

Особые экономические зоны как объект землепользования

Решение современных проблем социально-экономического развития Российской Федерации является важнейшей задачей устойчивого развития страны и всех ее территорий. Одним из значимых направлений здесь выступают особые экономические зоны.

Цель данной работы: изучить особые экономические зоны с точки зрения использования и охраны земель, а также управления земельными ресурсами.

Вопросы землепользования, суть которых заключается в повышении эффективности использования земель и их охраны, часто затрагиваются во многих нормативно-правовых документах, научно-методических и учебных публикациях. При этом понятие землепользования часто рассматривается или с узкой точки зрения, или в качестве синонима к такому термину, как землепользование отдельного земельного участка, а не единой территориальной единицы со многими видами использования земли.

Многие авторы традиционно рассматривали систему землепользования со стороны сельскохозяйственного производства (средство труда), территориального базиса (размещение объектов) и системы правовых норм и рамок. Однако такие авторы как Антропов Д.В. и Комаров С.И. в статье «Шесть сторон землепользования» полагают, что важнее с научной и практической точек зрения говорить не только о земле, но о землепользовании как ключевом понятии земельно-имущественных отношений.

В своей работе ими выделено шесть сторон землепользования: пространственная, производственная, правовая, экономическая, социальная и экологическая. Авторы пришли к выводу, что землепользование не следует отождествлять с земельным участком и земельными ресурсами. Землепользование может включать в себя несколько земельных участков и, в определенном смысле, может являться частью земельных ресурсов. При этом землепользование выполняет более широкие функции устойчивого экологического развития в социально-экономической жизни государства, муниципального образования и общества по сравнению с земельным участком [1].

В большей степени это относится к особым экономическим зонам. Рассмотрим эти зоны как объект землепользования. Одной из теорий новых форм территориальной организации производства, по географическому признаку является теория кластеров, которая рассматривается Радыгиной С.В. в статье «Кластерная политика как инструмент развития экономики регионов России».

Радыгина С.В. указывает, что для России кластеризация является сравнительно новым и весьма перспективным путем развития экономики страны и ее регионов. Полагается, что кластерная политика способствует повышению конкурентоспособности хозяйствующих субъектов, в том числе за счет использования возможности эффективного сотрудничества между участниками кластера [2].

Рассмотрим имеющиеся в России кластеры в виде особых экономических зон. Понятие кластера содержится в статье 2 Федерального закона от 22.07.2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее — Закон об ОЭЗ), согласно которой кластер — это совокупность особых экономических зон одного типа или нескольких типов, которая определяется Правительством Российской Федерации и управление которой осуществляется одной управляющей компанией.

В условиях недостаточности финансовых средств перед Россией стоит сложнейшая задача по стабилизации и дальнейшему развитию отечественной экономики, которая сегодня как никогда нуждается в увеличении притока частных и других инвестиций в целях развития приоритетных сфер деятельности и развития новых производств. В связи с этим значимость институтов, позволяющих привлечь данные инвестиции и призванных улучшить инвестиционный климат, трудно переоценить. Одними из них 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 Закона об ОЭЗ).

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

Закон об ОЭЗ предусматривает создание и функционирование на территории Российской Федерации четырех типов ОЭЗ:

- 1) промышленно-производственные;
- 2) технико-внедренческие;
- 3) туристско-рекреационные;
- 4) портовые.

В отчете Минэкономразвития России «О результатах функционирования особых экономических зон за 2023 год и за период с начала функционирования особых экономических зон» представлен сводный

график структуры отдельных показателей эффективности функционирования ОЭЗ по указанным типам зон (рисунок 1).

