

Особенности земельно-правового режима при формировании территорий опережающего развития на Дальнем Востоке

И. В. Тюрин

старший преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Tyurin.IV@rea.ru

А. А. Толканова

студентка 4-го курса РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова»,
117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.
E-mail: Tolkanova14@mail.ru

Features of the Land-Legal Regime in the Formation Territories of Advanced Development in the Far East

I. V. Tyurin

Senior Lecturer of the Department of Civil Legal Disciplines of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation.
E-mail: Tyurin.IV@rea.ru

A. A. Tolkanova

Fourth-Year Student of the Faculty of Economics and Law of the PRUE.
Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane,
Moscow, 117997, Russian Federation
E-mail: Tolkanova14@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу земельно-правового режима в границах территорий опережающего развития на Дальнем Востоке России. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», появившийся в 2014 г., служит правовой базой для создания благоприятного инвестиционного климата и экономического развития всех дальневосточных регионов. Привлекательные условия налогообложения и иные, в том числе земельно-правовые, льготы для создаваемых проектов должны обеспечить привлечение инвесторов на территории Дальнего Востока. В статье особое место уделяется принципам размещения объектов инфраструктуры для создания и развития производства на указанной территории. Рассмотрев ряд законодательных актов, регулирующих данные вопросы, можно сказать о том, что в настоящий момент существуют некоторые пробелы в правовом регулировании отношений, возникающих в процессе осуществления землепользования на территориях опережающего социально-экономического развития.

Ключевые слова: территории опережающего развития, резиденты, особый земельно-правовой режим, инвестиции, условия предоставления земельных участков, льготы, обременение, управляющая копания, Дальневосточный федеральный округ (ДФО), Министерство РФ по развитию Дальнего Востока.

Abstract

The article considers the land-legal regime of the territories of advanced social and economic development in the Far East. The Federal Law "On the Territories of Advanced Social and Economic Development in the Russian Federation" was adopted in 2014 and has served as a legal basis for creating a favorable investment climate and economic development of the region. Comfortable taxation conditions and the other exemptions for newly created projects should attract investors to the Far East. The article puts emphasis on the principles of location of infrastructure facilities for creation and development of production in these territories. In accordance with the analysis of several legislative acts

regulating this issue, today there are some gaps in the legal regulation of relations arising in the process of land using in the areas of advanced social and economic development.

Keywords: territories of advanced development, residents, land legal regime, investments, terms of land allocation, benefits, encumbrance, management company, the Far Eastern Federal district, The Ministry for the Development of the Russian Far East.

В течение многих лет в международной практике существует способ привлечения крупных капиталов организаций для ускоренного социально-экономического развития отдельных стран, который заключается в установлении особых льготных условий на отдельных территориях для создания и роста производства внутри этих стран.

Наиболее ярким примером успешного развития территорий с льготными экономическими условиями для развития производства является Сингапур. Либерализованный с экономической точки зрения режим ввоза и вывоза имущества и капиталов в Сингапуре позволяет рассматривать это государство как единую индустриально-торговую зону. В целях осуществления экспортного производства по распоряжению национального правительства был сформирован ряд промышленных районов, предназначенных для создания предприятий, производящих товарную продукцию [7]. Создание промышленных зон с особыми условиями для инвесторов, а также создание зон свободной торговли реализуется в Сингапуре с 1970 г. и осуществляется в рамках специальной программы. Российская Федерация тесно сотрудничает в инвестиционной сфере с Сингапуром, а также перенимает опыт развития особых экономических зон.

Другим примером успешного внедрения территориального зонирования по экономическому признаку является Китайская Народная Республика. В начале 80-х гг. XX в. в Китае было создано 5 специальных экономических зон для привлечения иностранных инвестиций. По настоящее время данные зоны продолжают играть значительную роль в экономике государства. Так, в 2013 г. совокупная цена всех сделок, совершенных в рамках внешнеэкономической деятельности в этих зонах, повысилась на 14,7% по сравнению с предшествующим годом и достигла суммы 699,83 млрд долларов, в частности по экспортным сделкам – 394,98 млрд долларов, по импортным сделкам – 304,85 млрд долларов [7].

