

УДК 349.4

Правовое регулирование управления и распоряжения земельными участками в особых экономических зонах

Ю.А. УМЕРЕНКО,

кандидат юридических наук, заместитель начальника отдела по реализации федеральных целевых программ, национальных и приоритетных проектов Управления земельного фонда Федерального агентства по управлению государственным имуществом
e-mail: umerenko_y_a@mgi.ru

Рассматривается вопрос правового регулирования управления и распоряжения земельными участками в особых экономических зонах, в том числе выявляются и анализируются характерные особенности такого правового регулирования.

Ключевые слова: особая экономическая зона, земельный участок, управление и распоряжение, аренда, сервитут.

Legal regulation of management and the order by the ground areas in special economic zones

Umerenko Y.

This article is about the question on legal regulation of management and the order by the ground areas in special economic zones, including prominent features of legal regulation come to light and analyzed.

Keywords: a special economic zone, the ground area, management and the order, rent, servitude.

Особые экономические зоны (ОЭЗ) в настоящее время являются действенным механизмом экономического развития определенных территорий и важным инструментом эффективного функционирования экономических систем различных государств.

ОЭЗ — одно из направлений предпринимательской деятельности, а также формирования оптимальных взаимоотношений между государством и хозяйствующими субъектами.

Административно-правовое регулирование предпринимательской деятельности в ОЭЗ должно быть ориентировано на поддержание и обеспечение равного доступа субъектов предпринимательства к необходимой инфраструктуре, защите конкуренции, введение специальных налоговых режимов, а также на создание благоприятных условий для привлечения инвестиций¹.

ОЭЗ получили широкое распространение к середине XX века, но в разных государствах их создание происходило по-своему. Изначально особые (свободные) экономические зоны преимущественно создавались в портах и назывались зонами свободной торговли. В настоящее время особые (свободные, специальные) экономические зоны функционируют с тем или иным успехом на отдельных территориях более чем в 120 государствах².

Как показывает практика, ОЭЗ могут обеспечить более высокие доходы, снизить затра-

ты, способствовать включению экономики в международные хозяйственные отношения и дать мощный стимул развитию экономики государства.

Обязательным элементом правового регулирования всех общественных отношений, включая регулирование ОЭЗ, является то, что оно имеет специфический механизм. С.С. Алексеев определил его как взятую в единстве систему правовых средств, при помощи которой обеспечивается результативное правовое воздействие на общественные отношения³. В настоящей статье под правовым регулированием будет пониматься именно система правовых средств, а точнее — конкретных правовых норм, регулирующих вопросы создания и функционирования ОЭЗ, а также ее отдельных элементов.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»⁴ (далее — Закон об экономических зонах) особая экономическая зона — определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности.

Как справедливо отметил М.В. Батыров, институт ОЭЗ характеризуется не только наличием особого режима предпринимательской деятельности на их территориях, но и специфической системой их создания, управления и

¹ См.: Каргиева Б.Э. Особые экономические зоны: специфика государственно-правового регулирования // Общество и право. 2010. № 4. С. 62—65.

² См.: Ильин А.Ю. Особые экономические зоны: экономико-правовой аспект создания, развития и действия // Финансовое право. 2011. № 4. С. 26—31.

³ См.: Алексеев С.С. Теория права. — М., 1999. С. 364.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

контроля деятельности резидентов¹. Нелишне добавить, что специфика создания и функционирования ОЭЗ в равной мере затрагивает все ее составляющие, в том числе касающиеся управления и распоряжения земельными участками, что является предметом рассмотрения в настоящей статье.

В соответствии со ст. 3 Закона об экономических зонах ОЭЗ создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы.

При этом ст. 4 данного Закона определено, что на территории Российской Федерации могут создаваться особые экономические зоны четырех типов: 1) промышленно-производственные; 2) технико-внедренческие; 3) туристско-рекреационные; 4) портовые.

Промышленно-производственные особые экономические зоны создаются на участках территории, которые имеют общую границу и площадь которых составляет не более чем 20 кв. км. *Технико-внедренческие* особые экономические зоны создаются не более чем на трех участках территории, общая площадь которых составляет не более чем 4 кв. км.