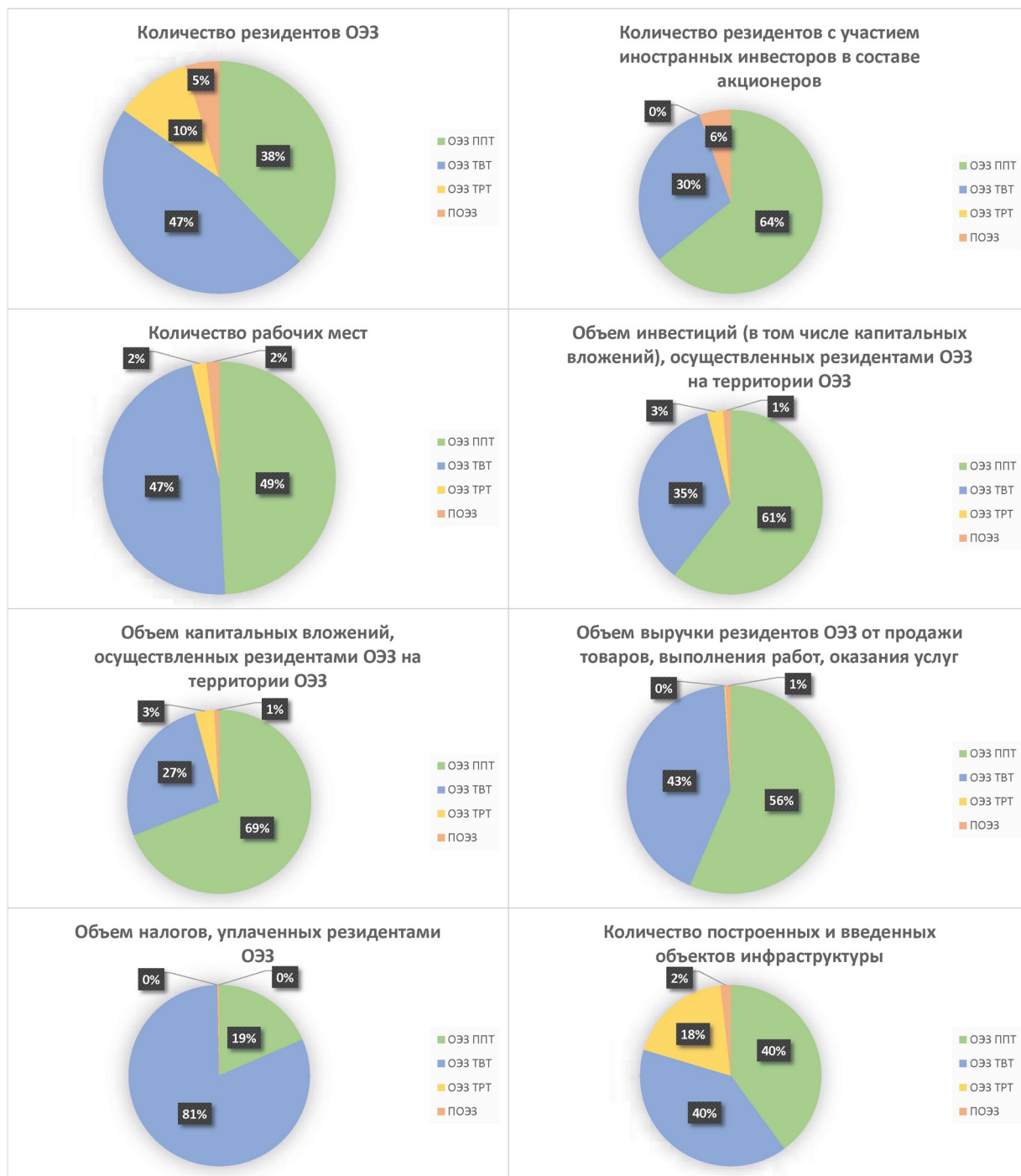


Рисунок 1. Структура отдельных показателей эффективности функционирования ОЭЗ по типам ОЭЗ

Диаграммы, представленные на рисунке 1, наглядно демонстрируют, что на ОЭЗ промышленно-производственного типа и технико-внедренческого типа приходится более 80% всех объемов рассматриваемых показателей эффективности функционирования ОЭЗ. А особые

экономические зоны туристско-рекреационного типа и портовые ОЭЗ показывают наименьшие результаты, что говорит о том, что они менее актуальны на современном этапе.

В целях оптимизации института ОЭЗ необходимо совершенствование действующего законодательства, прежде всего механизма их создания и функционирования. Особое внимание следует уделить вопросам формирования так называемой основы ОЭЗ. Речь идет о правовом режиме земель, предоставляемых для создания ОЭЗ. В настоящее время этот аспект мало изучен, требуется совершенствование законодательства РФ в данной сфере [3].

