

ОСОБАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЗОНА И ВТО

Тулаева М.Ю.¹

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕЖИМА ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЫ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ДАЛЬНЕЙШИЕ ПУТИ РАЗВИТИЯ В КОНТЕКСТЕ РАСШИРЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ПОДГОТОВКИ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ ВО ВСЕМИРНУЮ ТОРГОВУЮ ОРГАНИЗАЦИЮ

Калининградская область является единственным субъектом Российской Федерации, полностью отделенным от остальной территории страны сухопутными границами иностранных государств и международными морскими водами. С учетом принципиально новой международной ситуации для Российской Федерации и ее самого западного региона — Калининградской области — вопрос о политическом и экономическом будущем российского анклава приобретает особую остроту и актуальность. До недавнего времени ни в центре, ни в регионе не было ясности в вопросе о том, по какому пути должно пойти развитие этой территории.

Проводимые дискуссии главным образом связаны со вступлением Литвы и Польши в Европейский союз, а стран Балтики — в НАТО. Исходя из этого в Европе складывается новая и нетипичная геополитическая, военно-стратегическая и экономическая ситуация. В этой связи остро встает вопрос об обеспечении территориальной целостности и государственного суверенитета Российской Федерации, о принятии комплекса правовых мер для решения назревших проблем.

Вообще необходимо подчеркнуть то, что внимание к Калининградской области в рамках отношений РФ — ЕС стало усиливаться с 1999 года. На встрече руководства ЕС в июне 1999 года в Кёльне принята Общая стратегия ЕС по отношению к России. В октябре 1999 года в Хельсинки В. Путин обнародовал аналогичную российскую стратегию по отношению к ЕС. В обоих документах уделено место Калининградской области как приоритетному региону сотрудничества. Однако решение проблем, возникающих в связи с наступлением вышеперечисленных событий, осложняется особым правовым статусом, которым обладает Калининградская область.

В соответствии с Федеральным законом «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» от 1996 года на территории региона действует особый правовой режим, который, как показала почти десятилетняя практика, не является полностью урегулированным в силу объективных и субъективных причин.

Специфика функционирования особой экономической зоны (ОЭЗ) на территории Калининградской области состоит в том, что, несмотря на 10-летний срок, прошедший с момента ее создания, не была разработана целостная правовая концепция ее функционирования, учитывающая как региональные интересы, так и интересы Рос-

сийской Федерации в целом. В правовом балансе интересов Калининградская область — федеральный центр большое значение имеет Федеральный закон «Об Особой экономической зоне в Калининградской области» (далее — Федеральный закон), принятый в 1996 году для стимулирования экономического развития и компенсации эксклавного положения региона. (До этого с 1991 года в области действовало принятое Правительством РФ «Положение о свободной экономической зоне «Янтарь»»). Смысл создания ОЭЗ состоял в формировании компенсационного механизма в виде режима свободной таможенной зоны для стимулирования развития экспортных и импортозамещающих производств.

Однако, по мнению калининградских экспертов, введенный в регионе режим ОЭЗ был нестабилен, часто входил в противоречие с федеральными законами вследствие того, что стимулирование предпринимательской активности на территории Калининградской области через установление особых административных, налоговых, таможенных и финансовых льгот, принятых в мировой практике для подобных (комплексных) зон, наталкивалось на приоритетность общих норм регулирования хозяйственной деятельности, содержащихся в федеральном законодательстве, в связи с чем ожидавшегося значительного улучшения инвестиционного климата в регионе не произошло. Мало того, на начальных этапах введения режима ОЭЗ вследствие резкого снижения таможенных пошлин местное производство из-за конкуренции импорта сокращалось.

Вдобавок ко всему ОЭЗ является, как говорится в Федеральном законе, частью государственной и таможенной территории Российской Федерации. Понять из этого определения, что такое территория ОЭЗ, весьма затруднительно. Невозможно также понять, кто является субъектом управления ОЭЗ. Согласно Федеральному закону полномочия по вопросам функционирования ОЭЗ осуществляют Калининградская областная Дума и администрация области в соответствии с Уставом Калининградской области. Тут же говорится, что администрация области выполняет функции администрации ОЭЗ в соответствии с Федеральным законом. Администрация ОЭЗ вправе согласно российскому законодательству заключать договоры гражданско-правового характера и др. Термин «соответствие» используется в данном случае с «лукавой» целью — прикрыть пустоту в правовом регулировании. В

¹ Тулаева Милана Юрьевна — адъюнкт Московского Университета МВД РФ, статья дана в авторской редакции.