Туристско-рекреационные особые экономические зоны и *портовые* особые экономические зоны создаются на одном или нескольких участках территории, определяемых Правительством Российской Федерации.

Портовые особые экономические зоны создаются на участках территории, прилегающих к морским портам, речным портам, открытым для международного сообщения и захода иностранных судов, к аэропортам, открытым для приема и отправки воздушных судов, выполняющих международные воздушные перевозки, и могут включать в себя части территорий и (или) акваторий морских портов, речных портов, территорий аэропортов. Портовые ОЭЗ могут создаваться на земельных участках, предназначенных в установленном порядке для строительства, расширения, реконструкции и эксплуатации морского порта, речного порта, аэропорта.

Портовые особые экономические зоны создаются на участках территории, которые имеют общую границу или объединены акваторией морского порта, акваторией речного порта и площадь которых составляет не более чем 50 кв. км.

Одновременно ст. 5 Закона об экономических зонах определяет, что ОЭЗ могут 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. Указанные земельные участки должны принадлежать к категории земель промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики; земель для обеспечения космической деятельности; земель обороны, безопасности; земель иного специального назначения; земель населенных пунктов. 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.

При этом допускается включать в границы ОЭЗ земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в том числе предоставленные во владение и (или) в пользование гражданам или юридическим лицам, а также земельные участки, на которых расположены здания, сооружения, находящиеся в собственности граждан или юридических лиц.

Таким образом, ОЭЗ могут различаться по типам, а для их создания отводится значительная по площади территория и соответственно значительные по площади земельные участки, входящие в границы данных территорий, независимо от формы собственности как на сами земельные участки, так и на расположенные на них объекты недвижимого имущества.

Необходимо отметить, что создание ОЭЗ может осуществляться только на земельных участках, отнесенных к пяти вышеуказанным категориям.

При этом следует четко понимать, что территория особой зоны — это не территория в политическом или географическом смысле. Это часть экономического пространства, где применяется определенная система льгот и стимулов предпринимательской деятельности². Одновременно нужно учитывать, что создание ОЭЗ предполагает необходимость множества изъятий из общих норм законодательства, касающихся не только предпринимательских, но и иных правоотношений, связанных

¹ См.: Батыров М.В. Правовые механизмы регулирования отношений в сфере функционирования особых экономических зон Российской Федерации // Международное публичное и частное право. 2011. № 2. С. 7—9.

² См.: Вишняков В.Г. Особые экономические зоны: правовые проблемы и пути развития // Журнал российского права. 2003. № 1. С. 45.

с созданием и обеспечением функционирования ОЭЗ.

В научных публикациях по проблемам функционирования и развития ОЭЗ в Российской Федерации отмечается, что ключевым моментом в механизме правового регулирования отношений, складывающихся в ОЭЗ, является наделение особым статусом резидента особой экономической зоны¹.

Вместе с тем вопросам управления и распоряжения земельными участками в ОЭЗ не уделяется сколько-нибудь серьезного внимания, в связи с этим необходимо отметить следующее.

Создание ОЭЗ предполагает строительство множества объектов инфраструктуры для достижения целей, которые преследуются при создании той или иной экономической зоны.

Пространственным базисом для размещения и строительства необходимой инфраструктуры особых экономических зон является земля, а точнее — конкретные земельные участки. От того, насколько эффективно и своевременно осуществляется предоставление земельных участков, необходимых для создания особых ОЭЗ и строительства соответствующей инфраструктуры, в немалой степени зависит достижение целей, поставленных при создании зон.

В пользу правомерности данной позиции свидетельствует наличие в Законе об экономических зонах отдельной главы, регулирующей порядок предоставления земельных участков, расположенных в границах ОЭЗ, и порядок пользования указанными земельными участками. В этой связи управление и распоряжение земельными участками при создании и функционировании ОЭЗ приобретает особую значимость и актуальность и нуждается в отдельном рассмотрении.

В соответствии с ч. 1 ст. 32 Закона об экономических зонах органы управления особыми экономическими зонами управляют и распоряжаются земельными участками в ее границах на основании соглашения о создании особой экономической зоны в соответствии с законодательством Российской Федерации и с учетом положений данного закона.