В целом, основной акцент в научных трудах по поводу ОЭЗ делается на экономическую составляющую функционирования особых экономических зон. Вместе с тем, с учетом регулярного изменения законодательства РФ в данной сфере большой интерес представляет изучение ОЭЗ с правовой точки зрения.

В частности, ввиду отсутствия комплексных исследований порядка и особенностей предоставления земель в границах особых экономических зон представляется актуальным изучение особенностей предоставляемых земельных территорий.

Такие вопросы поднимаются в работе Громовой Е.А., которая полагает, что успешное создание и функционирование особых экономических зон напрямую зависит от установленного законом порядка предоставления земельных участков в целях их создания.

Специфику землепользования в особой экономической зоне рассматривали такие авторы как Кучинская А.В., Липски С.А., Гальченко С.А., Фомина А.В. и Антропов Д.В., которые по результатам анализа требований законодательства РФ отмечают важность урегулирования вопросов определения прилегающей к ОЭЗ территорий и, в целом, внесения сведений об особых экономических зонах в государственный кадастр недвижимости.

Рассматривая в своей работе туристско-рекреационные кластеры, Антропов и Фомина А.В. делают акцент на том, что при создании кластеров внимание и выделенное финансирование было в основном направлено на строительство и реконструкцию инфраструктуры, привлечению бизнес- и других структур, а роли земельных ресурсов, их землепользованию уделялось недостаточное внимание. Земельные участки рассматривались как отдельные объекты гражданского оборота (при детальном анализе данных с публичной кадастровой карты территория кластера не отражается как единое

целое, на кадастровом учете стоят отдельные земельные участки), что не позволяло решить задачу по комплексному развитию территории [4].

В статье Гальченко С.А. и Антропова Д.В. «Особые экономические зоны как объект государственного кадастра недвижимости» авторы приходят к выводу, что с наличием достоверного описания границ ОЭЗ инвесторы получают достоверные сведения о фактическом расположении участков с определенными границами, что позволит избежать ряда спорных ситуаций. А интеграция и объединение большинства кадастров и реестров в единый информационный ресурс, содержащий разносторонние сведения об объектах недвижимости и природных ресурсах, подтверждают необходимость расширения круга объектов государственного кадастра недвижимости, что позволит устранить дублирование сведений [6].

В целом, отмечается малое количество публикаций, рассматривающих ОЭЗ с правовой точки зрения и, в особенности, с точки зрения кадастрового учета таких территорий. Кроме того, в настоящее время внесены изменения в нормативно-правовую базу, регулиующую вопросы функционирования ОЭЗ, в связи с чем, имеющиеся на данную тематику публикации нуждаются в пересмотре на актуальность. Таким образом, полагается необходимым проведение повторного анализа данного вопроса с позиции нормативно-правового регулирования с акцентом на кадастровый учет.

Согласно ч. 1 ст. 6_2 Закона об ОЭЗ особая экономическая зона может располагаться на территории одного муниципального образования или на территориях нескольких муниципальных образований в пределах территории одного субъекта Российской Федерации. Эта же статья Закона об ОЭЗ предъявляет требования к категориям и видам использования земель, на которых располагается ОЭЗ, а именно: особая экономическая зона может располагаться на земельных участках, относящихся к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земель для обеспечения космической деятельности, земель обороны, безопасности или земель иного специального назначения, земель населенных пунктов, земель особо охраняемых территорий и объектов.

Согласно ч. 2 ст. 6_2 Закона об ОЭЗ особая экономическая зона может создаваться на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленных гражданам или юридическим лицам в аренду или в безвозмездное пользование, а также на земельных участках, находящихся в собственности граждан или юридических лиц.

Вместе с тем, для земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон не устанавливаются градостроительные регламенты (ч. 6 ст. 36 ГрК РФ). Порядок использования таких земельных участков определяется уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, исполнительными органами субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления (ч. 7 ст. 36 ГрК РФ). Таким образом, законодательство РФ устанавливает специальный правовой режим для земельных участков, расположенных в границах особых экономических зон.