Уставе Калининградской области, например, на который делается ссылка в Федеральном законе, нет даже упоминания об особой экономической зоне.

Федеральный закон устанавливает порядок, согласно которому государственная регистрация юридических лиц и индивидуальных предпринимателей осуществляется органами юстиции области. Представительства и фирмы иностранных юридических лиц открываются в ОЭЗ на основании разрешения администрации области с соблюдением требований законодательства Российской Федерации. Сами эти требования, однако, установлены не были, что открывало широкий простор для притока в «область теневых капиталов»¹.

Тем не менее этот закон сейчас является единственным юридически закрепленным механизмом, позволяющим учесть внешние условия экономического развития региона в контексте интенсивной интеграции окружающих область иностранных государств в Европейский союз и подготовки России к вступлению в ВТО.

В противовес вышесказанному существуют мнения о том, что в ныне действующем Федеральном законе присутствуют положения, важные для работы СЭЗ, но противоречащие Конституции РФ.

Это и создание особых экономических зон в пределах всей территории отдельного субъекта Российской Федерации (такое положение нарушает конституционный принцип равенства субъектов Российской Федерации); и особый режим хозяйственной деятельности, естественным следствием которого является необходимость отграничения особой территории от остальной Российской Федерации; и установление соответствующего контроля за перемещением через эту границу товаров, услуг и финансовых средств, также противоречащим Конституции. Выход из создавшейся ситуации авторы этого подхода видят в закреплении особого статуса Калининградской области в Конституции РФ².

С этим мнением можно согласиться лишь частично. Да, в Федеральном законе существуют нормы, которые вступают в противоречие с федеральным законодательством, но это связано в основном с тем, что со времени принятия вышеназванного закона произошли значительные изменения в законодательстве, определяющие правоотношения в экономической сфере (приняты Налоговый, Бюджетный и Таможенный кодексы Российской Федерации, ряд других экономических законов, в них внесены серьезные дополнения и изменения), что потребовало адекватного изменения законодательства, регламентирующего функционирование ОЭЗ в Калининградской области.

Что же касается мнения о том, чтобы закрепить особый статус Калининградской области напрямую в Конституции РФ, то с этим нельзя согласиться с правовой точки зрения, так как само понятие особого статуса субъекта РФ уже нарушает принцип равноправия субъектов Российской Федерации, закрепленный в Конституции РФ.

Напротив, выход из этой сложной ситуации видится в совершенствовании уже существующих федеральных законов, а также принятии новых правовых актов.

Так, в 2002 году на рассмотрение в Правительство РФ поступил законопроект об особых экономических зонах в Российской Федерации. Но вопреки всем ожиданиям ра-

бота над перспективным законопроектом, сулящим инвесторам существенные налоговые и таможенные льготы, зашла в тупик, и вот уже больше года он «кочует» по коридорам министерств. Кроме того, Президентом РФ В. Путиным также были высказаны замечания относительно последнего законопроекта об ОЭЗ, связанные прежде всего с тем, что ряд положений закона противоречит действующему федеральному законодательству, в т.ч. налоговому и таможенному. Вместе с тем и мировой опыт, и, к сожалению, преимущественно негативный российский опыт свидетельствуют о том, что в принимавшемся проекте закона не были решены важные правовые вопросы, касающиеся установления режима ОЭЗ и их деятельности. Еще одним спорным моментом в представленном законопроекте видится то, что создание на определенной территории ОЭЗ и

соответствующее предоставление в границах этой территории льгот разного рода ставит субъекты Российской Федерации в неравные условия. Однако само по себе это не является препятствием для создания ОЭЗ, поскольку в любой стране региональная экономическая политика центральных властей построена на предоставлении тех или иных льгот отдельным территориям. Но для того, чтобы создание ОЭЗ не создавало проблем во вза-

имоотношениях Российской Федерации и регионов, необходимо рассматривать ОЭЗ именно как инструмент региональной политики и выбирать территории — получатели льгот (иначе говоря, косвенной финансовой помощи), основываясь на максимально четких и жестких, законодательно закрепленных критериях. Соответственно, в законе должно быть четко прописано, что статус ОЭЗ может получить не любая территория по собственному желанию, а только территория, удовлетворяющая определенным требованиям (имеющая выгодное экономико-географическое положение, богатые природные ресурсы и т.п.).