Согласно ч. 4 ст. 6 Закона об особых экономических зонах Правительство Российской Федерации, высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, исполнительно-распорядительный орган муниципального образования, на территориях которых создается особая экономическая зона, в течение 30 дней с даты принятия Правительством РФ решения о создании осо-

бой экономической зоны заключают соглашение, в котором, в частности, устанавливаются: обязательства исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по делегированию уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками и другими объектами недвижимости в границах особой экономической зоны на срок ее существования и обязательства исполнительно-распорядительного органа муниципального образования по передаче уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти права на управление и распоряжение земельными участками и другими объектами недвижимости, находящимися в муниципальной собственности, в границах особой экономической зоны на срок ее существования.

Различие терминов «делегирование» и «передача» применительно к органам государственной власти субъекта Российской Федерации и органам местного самоуправления обусловлено тем, что в соответствии со ст. 12 Конституции РФ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и пунктами «в» и «к» ст. 72 Конституции РФ определено, что, в частности, вопросы владения, пользования и распоряжения землей и земельное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, создание ОЭЗ предполагает централизацию в руках уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками в ОЭЗ, что представляется правильным и логичным, так как, во-первых, позволяет более оперативно принимать решения по предоставлению земельных участков и оформлять земельные правоотношения, во-вторых, унифицировать правоприменительную практику в сфере земельных отношений в ОЭЗ, в-третьих, более эффективно осуществлять контроль и надзор за использованием земельных участков в ОЭЗ в соответствии с их категорией и разрешенным использованием.

Необходимо отметить, что уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти по управлению и распоряжению земельными участками в ОЭЗ в соответствии с Указом Президента РФ от 12.05.2008 № 724 «Вопросы системы и структуры феде-

¹ См.: *Трошкина Т.Н.* Перспективы регионального развития в свете формирования особых экономических зон в Российской Федерации: проблемы внешнеторгового и таможенного регулирования // *Юридическая наука и правоохранительная практика.* 2008. № 1(4). С. 46.

ральных органов исполнительной власти»¹ (в ред. Указа Президента РФ от 24.05.2011 № 673²) и постановлением Правительства РФ от 05.06.2008 № 437 «О Министерстве экономического развития Российской Федерации»³ является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Следует отметить, что ранее данные функции осуществляло специально созданное Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами, которое было упразднено на основании Указа Президента РФ от 05.10.2009 № 1107 «Вопросы Министерства экономического развития Российской Федерации»⁴ и функции которого были переданы Министерству экономического развития Российской Федерации.

Согласно ч. 2 ст. 32 Закона об экономических зонах земельные участки в границах особой экономической зоны могут предоставляться во временное владение и пользование исключительно на основании договора аренды, что исключает возможность предоставления земельных участков в ОЭЗ в рамках вещных или иных обязательственных правоотношений. Представляется неудачной формулировка «на основании договора аренды», так как договор в данном случае является внешней формой выражения конкретных обязательственных правоотношений, и более корректно было бы изложить данную норму в следующей редакции: *«Земельные участки в границах особой экономической зоны могут предоставляться во временное владение и пользование исключительно на праве аренды»*.

При этом ч. 3 ст. 32 Закона об экономических зонах установлено, что арендаторы земельных участков в границах особой экономической зоны — собственники созданных ими объектов недвижимости имеют право выкупа расположенных под указанными объектами земельных участков в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Данная норма в полной мере корреспондирует с п. 1 ст. 36 ЗК РФ, в соответствии с которым, если иное не установлено федеральными законами, исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений.

Из части 2 ст. 32 Закона об экономических зонах не представляется возможным установить, для каких конкретно целей земельные

участки предоставляются на праве аренды, и определить состав соответствующих субъектов, что является очевидным недостатком данной нормы, который может породить определенные правовые противоречия и коллизии. Одновременно в данной норме не содержится каких-либо оговорок о предоставлении земельных участков на праве аренды без проведения конкурса (торгов, аукциона), что также следует считать ее существенным недостатком.

Вышеуказанные недостатки могут привести к возникновению различных трактовок данной нормы, что негативно скажется на единообразии правоприменительной практики.

