Особенности правового режима земельных участков в особых экономических зонах

ГРОМОВА Елизавета Александровна, доцент кафедры предпринимательского, конкурентного и экологического права Южно-Уральского государственного университета (Национального исследовательского университета), кандидат юридических наук

454082, Россия, г. Челябинск, просп. Ленина, 78

E-mail: Elizaveta_86@mail.ru

Успешное создание и функционирование особых экономических зон — институтов, способствующих привлечению частных инвестиций в отечественную экономику, напрямую зависит от установленного законом порядка предоставления земельных участков в целях их создания. В связи с этим, а также ввиду отсутствия комплексных исследований порядка и особенностей предоставления земельных участков в границах особых экономических зон представляется актуальным изучение особенностей предоставления данных земельных участков.

Целью статьи выступило изучение правового режима земельных участков особых экономических зон и выявление его особенностей.

На основании применения формально-юридического и сравнительно-правового методов, а также анализа действующего законодательства об особых экономических зонах, Земельного и Градостроительного кодексов выявлен ряд особенностей землепользования в границах особых экономических зон.

Автор формулирует вывод о существовании особого правового режима земельных участков в границах особых экономических зон, отличительными чертами которого выступают: создание особой экономической зоны на территории земель определенного целевого назначения; нераспространение действия градостроительного регламента на земельные участки, расположенные в особой экономической зоне; особое (и единственное) основание изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд в целях создания особой экономической зоны; предоставление земельных участков для строительства объектов инфраструктуры в особой экономической зоне без проведения торгов и предварительного согласования мест их размещения, а также с использованием специальных договорных форм.

Ключевые слова: земельные участки, особые экономические зоны, особый режим землепользования.

Specialties of the Legal Regime of Land Plots in Special Economic Zones

E. A. GROMOVA, associate professor at the South Ural State University, candidate of legal sciences
78, Lenin ave., Chelyabinsk, Russia, 454082

E-mail: Elizaveta_86@mail.ru

The successful creation and operation of special economic zones — institutions that facilitate the attraction of private investments to the domestic economy — directly depend on the procedure established by law that provides a land plot in order to create them. In this regard, as well as due to the absence of comprehensive studies of the order and specifics of granting land plots within the boundaries of special economic zones, the study of the specifics of the provision of these land plots is relevant.

The purpose of the scientific article is to study a legal regime of land plots in special economic zones and to identify its features.

Based on the application of formal legal and comparative legal methods, as well as analysis of the current legislation on special economic zones and land and urban codes, a number of features of land use within the boundaries of special economic zones are revealed.

The author comes to the conclusion that there is a special regime of land plots in special economic zones, the distinctive features of which are: the creation of a special economic zone in the territory of certain purposive appointment, the non-distribution of the effect of town planning regulations on land plots located in a special economic zone; a special (and the only) basis for the withdrawal of a land plot for state and municipal needs in order to create a special economic zone; providing land for the

construction of infrastructure in the special economic zone without bidding and prior approval of the location for their allocation, as well as using special contractual forms.

Keywords: land plots, special economic zone, special regime of land using.

DOI: 10.12737/article_59f067bfcfbf580.89531276

В условиях длящегося финансового кризиса перед Россией стоит сложнейшая задача по стабилизации отечественной экономики, которая сегодня как никогда нуждается в увеличении притока частных инвестиций в целях развития приоритетных для нашей страны сфер деятельности и производств. В связи с этим значимость институтов, позволяющих привлечь данные инвестиции и призванных улучшить инвестиционный климат, трудно переоценить. В качестве таковых выступают и особые экономические зоны (ОЭЗ) — территории, в границах которых действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности, а также может применяться специальный режим свободной таможенной зоны (ст. 2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — Закон об ОЭЗ). Инвестиционная привлекательность ОЭЗ не раз отмечалась в современной юридической литературе¹.

Согласно ст. 3 названного Закона ОЭЗ создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов, производства новых видов продукции.

Действующим законодательством предусмотрено создание и функционирование четырех типов ОЭЗ: 1) промышленно-производственные; 2) технико-внедренческие; 3) ту-

ристско-рекреационные; 4) портовые.

В настоящее время в Российской Федерации функционируют 22 ОЭЗ, из них: одна портовая, пять туристско-рекреационных, 10 промышленно-производственных и шесть технико-внедренческих².

В целях оптимизации института ОЭЗ необходимо совершенствование действующего законодательства, прежде всего механизма их создания и функционирования. В частности, внимание следует уделить вопросам формирования так называемой основы ОЭЗ. Речь идет о правовом режиме земельных участков, предоставляемых в целях создания ОЭЗ.