В нашей стране территории опережающего социально-экономического развития (далее – ТОР) стали формироваться на основании озвученного в конце 2013 г. поручения Президента Российской Федерации В. В. Путина. 29 декабря 2014 г. был подписан, а 30 марта 2015 г. вступил в действие Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [18], поставивший своей основной целью интенсивное экономическое развитие отдельных территорий Российской Федерации. Известным фактом является то, что некоторые субъекты Российской Федерации являются дотационными с бюджетной точки зрения, т. е. не в состоянии покрыть свои расходы собственными доходами, и федеральный бюджет выделяет для этого дотации¹. Необходимость разработки и реализации программ по поднятию экономики этих субъектов РФ явилась предпосылкой для создания ТОР.

Первоочередной задачей сегодня является развитие Дальнего Востока, что обуславливается его территориальной протяженностью, наличием большого количества неосвоенных природных ресурсов, в том числе земель, а также немаловажное значение имеет тот факт, что дотации из бюджета для регионов, входящих в его состав, составляют порядка 40% [12]. Стоит отметить, что замечена негативная тенденция оттока населения из Дальневосточного федерального округа (ДФО).

Перейдем непосредственно к вопросу создания ТОР. В статье 2 вышеуказанного закона содержится определение территории опережающего развития, а именно ею является часть территории субъекта Российской Федерации, включая закрытое административно-территориальное образование, на которой, в соответствии с решением Правительства Российской Федерации, установлен особый

¹ Дотации – это нецелевые средства, предоставляемые для достижения региональным бюджетом сбалансированного состояния (в соответствии со статьей 6 БК РФ [1]).

правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения.

Нельзя здесь проводить аналогию с другой формой выделения определенной территории с льготным экономическим режимом – особой экономической зоной¹. Данные правовые режимы кардинально отличаются. Это заключается в том, что ТОР строятся на индивидуальном взаимодействии с каждым лицом, планирующим совершать или уже совершающим инвестиции. Помимо предоставления налоговых освобождений государство обязуется возвести объекты требуемой инфраструктуры. Также законодательно вводится значительное число новых приемов правового регулирования, включая сокращение частоты проверок резидентов ТОР и вручение полномочий по всем локальным вопросам управленческого и экономического характера исключительно управляющей компании ТОР.

Впервые обособленные территории с особыми экономическими условиями возникли в России в конце 80-х – начале 90-х гг. XX в. Попытки развития территорий путем установления в отношении них особого статуса предпринимались еще в советскую эпоху, что подтверждает Закон СССР «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» [4]. Начало подлинной реализации данной программы началось лишь после распада СССР в связи с изданием таких актов, как Закон РСФСР «Об иностранных инвестициях в РСФСР» [3] и Указ Президента РСФСР «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» [13].

Первые полноценные свободные экономические зоны в России были сформированы в 1994 г. в Ингушетии и Калмыкии. Реализация этого курса экономической политики продолжилась в 1997 г. с установлением эколого-экономического района «Алтай». В дальнейшем был введен принципиально новый статус

особых экономических зон, который был отражен в ряде нормативных актов. К ним можно отнести федеральные законы:

– от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области» [19];

– от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [16];

– от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» [15].

Отдельные процедурные вопросы, встающие при возникшей необходимости организации особых экономических зон, решаются в Постановлении Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 398 «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны» [9].

Однако развитие вышеописанных зон приостановилось, так как это привело к неравномерности развития регионов страны и уменьшению налоговых поступлений в бюджет государства. В 2011 г., в соответствии с положениями Федерального закона «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [14], был предусмотрен еще один режим зон экономического развития, которые получили статус территорий ускоренного развития. На сегодняшний день в рамках государственной политики по экономическому развитию отдельных регионов РФ реализуется в том числе программа по освоению территорий Дальнего Востока, о которой и идет речь в данной статье.

В целях формирования ТОР и освоения их возможностей при созданных оптимальных условиях для совершения капиталовложений на российском Дальнем Востоке была разработана Подпрограмма 1 «Создание условий для опережающего социально-экономического развития Дальневосточного федерального округа» [11] как часть Федеральной целевой программы «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» [8], реализация которой возложена на Министерство

¹ Учреждены Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» [16].