Вместе с тем возможность предоставления земельного участка без конкурса (торгов, аукциона) опосредованно вытекает из смысла ст. 9 Закона об экономических зонах, в соответствии с которой резиденты особых экономических зон осуществляют свою деятельность на основании соответствующего соглашения, заключенного с уполномоченным органом. Следовательно, заключив данное соглашение, резидент принимает на себя определенные обязательства, в том числе касающиеся строительства и размещения объектов соответствующей инфраструктуры, и в таком случае проведение торгов (конкурса, аукциона) по предоставлению земельного участка на праве аренды становится бессмысленным. Можно сделать вывод, что обязанность по заключению договора аренды земельного участка с конкретным резидентом ОЭЗ следует из заключенного в установленном порядке данным резидентом соглашения.

Однако подобное положение дел вступает в противоречие с нормами ЗК РФ, который предполагает, что предоставление земельных участков осуществляется посредством проведения конкурса (торгов, аукциона), за исключением случаев, предусмотренных самим кодексом и иными федеральными законами.

Расширительное толкование вышеуказанной нормы как специальной по отношению к общим нормам и ограничивающей возможность предоставления земельных участков в ОЭЗ только на праве аренды позволяет сделать вывод о невозможности оформления прав на земельные участки с учетом конкретных обстоятельств иным способом (кроме установления сервитутов), и, следовательно, во всех случаях оформление прав на территории ОЭЗ независимо от целей предоставления земельных участков и субъектного состава осуществляется на праве аренды на бесконкурсной основе (за исключе-

¹ СЗ РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.

² Там же. 2011. № 22. Ст. 3155.

³ Там же. 2008. № 24. Ст. 2867.

⁴ Там же. 2009. № 41. Ст. 4731.

нием установления сервитутов в порядке и по основаниям, установленным Законом об экономических зонах).

В пользу правомерности данной позиции свидетельствует анализ ст. 35 Закона об экономических зонах, в соответствии с которой арендатор земельного участка, находящегося в государственной и (или) муниципальной собственности, не вправе сдавать его в субаренду (поднаем) и передавать свои права и обязанности по договору аренды другому лицу (перенаем), предоставлять земельный участок в безвозмездное срочное 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, т. е. фактически правовое регулирование обязательственных правоотношений ограничивается арендой.

Нелишним отметить, что подобные ограничения применительно к ОЭЗ также содержатся в ст. 22 ЗК РФ, регламентирующей вопросы аренды земельных участков.

Из вышеуказанной нормы можно сделать вывод, что законодатель ограничивает оборотоспособность земельных участков, входящих в границы ОЭЗ, только возможностью их предоставления на праве аренды для обеспечения добросовестного выполнения соответствующими юридическими лицами, признанными резидентами ОЭЗ, своих обязательств и развития данных зон. Иными словами, создается ситуация, когда, приобретя право аренды на земельный участок, соответствующее юридическое лицо обязано осуществить строительство и размещение необходимых объектов, а также непосредственно владеть и пользоваться земельным участком, что одновременно служит подтверждением реальности его намерений осуществить капиталовложения и развивать особую экономическую зону.

Необходимо подчеркнуть, что в соответствии со ст. 33 Закона об экономических зонах примерная форма договора аренды земельного участка и методика расчета арендной платы определяются уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти. Данным органом также является Министерство экономического развития Российской Федерации.

Статьей 606 ГК РФ установлено, что по договору аренды (имущественного найма) арендодатель (наймодатель) обязуется предоставить арендатору (нанимателю) имущество за

плату во временное владение и пользование или во временное пользование. Из данной нормы следует однозначный вывод, что договор аренды является возмездным и плата по договору аренды наряду с предметом — его существенное условие.

Частью 1 ст. 34 Закона об экономических зонах определено, что максимальный размер арендной платы за земельные участки, предоставленные резиденту особой экономической зоны на основании соглашения об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в портовой особой экономической зоне, определяется уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

Вместе с тем на практике Правительство РФ нередко самостоятельно определяет максимальный размер арендной платы за земельные участки, расположенные в ОЭЗ.

Так, п. 3 постановления Правительства РФ от 03.02.2007 № 72 «О создании на территории Иркутского районного муниципального образования Иркутской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа»¹ установлено, что максимальный размер арендной платы за земельные участки, предоставляемые резиденту особой экономической зоны на основании соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности, составляет 2% их кадастровой стоимости в год. Данный пример не единичен².