Особенности использования земель и земельных участков в особой экономической зоне регулируются статьей 32 Закона об ОЭЗ, согласно которой органы управления особыми экономическими зонами управляют и распоряжаются земельными участками в ее границах на основании соглашения о создании особой экономической зоны и об управлении особой экономической зоной.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление особыми экономическими зонами, является Министерство экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития России). В его полномочия в соответствии со ст. 8 Закона об ОЭЗ входят, в том числе, полномочия по предоставлению в аренду земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и иных объектов недвижимости, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также полномочия по утверждению схемы расположения земельных участков или земельных участков на кадастровом плане территории.

Вместе с тем, согласно ч. 3 ст. 7 Закона об ОЭЗ Минэкономразвития России вправе передать полномочия по управлению особой экономической зоной на основании соглашения о создании особой экономической зоны и об управлении особой экономической зоной органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации и (или) управляющей компании.

Кроме того, приказом Минэкономразвития России от 14.09.2023 № 641 утвержден перечень сайтов информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для размещения сведений о наличии земельных участков, предназначенных для предоставления резидентам особой экономической зоны и находящихся в государственной, муниципальной собственности или в собственности граждан или юридических лиц, государственного и (или) муниципального имущества, расположенных в границах особой экономической зоны и не сданных в аренду, сведения о построенных, находящихся в стадии строительства и (или) реконструкции и планируемых к

строительству и (или) реконструкции объектах инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны, сведения о загруженности построенных и (или) реконструированных объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур особой экономической зоны.

Земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и расположенные в границах особой экономической зоны, могут предоставляться во временное владение и пользование исключительно на основании договора аренды (ч. 2 ст. 32 Закона об ОЭЗ).

Договор аренды государственного и (или) муниципального имущества, расположенного в границах особой экономической зоны, заключается с резидентом особой экономической зоны на срок действия соглашения об осуществлении деятельности, если меньший срок не заявлен резидентом особой экономической зоны (ч. 2 ст. 12 Закона об ОЭЗ).

Вместе с тем, индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, не являющиеся резидентами ОЭЗ, вправе осуществлять предпринимательскую деятельность в ОЭЗ согласно ч. 3 ст. 10 Закона об ОЭЗ. При этом указанный закон не устанавливает запрет на предоставление земельных участков нерезидентам ОЭЗ.

Более того, приказом Минэкономразвития России от 22.05.2023 № 342 утвержден административный регламент по предоставлению государственной услуги «Предоставление в аренду земельных участков, расположенных в границах особой экономической зоны и находящихся в государственной или муниципальной собственности», согласно которому услуга предоставляется лицам, с которыми заключено соглашение о взаимодействии в сфере развития инфраструктуры ОЭЗ для строительства объектов инфраструктуры этой зоны, управляющим компаниям, привлеченным для выполнения функций по созданию за счет средств федерального бюджета, бюджета субъекта РФ, местного бюджета, внебюджетных источников финансирования объектов недвижимости в границах ОЭЗ и по управлению этими и ранее созданными объектами недвижимости, резидентам ОЭЗ, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам.

На основании изложенного предоставление земельных участков во владение и в пользование по договору аренды касается и иных лиц, осуществляющих деятельность на территории ОЭЗ, а не только резидентов.

Однако такие лица не могут воспользоваться особыми правами, которые имеются у резидентов особых экономических зон. Земельный

участок представляется резидентам ОЭЗ в аренду без проведения торгов на основании заявления и соглашения о ведении деятельности в ОЭЗ. С резидентом заключается договор аренды, и устанавливается арендная плата в соответствии с методикой, утвержденной приказом Минэкономразвития России от 27.05.2024 № 313 «Об утверждении методики расчета арендной платы по договорам аренды государственного и (или) муниципального имущества, расположенного в границах особой экономической зоны, заключаемым с резидентом особой экономической зоны, и методики расчета арендной платы по договорам аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в границах особой экономической зоны». Для иных лиц, не являющихся резидентами ОЭЗ, предусмотрено предоставление земельных участков исключительно по результатам торгов.