Отметим, что данный вопрос, хотя и затрагивался современными авторами, не получил в юридической литературе должного освещения, поскольку не исследовался комплексно. Так, объектом исследования опубликованных на сегодняшний день работ становятся отношения по предоставлению земельных участков в аренду резидентам ОЭЗ³, т. е. отношения, возникшие уже после их создания.

В то же время вопросы о том, какие земельные участки могут предоставляться в целях создания ОЭЗ, каковы особенности их предоставления, также требуют отдельного исследования, поскольку, во-первых, земельные участки, на которых создается ОЭЗ, как указывалось выше, составляют базу, без которой данная

² По данным официального сайта ОАО «Особые экономические зоны». URL: <http://www.russez.ru/> (дата обращения: 24.07.2017).

³ См.: Кучинская В. А., Липски С. А. Правовое регулирование предоставления земельных участков на территориях особых экономических зон в Российской Федерации // Имущественные отношения. 2013. № 7. С. 36.

¹ См., например: Гасников К. Д., Оболенкова Е. В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития // Журнал российского права. 2017. № 1. С. 101.

зона не может быть создана; во-вторых, законодательство по исследуемым вопросам не лишено некоторых недостатков, требующих своевременного устранения.

Анализ действующего законодательства по данным вопросам (Закона об ОЭЗ, Земельного и Градостроительного кодексов) позволил выявить следующее.

Во-первых, ОЭЗ может создаваться на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленных во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам, а также на земельных участках, находящихся в собственности граждан или юридических лиц (ч. 1 ст. 5 Закона об ОЭЗ).

Действующее законодательство также предъявляет требования к категории земель, на которых могут находиться указанные земельные участки. Так, они должны принадлежать к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения либо земель населенных пунктов. При этом туристско-рекреационные ОЭЗ также могут создаваться на земельных участках, принадлежащих к категории земель особо охраняемых территорий и объектов или земель лесного фонда, земель сельскохозяйственного назначения.

Поэтому Правительство РФ, принимая решение о создании ОЭЗ, заключает с исполнительными органами государственной власти субъекта РФ и исполнительно-распорядительными органами муниципальных образований соглашение о создании ОЭЗ, которым устанавливаются обязательства указанных органов по передаче полномочий по управлению и распоряжению земельными участками уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти — Минэконом-

развития России (п. 2, 3 ч. 4 ст. 6 Закона об ОЭЗ).

Во-вторых, переданные земельные участки подпадают под действие специального правового режима, поскольку на них не распространяется действие градостроительного регламента, который определяет правовой режим земельных участков (ч. 1, 6 ст. 36 ГсК РФ). Указанный режим определяется органами управления ОЭЗ и поэтому имеет специальный характер (ч. 7 ст. 36 ГсК РФ), что сближает его с режимами земель лесного фонда, земель, покрытых поверхностными водами, земель запаса, земель особо охраняемых природных территорий (ст. 79, 95, 101—103 ЗК РФ).

Особенности предоставления земельных участков регламентированы ст. 32 Закона об ОЭЗ, анализ которой выявил ряд проблем⁴. Так, законодатель не указал, на каких основаниях происходит передача Минэкономразвития России полномочий по управлению и распоряжению земельными участками, право собственности на которые принадлежит иным публичным образованиям. Названный Закон не указывает также основания передачи и объем передаваемых прав на земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам.

Так, если земельный участок находится в государственной и (или) муниципальной собственности, отношения по передаче прав на него Минэкономразвития России не выходят за рамки публичной собственности.

Однако Закон об ОЭЗ, как было сказано, допускает создание ОЭЗ на участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленных во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам. В таком случае государство

⁴ Подробнее см.: Громова Е. А. Соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности: монография. М., 2016. С. 22.

должно либо изъять земельный участок, либо прервать действие договоров, предоставляющих гражданам или юридическим лицам права владения или пользования этими участками.

Частично данный вопрос решается в п. 5 ч. 2 ст. 32¹ Закона об ОЭЗ, который допускает установление сервитутов для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ⁵ на основании соглашения.

Федеральный закон не определяет также механизм передачи государству прав на земельные участки, принадлежащие гражданам и юридическим лицам.

Гражданское законодательство предусматривает следующие возможности перехода к государству

прав частных лиц на земельные участки: изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд; реквизиция земельного участка; конфискация земельного участка; передача земельного участка в аренду; купля-продажа земельного участка.

Изъять земельный участок для государственных и муниципальных нужд возможно в исключительных случаях, связанных с выполнением международных обязательств Российской Федерации; размещением объектов государственного или муниципального значения при отсутствии других вариантов возможного размещения этих объектов⁶; иными обстоятельствами (ст. 49 ЗК РФ).