Ограничение максимального размера арендной платы процентами от кадастровой стоимости земельного участка — весьма распространенная практика, так как кадастровая стоимость земельных участков на практике довольно часто оказывается ниже рыночной стоимости, и, по сути, в подобных случаях можно говорить об установлении льготного размера арендной платы с целью снижения финансовой нагрузки на хозяйствующие субъекты для обеспечения функционирования и развития ОЭЗ.

В соответствии с ч. 2 ст. 34 Закона об экономических зонах арендная плата и иные платежи за земельные участки, расположенные в границах особой экономической зоны, поступают в бюджет соответствующего уровня бюджетной системы Российской Федерации согласно законодательству Российской Федерации.

Таким образом, перечисление в бюджеты публично-правовых образований арендной платы за земельные участки, входящие в гра-

¹ СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 893.

² См. также постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 71 «О создании на территории Ставропольского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа»; постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 73 «О создании на территории Зеленоградского района Калининградской области особой экономической зоны туристско-рекреационного типа»; постановление Правительства РФ от 03.02.2007 № 68 «О создании на территории муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа» и др.

ницы ОЭЗ, осуществляется в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации независимо от факта делегирования и передачи уполномоченному федеральному органу исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками, находящимися в собственности иных публично-правовых образований, что служит основой гарантий финансовой самостоятельности публично-правовых образований, на территориях которых расположены особые экономические зоны.

Включение земельных участков, находящихся в собственности публично-правовых образований, в границы ОЭЗ и установление федеральным органом исполнительной власти максимальных размеров арендной платы потенциально может привести к снижению доходов публично-правовых образований от передачи в аренду земельных участков в силу того, что создание особых экономических зон предполагает более низкие ставки арендной платы, однако в конечном итоге создание ОЭЗ служит предпосылкой социально-экономического развития конкретного региона и экономики всего государства. В связи с этим наличие подобных норм представляется вполне логичным и обоснованным и позволяет избежать ситуации, когда хозяйствующие субъекты ставились бы в различные экономические условия в силу дифференцированных ставок арендной платы не применительно к осуществляемым видам деятельности, а в зависимости от того, в собственности какого публично-правового образования находится земельный участок, на котором осуществляется строительство и размещение объектов, связанных с функционированием ОЭЗ.

Закон об экономических зонах также регулирует вопросы изъятия земельных участков для целей создания и развития данных зон.

Так, ч. 4 ст. 32 Закона об экономических зонах определено, что земельный участок, расположенный в границах портовой особой экономической зоны, может быть изъят у собственника для государственных или муниципальных нужд путем выкупа государством или продажи с публичных торгов в порядке, предусмотренном статьями 279—282 и 284—286 ГК РФ. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, уполномоченные принимать решения об изъятии земельных участков, расположенных в границах портовой особой экономической зоны, для государственных или муниципальных нужд, а также порядок подготовки и принятия этих решений определяются федеральным земельным законодательством.

Данной нормой регулируется вопрос изъятия земельных участков, расположенных только в портовой особой экономической зоне, в связи с чем на первый взгляд можно сделать вывод, что при создании и развитии ОЭЗ земельные участки могут изыматься исключительно в границах портовой особой экономической зоны, однако ст. 49 ЗК РФ установлен перечень оснований для изъятия земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Представляется, что изъятие земельных участков может осуществляться независимо от типа особой экономической зоны, если это связано с государственными или муниципальными нуждами, т. е. изъятие земельных участков может осуществляться в установленном порядке в рамках реализации общих норм земельного законодательства Российской Федерации независимо от типа конкретной ОЭЗ.

В вышеуказанной норме отражено, что порядок подготовки и принятия этих решений определяется федеральным земельным законодательством, однако согласно п. 3 ст. 55 ЗК РФ порядок выкупа земельного участка для государственных или муниципальных нужд у его собственника; порядок определения выкупной цены земельного участка, выкупаемого для государственных или муниципальных нужд; порядок прекращения прав владения и пользования земельным участком при его изъятии для государственных или муниципальных нужд, права собственника земельного участка, подлежащего выкупу для государственных или муниципальных нужд, устанавливаются гражданским законодательством.

