарегистрированных после 2018 г., а также увеличение продолжительности срока использования этой льготы;

4) унификация в законодательстве по срокам исчисления периодов порядка применения резидентами ОЭЗ в Калининградской области особого порядка уплаты налога на прибыль и налога на имущество.

Список литературы

1. *Бюллетень международных договоров*. 2012. №7.
2. *Ведомости съезда народных депутатов РСФСР и Верховного совета РСФСР*. 1991. №23.



3. Гасников К.Д., Оболонкова Е.В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития в Российской Федерации // Журнал российского права. 2017. №1. С. 101–109.
4. Единый реестр резидентов ОЭЗ в Калининградской области. URL: <https://oez.gov39.ru/registry/> (дата обращения: 10.02.2022).
5. Законодательство Калининградской области: научно-практический анализ / под общ. ред. О. А. Заячковского. Калининград, 2007.
6. Иванова В.Н., Горохов А.Ю., Горохов Д.А. и др. Особая экономическая зона в Калининградской области: несовершенство основ законодательной базы // Экономические науки. 2015. №127. С. 90–97.
7. Милоголов Н.С., Цаган-Манджиева К.Н. Сравнительный анализ положений законодательства, связанных с созданием специальных административных районов (САР) на территориях Калининградской области и Приморского края и холдинговых режимов, применяемых в зарубежных странах // Финансовое право. 2020. №5. С. 31–34.
8. Мохов А.А. Правовые режимы осуществления экономической деятельности и саморегулирования предпринимательской или профессиональной деятельности // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. №4. С. 9–14.
9. Нилов К.Н. Особая экономическая зона в Калининградской области: совершенствование правового режима // Балтийский регион. 2018. Т. 10, №4. С. 74–87.
10. Особая экономическая зона в Калининградской области. URL: https://www.economy.gov.ru/material/directions/regionalnoe_razvitie/instrumenty_razvitiya_territoriy/osobaya_ekonomicheskaya_zona_v_kaliningradskoy_oblasti/ (дата обращения: 10.02.2022).
11. ОЭЗ Калининградской области вошла в десятку лучших в мире // KGD.ru. URL: <https://kgd.ru/news/economy/item/97378-ojez-kaliningradskoj-oblasti-voshla-v-desyatku-luchshih-v-mire> (дата обращения: 10.02.2022).
12. Собрание законодательства РФ. 1996. №4. Ст. 224.
13. Собрание законодательства РФ. 2005. №30. Ст. 3127.
14. Собрание законодательства РФ. 2006. №3. Ст. 280.
15. Собрание законодательства РФ. 2018. №32, ч. 1. Ст. 5084.
16. Sinenko O.A. Methods of Assessing of Tax Incentives Effectiveness in Special Economic Zones: an analytical overview // Journal of Tax Reform. 2016. Vol. 2, №3. P. 168–178.

Об авторе

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

The author

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