Закон об ОЭЗ допускает изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд у собственника в случае, если в соответствии с проектом планировки территории земельный участок предназначен для размещения линейного объекта, составляющего инфраструктуру ОЭЗ, за исключением случаев, если размещение линейного объекта осуществляется на условиях сервитута (ч. 4 ст. 32). Как представляется, нормы данного Закона являются специальными по от-

⁵ Так, в границах ОЭЗ допускается установление сервитутов в целях: 1) строительства линейных сооружений (в том числе линий электропередачи, линий и сооружений связи, трубопроводов, водопроводов, коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, канатных дорог), размещаемых в соответствии с утвержденным проектом планировки территории, реконструкции, капитального ремонта, эксплуатации таких линейных сооружений; 2) прохода, проезда, провоза через земельный участок строительных и иных материалов для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ; 3) строительства временных или вспомогательных сооружений (в том числе ограждений, бытовок, навесов), складирования строительных и иных материалов для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ; 4) размещения на земельном участке информационных щитов, указателей, предупредительных надписей, геодезических знаков для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ; 5) проведения изыскательских, исследовательских и других работ для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ; 6) проведения работ по защите территорий, предназначенных для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры ОЭЗ, от затопления и подтопления (ч. 2 ст. 32¹ Закона об ОЭЗ).

⁶ Таковыми являются: федеральные энергетические системы и объекты энергетических систем регионального значения; объекты использования атомной энергии; объекты обороны и безопасности; объекты федерального транспорта, путей сообщения, информатики и связи, а также объекты транспорта, путей сообщения, информатики и связи регионального значения; объекты, обеспечивающие космическую деятельность; объекты, обеспечивающие статус и защиту государственной границы; линейные объекты федерального и регионального значения, обеспечивающие деятельность субъектов естественных монополий; объекты систем электро-, газо-, тепло- и водоснабжения муниципального значения; автомобильные дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения.

ношению к нормам Земельного кодекса РФ, следовательно, изъятие земельного участка должно осуществляться на основании, указанном в ч. 4 ст. 32 Закона, что также является особенностью действующего в ОЭЗ режима землепользования.

Поскольку создание ОЭЗ и объектов их инфраструктуры не является основанием для реквизиции и конфискации земельных участков, данные способы перехода прав на земельные участки в данной работе не рассматриваются.

Наиболее распространенными способами перехода прав на земельные участки от частных лиц к государству являются договоры купли-продажи и аренды.

Более подробно Законом об ОЭЗ урегулирован механизм предоставления Минэкономразвития России прав на земельные участки резидентам, а также лицам, намеревающимся осуществить строительство объектов инфраструктуры в ОЭЗ. Земельные участки, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности, предоставляются перечисленным субъектам в аренду для строительства объектов инфраструктуры без проведения торгов и предварительного согласования мест их размещения (п. 13, 14 ст. 30 ЗК РФ). При этом отношения по предоставлению права владения и пользования земельными участками оформляются заключением Минэкономразвития России соглашений о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры ОЭЗ с лицом, намеревающимся осуществить

строительство инфраструктуры, об осуществлении предпринимательской деятельности (ч. 1 ст. 12 Закона об ОЭЗ) и договором аренды с резидентом.

Перечисленные особенности землепользования в ОЭЗ (создание ОЭЗ на территории земель определенного целевого назначения; нераспространение действия градостроительного регламента на земельные участки, расположенные в ОЭЗ; особое (и единственное) основание изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд; предоставление земельных участков для строительства объектов инфраструктуры в ОЭЗ без проведения торгов и предварительного согласования мест их размещения, а также с использованием специальных договорных форм) позволяют утверждать о том, что в границах ОЭЗ наравне с особым режимом предпринимательской деятельности действует и особый режим землепользования. Данный режим не является составляющей особого режима предпринимательской деятельности в ОЭЗ, поскольку связан не только с предпринимательской деятельностью, но и с вопросами создания ОЭЗ и их инфраструктуры.

Анализ выявленных особенностей правового режима земельных участков в ОЭЗ позволяет прийти к выводу о заинтересованности государства в привлечении резидентов в ОЭЗ, создаваемые в соответствии с Законом об ОЭЗ, в том числе посредством снижения административных барьеров в сфере землепользования.

Библиографический список

- Гасников К. Д., Оболонкова Е. В. Правовое регулирование территорий с особыми условиями экономического развития // Журнал российского права. 2017. № 1.
- Громова Е. А. Соглашение об осуществлении технико-внедренческой деятельности: монография. М., 2016.
- Кучинская В. А., Липски С. А. Правовое регулирование предоставления земельных участков на территориях особых экономических зон в Российской Федерации // Имущественные отношения. 2013. № 7.