Можно сделать вывод, что фактически правовое регулирование, в том числе порядок подготовки и принятия решений об изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд, осуществляется гражданским законодательством Российской Федерации.

Закон об экономических зонах также содержит определенные особенности при установлении сервитутов в ОЭЗ.

Согласно ч. 2 ст. 32.1 Закона об экономических зонах сервитуты в границах особой экономической зоны могут устанавливаться 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 особой экономической зоны; 3) строительства временных или вспомогательных сооружений (в том числе ограждений, бытовок, навесов), складирования строительных и иных материалов для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры особой экономической зоны; 4) размещения на земельном участке информационных щитов, указателей, предупредительных надписей, геодезических знаков для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры особой экономической зоны; 5) проведения изыскательских, исследовательских и других работ для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры особой экономической зоны; 6) проведения работ по защите территорий, предназначенных для строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры особой экономической зоны, от затопления и подтопления.

Перечень оснований для установления сервитутов в ОЭЗ достаточно широк и в немалой степени корреспондирует со ст. 274 ГК РФ и ст. 23 ЗК РФ, регулируемыми вопросы установления частных и публичных сервитутов на земельные участки.

При этом необходимо учитывать, что создание ОЭЗ преследует как частные, так и публичные интересы, в связи с чем сервитуты в ОЭЗ в равной степени обладают признаками как публичных, так и частных сервитутов, что является их характерной отличительной особенностью.

В отношении сервитутов, устанавливаемых в ОЭЗ, действует правило, которое одинаково касается частных и публичных сервитутов, что отражено в ч. 3 ст. 32.1 Закона об экономических зонах, в соответствии с которой в случае, если установление сервитута в границах особой экономической зоны приводит к невозможности использования земельного участка или его части, собственник земельного участка, землепользователь, землевладелец вправе требовать изъятия земельного участка или его части для государственных нужд, а арендатор такого земельного участка вправе требовать в одностороннем порядке расторжения договора аренды и возмещения причиненных убытков.

Согласно ч. 4 ст. 32.1 Закона об экономических зонах соглашение об установлении сервитута заключается между лицами, в интересах которых он устанавливается. К ним относятся: 1) управляющая компания в случае, если строительство и (или) эксплуатация объектов инфраструктуры особой экономической зоны осуществляются за счет средств управляющей компании; 2) организации, осуществляющие строительство и (или) эксплуатацию объектов инфраструктуры особой экономической зоны,

в случае, если строительство и (или) эксплуатация таких объектов инфраструктуры производятся за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации или местных бюджетов; 3) организации, осуществляющие строительство и (или) эксплуатацию объектов инфраструктуры особой экономической зоны, в случае, если строительство и (или) эксплуатация таких объектов инфраструктуры производятся полностью за счет средств других юридических лиц.

При этом ч. 5 ст. 32.1 Закона об экономических зонах установлено, что соглашение об установлении сервитута заключается между лицами, в интересах которых устанавливается сервитут, и органом по управлению особой экономической зоной либо юридическим лицом или гражданином — собственником земельного участка, расположенного в границах особой экономической зоны. В случае, если земельный участок находится в государственной или муниципальной собственности и предоставлен в аренду резиденту особой экономической зоны, такое соглашение заключается соответствующим арендатором земельного участка, в отношении которого устанавливается сервитут.

Данные нормы, касающиеся субъектного состава соглашения об установлении сервитута, отличаются от общих норм гражданского законодательства Российской Федерации. Так, по смыслу ст. 274 ГК РФ соглашение об установлении сервитута заключается между собственником земельного участка, обременяемого сервитутом, и собственником земельного участка, в пользу которого устанавливается сервитут, либо лицами, обладающими земельными участками на праве постоянного (бессрочного) пользования либо праве пожизненного наследуемого владения, а в вышеуказанных случаях при установлении сервитутов в ОЭЗ соглашение об установлении сервитута может заключаться с лицами, не имеющими каких-либо прав на соответствующий земельный участок, но осуществляющими на нем строительную деятельность либо эксплуатацию возведенных объектов.