Арендатор земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, являющийся резидентом ОЭЗ, не вправе сдавать его в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять земельный участок в безвозмездное пользование, а также отдавать арендные права в залог и вносить их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных товариществ и обществ или паевого взноса в производственный кооператив, что установлено в части 5 ст. 32 Закона об ОЭЗ.

Вместе с тем, указанный закон предоставляет возможность выкупа земельных участков резидентами ОЭЗ. Арендаторы земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности и расположенных в границах ОЭЗ, являющиеся резидентами ОЭЗ, собственниками созданных и (или) реконструированных ими объектов капитального строительства и выполнившие условия соглашения об осуществлении деятельности, имеют право выкупа расположенных под указанными объектами земельных участков только при наличии заключения, подтверждающего выполнение этими арендаторами условий соглашения об осуществлении деятельности (часть 3 ст. 32 Закона об ОЭЗ).

Также Закон об ОЭЗ предполагает изъятие для государственных или муниципальных нужд земельного участка, расположенного в границах ОЭЗ, 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 (часть 4 ст. 32 Закона об ОЭЗ). Изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд регулируется нормами Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) и

Земельного кодекса РФ (далее – ЗК РФ). Статьями 279, 281 ГК РФ предусмотрено предоставление возмещения за изымаемый земельный участок. А порядок изъятия земельных участков для государственных или муниципальных нужд описан в главе VII.1. ЗК РФ.

В последнее время обсуждается вопрос о разрешении резидентам ОЭЗ передавать в залог арендные права на используемые ими земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности. Такую возможность предполагалось предоставить для того, чтобы резиденты ОЭЗ могли получать кредиты для реализации инвестиционных проектов на этапе строительства.

Законопроект о внесении изменений в статью 32 Закона об ОЭЗ принят в первом чтении 21.11.2024. Если он будет окончательно принят и опубликован, то изменения законодательства в данной сфере расширят возможности привлечения кредитов на этапе строительства — сейчас резиденты ОЭЗ сталкиваются с отказами в получении займов из-за этого ограничения и вынуждены либо уменьшать объемы первого этапа инвестирования, либо искать иные залоговые объекты.

Снятие запрета передачи в залог арендных прав на земельные участки сможет способствовать привлечению инвесторов в ОЭЗ — зачастую резидентами являются новые компании без активов, которые могут привлечь финансирование только под строящийся объект.

По результатам рассмотрения требований законодательства РФ в сфере особых экономических зон можно выделить следующие основные особенности землепользования в них:

- 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.

Перечисленные особенности землепользования в ОЭЗ позволяют утверждать, что наравне с особым режимом предпринимательской деятельности в них действует и особый режим землепользования, то есть использования земли.

Данный режим не является одной из составляющих особого режима предпринимательской деятельности в ОЭЗ, поскольку связан не только с предпринимательской деятельностью, но и с организационными вопросами создания ОЭЗ и их инфраструктуры.

Анализ выявленных особенностей правового режима земельных участков в ОЭЗ позволяет сделать вывод о заинтересованности государства в привлечении резидентов в особые экономические зоны, создаваемые в соответствии с Законом об ОЭЗ, в том числе посредством снижения административных барьеров в сфере землепользования [3]. Большое количество внесенных в последние годы изменений в законодательство в сфере особых экономических зон в части землепользования говорит о высокой заинтересованности государства в урегулировании спорных вопросов и желании развивать, совершенствовать данную сферу, устранять барьеры для инвесторов и в конечном счете получить усовершенствованную систему, не уступающую мировому опыту, которая привлечет больше инвесторов и будет способствовать устойчивому развитию экономики страны.

В последнее время мировая практика убедительно доказала, что особые экономические зоны являются одним из наиболее успешных механизмов, способствующих реализации и развитию экономической политики, росту экономических показателей и улучшению социально-экономического положения и условий жизни народа, живущего на земле.

Успешное функционирование особых экономических зон является институтом по привлечению частных и других инвестиций в отечественную экономику, в комплексное развитие территорий на основе внедрения рыночных механизмов. Главным же объектом реализации таких действий является земля как базисный природный ресурс и объект недвижимого имущества – объект прав на землю.