Одновременно с рассмотрением вышеуказанного проекта закона Министерству экономического развития РФ было поручено подготовить концептуально новый проект федерального закона об особой экономической зоне в Калининградской области. В процессе подготовки данного законопроекта был рассмотрен и обсужден подготовленный администрацией Калининградской области проект закона о внесении изменений в Федеральный закон. Следует сказать, что данный вариант законопроекта встретил возражения со стороны заинтересованных федеральных министерств и ведомств по причине противоречия некоторых его статей федеральному законодательству. В частности, Министерство антимонопольной политики РФ полагает, что предложения о специальном налоговом режиме в Калининградской области противоречат Закону РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках». Министерство налогов и сборов РФ считает, что специальный налоговый режим в Калининградской области противоречит самой сути действующего на территории Российской Федерации налогового законодательства, предполагает введение нового принципа налога на добавленную стоимость и изменяет подход к определению объекта налогообложения.

Очевидно, что несогласие вызывают и конкретные положения предложенного законопроекта. Так, например, Федеральный закон устанавливал лишь общие цели об-

¹ Вишняков В.Г. Особые экономические зоны: правовые проблемы и пути развития // Журнал российского права. — № 1. — 2003. — С. 19.

² Ледник В. РФ сегодня № 15. — 2003. — С. 17–18.

разования ОЭЗ, под которыми подразумевалось создание условий для социально-экономического развития региона. Это никого ни в чем не обязывало и давало возможность для трансформации этой «особой» экономической зоны в обычную оффшорную зону. Под давлением сверху местные власти вынуждены были пойти на уступки и в новом законопроекте цель создания ОЭЗ была скорректирована. Ею становится «компенсация» негативного воздействия факторов, связанных с эксклавным положением Калининградской области, созданием условий в целях ее устойчивого социально-экономического развития, «сопоставимого с уровнем развития сопредельных стран», а также развития благоприятного инвестиционного климата в регионе в целях сближения России с Европейским сообществом. Однако несмотря на конкретизацию цели создания ОЭЗ, основной акцент сделан на выделении средств из федерального бюджета, что подразумевается в данном случае под словом «компенсация».

Помимо этого в проекте закона о внесении изменений и в Федеральный закон допущено смешение разных значений понятий «территория»: «территория особой экономической зоны», «государственная территория», «таможенная территория», «территория области». Оно влечет за собой на практике путаницу различных правовых режимов внешнеэкономической и инвестиционной деятельности¹.

Другим немаловажным моментом в рассмотрении проблем правового регулирования ОЭЗ в Калининградской области является подготовка России к вступлению во Всемирную Торговую Организацию (ВТО). Региональный аспект вступления России в ВТО действительно будет иметь существенное значение в частности с учетом особых правового и экономического режимов, действующих на территории области. Встречаются утверждения о том, что Федеральный закон противоречит правилам ВТО, поскольку отменяет таможенные барьеры, а не только снижает их, как предусматривают эти правила. Несмотря на эти коллизии, нормативные документы ВТО дают определенные возможности для «гибкого» подхода, позволяющие сохранить на определенное время режим Особой экономической зоны в Калининградской области.

Так, в Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам содержится пункт, дающий право предоставлять субсидии определенным, так называемым неблагополучным регионам страны члена ВТО. Кроме того, возможность осторожного и конструктивного подхода к подобным проблемам уже подтверждена на практике. Многие государства — члены и кандидаты в члены ВТО имеют на своих территориях образования, аналогичные Особой экономической зоне в Калининградской области. При этом такие зоны могут иметь определенный набор таможенных льгот, и их правильнее называть таможенные СЭЗ (таможенные свободные экономические кие зоны).

Практика функционирования особых экономических зон в странах — членах ВТО (например, в странах бывшего СССР — Литве, Киргизии, Грузии) состоит в следующем: товары, произведенные в ОЭЗ при условии освобождения импортных комплектующих от некоторых налогов и тарифов, при вывозе на основную территорию страны подлежат обычным таможенным формальностям, в том числе взиманию тарифов и налогов.