Частью 6 ст. 32.1 Закона об экономических зонах определено, что соглашение об установлении сервитута может предусматривать установление срочного или постоянного сервитута.

Весьма важно, что ч. 7 ст. 32.1 Закона об экономических зонах закрепила положение о том, что срок установления сервитута в отношении земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности и предоставленного в аренду резиденту особой экономической зоны, не может превышать срока договора аренды такого земельного участка.

Наличие данной нормы обусловлено тем фактом, что в ряде случаев, как отмечалось выше, арендатор земельного участка является стороной соглашения об установлении сервитута и конкретный арендатор не может обременять арендованный земельный участок сервитутом на срок, превышающий срок договора аренды, так как по окончании срока договора аренды он перестает быть стороной арендных правоотношений и, следовательно, более не имеет прав на соответствующий земельный участок, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и договором аренды земельного участка.

Существенными условиями соглашения об установлении сервитута в особой экономической зоне с учетом анализа ч. 8 ст. 32.1 Закона об экономических зонах являются следующие: 1) кадастровый номер земельного участка, в отношении которого предполагается установить сервитут; 2) сведения о сторонах соглашения; 3) цели и основания установления сервитута; 4) срок действия сервитута; 5) размер платы за сервитут; 6) право лица, в интересах которого установлен сервитут, осуществлять деятельность, в целях обеспечения которой установлен сервитут, в том числе право входить на земельный участок, осуществлять доставку на него строительных и иных необходимых материалов, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов инфраструктуры особой экономической зоны, для строительства и (или) эксплуатации которых установлен сервитут, выполнять необходимые инженерные изыскания, осуществлять рубку древесно-кустарниковой растительности, выполнять земляные работы; 7) обязанность лица, в интересах которого установлен сервитут, осуществить плату за сервитут и полностью возместить убытки, причиненные в связи с установлением сервитута; 8) обязанность лица, в интересах которого установлен сервитут, после прекращения действия сервитута привести земельный участок в состояние, пригодное для его использования в соответствии с разрешенным использованием.

В целях подготовки проекта соглашения об установлении сервитута лица, в интересах которых устанавливается сервитут, обеспечивают расчет платы за сервитут и при необходимости проведение кадастровых работ по образованию части земельного участка, в отношении которой устанавливается сервитут.

В соответствии с ч. 12 ст. 32.1 Закона об экономических зонах плата за сервитут, а также возмещение убытков, причиненных в связи с установлением сервитута лицам, в отношении которых установлен сервитут, осуществляется за счет средств лиц, в интересах которых установлен сервитут.

Примечательно, что в ч. 10 ст. 32.1 Закона об экономических зонах названы два возможных способа определения размера платы за сервитут, установленный в особой экономической зоне, а именно:

1) за постоянный сервитут устанавливается плата в размере, меньшем рыночной стоимости земельного участка вследствие его обременения сервитутом, если меньший размер платы за сервитут не установлен соглашением об установлении сервитута;

2) за срочный сервитут (ежегодный размер платы) устанавливается плата в размере 1% кадастровой стоимости земельного участка за единицу его площади, умноженного на площадь земельного участка или части земельного участка, в отношении которых устанавливается сервитут, если меньший размер платы за сервитут не установлен соглашением об установлении сервитута.

Возможность установления платы за сервитут иным способом Законом об экономических зонах не предусмотрена, следовательно, данные способы являются исчерпывающими.

Таким образом, сервитут, устанавливаемый в ОЭЗ, всегда является возмездным, так как размер платы за него — существенное условие соглашения об установлении сервитута, что также отличает его от частного и публичного сервитутов. Например, в соответствии с п. 5 ст. 274 ГК РФ собственник участка, обремененного сервитутом, вправе, если иное не предусмотрено законом, требовать от лиц, в интересах которых установлен сервитут, соразмерную плату за пользование участком. В связи с этим плата при установлении частного сервитута не является его существенным условием, а зависит исключительно от волеизъявления собственника (землепользователя, землевладельца) земельного участка.