Российской Федерации по развитию Дальнего Востока (Минвостокразвития).

Схема развития ДФО сегодня базируется на поставке в страны Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) товаров, результатов выполнения работ и оказания услуг, полностью изготовленных на территории субъектов РФ, входящих в состав данного федерального округа; поддержании надлежащего уровня инвестиционного климата; привлечении инвестиций отечественного и иностранного происхождения; стимулировании общей деловой активности; увеличении сегмента рынка, занятого субъектами малого и среднего предпринимательства; формировании ТОР (в виде промышленных, технологических, агропромышленных парков и ином), конкурентоспособных с точки зрения сравнения их экономических показателей с показателями развития в других российских регионах¹.

Резидентами ТОР, в соответствии со статьей 13 Закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», могут выступать индивидуальные предприниматели и юридические лица, равно как и лица, имеющие намерение учредить юридическое лицо в границах ТОР в целях получения статуса ее резидента. Организация, изъявившая желание получить резидентство в ТОР, должна пройти государственную регистрацию и иметь свое местонахождение на территории одного из субъектов РФ в составе ДФО, не имея филиалов вне ТОР. Указанные выше лица обращаются в управляющую компанию ТОР с заявкой на дальнейшее заключение специального соглашения об осуществлении деятельности. Статья 13 вышеназванного закона указывает на форму и содержание, которые должна иметь заявка, а также порядок рассмотрения данного обращения управляющей компанией.

Основной массой инвесторов ТОР выступают российские компании. Однако следует отметить, что инвесторы из стран АТР уже подали заявки на участие в проекте. Так, компания BAOLIBITUMINA Singapore, являющая-

ся признанным лидером в области производства и поставки битума, вошла в число самых первых резидентов ТОР «Хабаровск» с планами по возведению завода и всей сопутствующей инфраструктуры. Представители предпринимательского сообщества из КНР собираются инвестировать порядка 114 млрд рублей в организацию нефтеперерабатывающей индустрии в Комсомольске-на-Амуре и дополнительно к этому 600 млн рублей в металлургическое и кирпичное предприятия, находящиеся в границах ТОР «Кангалассы» (Якутия). Компания JGC, происходящая из Японии, уже заложила постройку системы теплиц в районе расположения ТОР «Хабаровск» с капиталовложениями на сумму примерно 2,5 млрд рублей. Еще одна японская организация Sojitz активно согласовывает возможность по совершенствованию инфраструктуры аэропорта в Хабаровске, где инвестиции могут составить свыше 10 млрд рублей [5].

Для привлечения резидентов предпринят ряд мер, которые предполагают предоставление льгот на осуществление предпринимательской деятельности. Особенности налогообложения резидентов закреплены в статье 284.4 НК РФ [6]. В соответствии с данной статьей, статус резидента дает ряд таких налоговых преимуществ: ставка 0% налога на прибыль, на имущество, на землю в первые 5 лет; ставка 0% налога на добавленную стоимость на импорт для переработки. Также существуют иные льготные условия: ставка 0% для ввозных и вывозных таможенных пошлин; ставка 7,6% по страховым взносам (обычная ставка – 30%) для каждого резидента на первые 10 лет присутствия в ТОР; безвозмездное приобретение земельных участков и возведенных инфраструктурных объектов; облегченная процедура возмещения НДС, уплаченного экспортерами; проведение контрольно-надзорных мероприятий исключительно с согласия на них со стороны Минвостокразвития; реализация механизма «одного окна» для всех резидентов ТОР²; применение

¹ По смыслу текста пояснительной записки к проекту Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» [11].

² Принцип «одного окна» – это обеспечение инвесторам единых условий осуществления инвестиционной деятельности с целью снижения административных барьеров, сокращения времени согласования, создания упрощенного механизма централизованного оформления необходимой документации, упрощения реализации инвестиционных проектов.

процедуры свободной таможенной зоны; необременительный контроль со стороны органов государственной власти; ускоренное согласование строительства капитальных объектов, облегченное прохождение через зону таможенного контроля и иное упрощение установленных административных процедур.