Таким образом, свободные экономические зоны в странах — членах ВТО функционируют по принципу своего рода территориального анклава на таможенной территории страны-члена. В данном случае, такая практика согласуется с российским таможенным законодательством, поскольку в соответствии с Федеральным законом ОЭЗ является частью государственной и таможенной территории Российской Федерации (абзац четвертый ст. 1). В новой редакции Таможенного кодекса РФ также говорится о том, что территория Российской Федерации является единой таможенной территорией.

Наиболее яркими примерами стран — членов ВТО, на территориях которых функционируют ОЭЗ, являются Германия («Свободный порт Гамбург») и Ирландия («Шеннон»). При этом «Свободный порт Гамбург» относится именно к таможенной ОЭЗ, таможенный режим на территории которой весьма близок к действующему на территории Калининградской ОЭЗ.

С точки зрения будущего Калининградской ОЭЗ в контексте перспективы вступления России в ВТО очень полезным является опыт Польши. Как известно, на территории Польши в настоящее время успешно действуют несколько особых зон, существование которых обусловлено тем, что во время адаптационного периода эта страна осуществляет согласованные программы развития имеющихся особых экономических зон.

В заключение считаю необходимым затронуть ключевые составляющие дальнейшего развития ОЭЗ в Калининградской области. Так, говоря о региональной составляющей процесса развития ОЭЗ, следовало бы признать необходимым становление Калининградского региона именно как региона сотрудничества России и ЕС. Реализация этой стратегии, разработанной в регионе, должна быть поддержана на федеральном уровне, а также путем заключения специального соглашения между РФ и Европейским союзом.

Другим важнейшим направлением в развитии ОЭЗ в Калининградской области по праву можно считать федеральное регулирование. Практика существования ОЭЗ в Калининградском регионе показала, что большинство ключевых и жизненно важных вопросов, связанных с развитием ОЭЗ, не могут быть решены только региональными властями.

В то же время при формулировании целей федеральной политики с учетом эксклавного положения области в большей мере, чем это касается других российских регионов, должна учитываться внешняя политика России. Специфика российской федеральной политики по отношению к Калининградской области должна заключаться в поддержке функции сотрудничества и содержать ряд важнейших компонентов:

Во-первых, должны быть гарантии исполнения Федеральной целевой программы «Развитие Калининградской области на период до 2010 года».

Во-вторых, необходимы гарантии стабильности статуса Особой экономической зоны в Калининградской области. Речь идет о принятии Федерального закона в новой редакции и согласовании с его положениями других законодательных актов (особенно Таможенного и Налогового кодексов РФ). Этот новый документ не должен ухудшать условия хозяйственной деятельности в регионе

Свободные экономические зоны в странах — членах ВТО функционируют по принципу своего рода территориального анклава на таможенной территории страны-члена.

¹ Вишняков В.Г. Особые экономические зоны: правовые проблемы и пути развития // Журнал российского права. — № 1. — 2003. — С. 23.

по сравнению с действующим законом. В нем должны быть учтены условия ожидаемого вступления России в ВТО таким образом, чтобы имели шанс развиваться созданные в области импортозамещающие производства; целесообразно также предусмотреть стимулирование инвесторов, вкладывающих средства в реализацию указанной Федеральной целевой программы и других крупных инвестиционных проектов.

Главная ближайшая задача заключается в том, чтобы обеспечить скорейшее внесение изменений в Федеральный закон, отражающих европейскую и мировую тенденцию развития, направленные на обеспечение большей свободы перемещения товаров, услуг, капиталов, трудовых ресурсов. Предстоит обеспечить постоянное совершенствование и обновление указанной Федеральной целевой программы развития с учетом проблем, возникающих в связи с движением ЕС на восток и вступлением России в ВТО. Необходимо разработать систему защиты интересов региона с учетом возможных негативных последствий таких процессов на Калининградскую область и Россию в целом из-за несовпадения их темпов и отсутствия должной гармонизации процессов экономического развития региона и интеграционных процессов в Европейском союзе. Целесообразно предусмотреть федеральное финансирование связанных с этим дополнительных затрат предприятий и организаций области.