Гарантией прав лиц, в чью пользу установлен сервитут, служит ч. 13 ст. 32.1 Закона об экономических зонах; в соответствии с ней лица, земельные участки которых обременены сервитутом, не вправе осуществлять действия, исключающие или затрудняющие осуществление лицом, в интересах которого установлен сервитут, строительства и (или) эксплуатации объектов инфраструктуры особой экономической зоны.

Одновременно в ч. 14 ст. 32.1 Закона об экономических зонах содержатся гарантии прав лиц, земельные участки которых обременены сервитутом, в соответствии с которыми сервитут может быть прекращен на основании решения суда по следующим основаниям: 1) лицо, в интересах которого установлен сервитут, не осуществляет деятельность, для обеспечения которой установлен сервитут, в течение одного

года со дня установления сервитута, если иное не предусмотрено соглашением об установлении сервитута; 2) вследствие отсутствия целей, для которых был установлен сервитут.

На практике установление факта неосуществления деятельности, для обеспечения которой установлен сервитут, в течение одного года со дня его установления и факта отсутствия целей, для которых был установлен сервитут, представляется достаточно сложным и предполагающим в каждом случае усмотрение суда с учетом фактических обстоятельств.

Так, цели, для которых изначально устанавливался сервитут, могут быть изменены с учетом различных обстоятельств. Возникает вопрос: является ли это основанием для прекращения действия ранее установленного сервитута и требуется ли установление сервитута с учетом вновь возникших целей?

Представляется, что в подобной ситуации необходимо руководствоваться соображениями целесообразности, ориентированными на конкретный правовой результат. Иными словами, если первоначальные цели, для которых был установлен сервитут, в ОЭЗ изменились (отсутствуют в силу появления новых целей либо изменения первоначальных), то действие сервитута следовало бы сохранить с учетом вновь возникших целей, оформив это надлежащим образом посредством заключения дополнительного соглашения в соответствии с условиями ранее заключенного соглашения об установлении сервитута.

Одновременно необходимо учитывать, что изменение целей установления сервитута способно оказывать влияние на размер платы за сервитут, в этой связи плата за сервитут также должна быть в установленном порядке пересчитана с целью недопущения нарушения прав и законных интересов правообладателя земельного участка, обремененного сервитутом.

Заканчивая рассмотрение правового регулирования установления сервитутов в ОЭЗ, необходимо отметить, что согласно ч. 15 ст. 32.1 Закона об экономических зонах сервитуты, за исключением сервитутов, установленных в соответствии с данной статьей на срок менее чем один год, подлежат государственной регистрации в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и

сделок с ним»¹. Государственная регистрация сервитута осуществляется на основании заявления лица, в интересах которого установлен сервитут, без предъявления нотариально удостоверенной доверенности, выданной правообладателем обремененного сервитутом земельного участка.

Отсутствие необходимости получения нотариально удостоверенной доверенности, выданной правообладателем обремененного сервитутом земельного участка, также является отличительной особенностью установления сервитутов в ОЭЗ, способствующей облегчению надлежащего оформления земельных правоотношений резидентами особых экономических зон.

Проведенный в настоящей статье анализ показал, что в особых экономических зонах объективно существует специфика правового регулирования управления и распоряжения земельными участками, которая заключается в изъятии из общих правил, установленных земельным и гражданским законодательством Российской Федерации, а также в установлении ряда существенных ограничений, касающихся распоряжения земельными участками их правообладателями в ОЭЗ. Эти особенности имеют целью обеспечение наиболее быстрого создания и оптимального функционирования особых экономических зон, что выражается в передаче уполномоченному Правительством РФ федеральному органу исполнительной власти полномочий по управлению и распоряжению земельными участками в ОЭЗ независимо от факта их нахождения в собственности того или иного публично-правового образования.

Вышеуказанные особенности в равной мере учитывают как частные, так и публичные интересы, что находит свое отражение в установлении единых размеров арендной платы за земельные участки и перечислении доходов в бюджеты публично-правовых образований — собственников земельных участков, входящих в особые экономические зоны.

Опыт управления и распоряжения земельными участками, главным образом при установлении сервитутов на земельные участки, вполне может быть обобщен и послужить базой для внесения в ГК РФ и ЗК РФ изменений, касающихся совершенствования и дальнейшего прогрессивного развития института сервитута.

¹ СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3594.