Развитие инфраструктуры ДФО способствует привлечению инвестиций и притоку населения. Обеспечению мер по развитию экономики Дальневосточного региона способствует установление особого земельно-правового режима на его территориях. Этому вопросу посвящен ряд статей Закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации».

При решении задачи по увеличению притока населения в Дальневосточный федеральный округ первоначальным является развитие территорий, предназначенных для проживания. Особенности градостроительной деятельности в субъектах РФ, где учреждены ТОР, посвящена статья 26 вышеуказанного закона. Компетентным федеральным органом, который принимает решение о необходимости подготовки комплекта документов по планировке ТОР, является Минвостокразвития [10]. Подготовка документации проводится управляющей компанией ТОР и утверждается без проведения публичных слушаний.

До принятия решения об утверждении планировки будущей ТОР допускается проводить подготовительные работы по строительству объектов, необходимых в последующем для размещения элементов инфраструктуры. Следует отметить, что пункт 7 указанной статьи допускает размещение линейных объектов, требующихся для хозяйственной деятельности в районе образования ТОР, а также ввод таких объектов в эксплуатацию без получения градостроительных планов освоения земельных участков. Проектная документация должна отвечать установленным экологическим требованиям.

В статье 27 вышеуказанного ФЗ устанавливается пятидневный срок, наступающий после предварительной оплаты проведения экспертизы проектной документации в полном объеме, в течение которого на основании Федерального закона «Об экологической экспертизе» [17] и Градостроительного кодекса Российской Федерации [2] обязательно

проводится государственная экологическая экспертиза. Экологическая экспертиза проводится на предмет проверки соответствия проектной документации, материалов и иных документов требованиям вышеуказанного федерального закона. Все документы, составляющие предмет экспертизы, представляются ее заказчиком в компетентный федеральный орган исполнительной власти или орган исполнительной власти субъекта РФ, также имеющий необходимые полномочия.

На основании статьи 28 по ходатайству управляющей компании возможно публичное изъятие земельных участков с расположенными на них капитальными объектами для последующего возведения обеспечительной инфраструктуры ТОР. Перед принятием решения об изъятии земельного участка Минвостокразвития полномочно зарезервировать данный участок в целях инфраструктурного строительства в границах ТОР. После принятия решения компетентным исполнительным органом власти Российской Федерации управляющая компания ТОР обязана обеспечить проведение ряда мероприятий, требующихся для окончательного публичного изъятия земельных участков и возведенных на них капитальных объектов, иных имущественных объектов. Сюда в том числе относятся: оценка изымаемых объектов недвижимости (по поручению уполномоченного на то федерального органа власти), организация кадастровых работ, осуществление переговорного процесса с собственниками и иными правообладателями изымаемого имущества. Пункт 2 статьи 29 Закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» устанавливает, что зарезервированные земельные участки не являются объектом сделок, совершаемых в соответствии с нормами российского гражданского законодательства, а также не находятся в частной собственности.

В целях размещения объектов инфраструктуры предусмотрена процедура обременения земельных участков посредством установления сервитутов. Публичный сервитут возникает по решению компетентного федерального органа власти после подачи заявления лицом, ведущим деятельность, требующую установление режима сервитута. Такими лицами выступают организации, непосред-

ственно занятые в строительстве / эксплуатации инфраструктурных объектов той или иной ТОР.

Сервитутный режим для земельного участка, собственником которого является государство или муниципальное образование, вводится в результате заключения соглашения в порядке, предусмотренном Земельным кодексом Российской Федерации, как это сказано в пункте 2 статьи 30 Закона «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Установление сервитута в данной ситуации осуществляется без проведения общественных слушаний. Внесение платы за пользование сервитутом, равно как и финансовое обеспечение работ, требуемых для полноценного введения режима сервитута, происходит со стороны обладателя установленного сервитута.

Допускается размещение объектов инфраструктуры на землях лесного фонда с выборочной вырубкой лесов, которая производится по согласованию с федеральными властями. Проблема состоит в том, что лесной фонд находится в ведении субъектов, и производить какие-либо работы на территории лесного фонда необходимо по согласованию с уполномоченным исполнительным органом субъекта Российской Федерации. Для того чтобы данный вопрос не вызывал противоречий, следует наделить компетенцией по согласованию указанных работ на соответствующей территории уполномоченный исполнительный орган власти каждого субъекта РФ, входящего в Дальневосточный феде-

ральный округ, либо внести поправки в законодательство, которые передадут управление региональным лесным фондом в ведение Российской Федерации.