В-третьих, следует изучить и реализовать предложения, касающиеся формирования инвестиционно-финансовой корпорации, гарантийного фонда или иных структур, предположительно международных, обеспечивающих финансирование указанной Федеральной целевой программы и иных инвестиционных проектов, реализуемых в регионе. Создание соответствующей структуры необходимо на нынешнем этапе формирования регионального рынка для стимулирования этого процесса и привлечения инвестиций. В учреждении корпорации (фонда) целесообразно участие федеральных и региональных органов государственной власти, муниципалитетов, крупных отечественных и зарубежных инвестиционных банков, возможно представителей Комиссии ЕС.

В-четвертых, целесообразно предусмотреть федеральное руководство реализацией программы. Поскольку Федеральная целевая программа отражает федеральные интересы, ее заказчиком фактически является Правительство РФ, которое и должно нести ответственность и руководить исполнением данной Федеральной целевой программы.

Указанные выше, а также другие важные положения федеральной политики по отношению к Калининградской области как к эксклавной территории России целесообразно закрепить в Федеральном законе.

Сведения об авторах на английском языке (About the authors)

Yulia Yu. Boiko — Specialist-Expert of Department of Interparliamentary Relations, State Duma; post-graduate student of Moscow University of Humanities.

Tatyana V. Chertoritskaya — Candidate of Philology, Docent. Founder and first Director of Institute of Manuscripts and Early Printed Books of Russia's Volga Region. Author of several books and numerous publications on history and theory of culture, on social protection and its legislative support. Member of the Union of Russian Writers. State Duma Deputy (1993-1995), Chair of the Permanent Commission on Education, Science, Culture & Tourism of the CIS Interparliamentary Assembly. Since 1996, works in the federal government. State Councillor of the 3rd degree. Chair of All-Russian public organization «Womens Social Democratic Congress», Vice President of Regional (Moscow) public organization «Women & Business».

Alfonso J. Damico — Professor of Political Science, University of Iowa (USA).

Alexander N. Domrin — Leading Research Fellow at the Institute of Legislation and Comparative Law (under the RF Government), Candidate of Law and Doctor of Juridical Science (SJD, University of Pennsylvania Law School). Visiting Professor of the University of Iowa College of Law. Correspondent of the «Representative Power — XXIst Century: Legislation, Commentaries, Problems» Journal in the USA.

Alexei M. Korkin — Director-General of Legal Information Agency INTRALEX (Moscow), graduate of Moscow State University Law School.

Midkhat M. Kurmanov — Minister of Justice, Republic of Tatarstan; Deputy of the State Council, Republic of Tatarstan; Candidate of Law, Distinguished Lawyer of Republic of Tatarstan.

Alexey P. Lyubimov — Doctor of Law, corresponding member of the International Academy of Sciences of Information Processes and Technologies, head of a section of the Law Department of the

State Duma Apparatus. Author of books «Russian Parliament Law. Main Sources», «Lobbyism As a Constitutional Law Institution», «Russian Constitutional Law. Russian Constitution. Album of Tables and Diagrams», «Classification of Types of Lobbyism», «Legal Institutions of Democracy in Russia and Countries of Europe. Elections, Lobbyism and Parliamentarism» and others.

Yuri J. Polatov — Specialist-Expert of the Law Department, State Duma.

Alexei Yu. Tsarev — Deputy General Director, ZAO «International Business-Center: Consultations, Investments, Assessment». Former Chairman of a Subcommittee on the Armed Forces, Committee on Defence and Security, RF Supreme Soviet; counsellor of the State Duma Chairman; counsellor of the State Duma Analytical Department. Author of a bill «On Alternative Service».

Milana Yu. Tulaeva — Adjunct of the RF MVD Moscow University; her article is published in the author's edition.

Ekaterina B. Ustilovskaya — Counselor of the Federation Council Law Department, State Counselor of the Russian Federation of the 3rd Degree. Author of publications on taxation and social legislation.

Yuri G. Zvyagin — Parliamentary Correspondent of the «Representative Power — XXIst Century: Legislation, Commentaries, Problems» Journal.

Alexander N. Chertkov — Research Fellow and post graduate student of the Institute of Legislation and Comparative Law (under the RF Government), author of a number of publications on constitutional law

Sergei I. Nekrasov — Professor of Division of Legal Support, Department of the State University of Administration; senior associate of the RAN Institute of State and Law; Candidate of Law, Docent.