Для упрощения процедуры получения разрешения на строительство будет разработано Типовое положение о землепользовании и застройке ТОР, а впоследствии выполнена его адаптация к условиям каждой из территорий. Мобильные офисы (единый информационный интернет-портал, на котором граждане смогут получить соответствующую государственную услугу, не выходя из своего офиса или дома) обеспечат выдачу разрешения на строительство в ускоренном режиме при соблюдении инвестором ТОР установленных в Типовом положении градостроительных ограничений [11]. Однако освоение территорий Дальнего Востока уже началось, а без этих все еще принимаемых положений оно может носить неопределенный с точки зрения законодательства характер.

Предпринятые решения, описанные в статье, направлены на формирование условий, способствующих укреплению экономических позиций России на конкурентных рынках стран АТР и стимулированию социально-экономического развития Дальневосточного региона за счет создания дополнительных рабочих мест, новых промышленных объектов, производства экспортно ориентированной и импортозамещающей продукции, привлечения крупных инвестиций. Тем не менее отдельные существенные вопросы, упомянутые выше, все еще требуют своего законодательного решения.

Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 1998. – 3 августа. – № 31. – Ст. 3823.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 3 января. – № 1 (часть 1). – Ст. 1.
3. Закон РСФСР от 4 июля 1991 г. – № 1545-1 (ред. от 10.02.1999) «Об иностранных инвестициях в РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – 18 июля. – № 29. – Ст. 1008.
4. Закон СССР от 10 апреля 1990 г. – № 1421-1 «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. – 1990. – № 16. – Ст. 270.
5. Информация для резидентов ТОР. – URL: <http://minvr.ru/activities/toser.php> (дата обращения: 14.04.2017).
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства РФ. – 2000. – 7 августа. – № 32. – Ст. 3340.

7. Портал внешнеэкономической информации Министерства экономического развития РФ. – URL: http://www.ved.gov.ru/exportcountries/cn/about_cn/laws_ved_cn/special_area_cn/ (дата обращения: 22.04.2017).
8. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 308 (ред. от 09.08.2016) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года» // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 5 мая. – № 18 (часть I). – Ст. 2154.
9. Постановление Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. № 398 (ред. от 27.03.2013) «Об утверждении критериев создания особой экономической зоны» // Собрание законодательства РФ. – 2012. – 7 мая. – № 19. – Ст. 2423.
10. Постановление Правительства РФ от 30 июня 2012 г. № 664 (ред. от 21.12.2016) «О Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока» (вместе с «Положением о Министерстве Российской Федерации по развитию Дальнего Востока») // Собрание законодательства РФ. – 2012. – 9 июля. – № 28. – Ст. 3898.
11. Пояснительная записка к проекту постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации "Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона на период до 2025 года"». – URL: <http://www.minvostokrazvitia.ru/activities/theprogram/> (дата обращения: 14.04.2017).
12. Результаты распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 2017 год. – URL: http://minfin.ru/ru/performance/regions/mb/mb2017_2019/ (дата обращения: 14.04.2017).
13. Указ Президента РСФСР от 15 ноября 1991 г. № 213 (ред. от 27.10.1992) «О либерализации внешнеэкономической деятельности на территории РСФСР» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – 21 ноября. – № 47. – Ст. 1612.
14. Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ (ред. от 28.12.2013) «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – 5 декабря. – № 49 (ч. 5). – Ст. 7070.
15. Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ (ред. от 11.03.2016) «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2006. – 16 января. – № 3. – Ст. 280.
16. Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2005. – 25 июля. – № 30 (ч. II). – Ст. 3127.
17. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об экологической экспертизе» // Собрание законодательства РФ. – 1995. – 27 ноября. – № 48. – Ст. 4556.
18. Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – 5 января. – № 1 (часть I). – Ст. 26.
19. Федеральный закон от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ (ред. от 22.12.2014) «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.01.2015) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – 7 июня. – № 23. – Ст. 2807.