

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОЭЗ ПОРТОВОГО ТИПА



С 8 ДЕКАБРЯ 2007 ГОДА – ДАТЫ НАЧАЛА ДЕЙСТВИЯ РЕДАКЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 22.07.2005 Г. №116 «ОБ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОНАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» (ДАЛЕЕ – ЗАКОН ОБ ОЭЗ), КОТОРАЯ ВВЕЛА ПОРТОВЫЕ ЗОНЫ В ПЕРЕЧЕНЬ ТИПОВ ОЭЗ (ФЗ №240 ОТ 30.10.2007 Г. «О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН «ОБ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОНАХ В РФ») – И ДО НАСТОЯЩЕГО ВРЕМЕНИ, ТО ЕСТЬ ЗА 5 ЛЕТ, СОЗДАНО ВСЕГО ТРИ ОЭЗ ПОРТОВОГО ТИПА: В УЛЬЯНОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ХАБАРОВСКОМ КРАЕ И МУРМАНСКОЙ ОБЛАСТИ. ПРИ ЭТОМ МОРСКИЕ ЗОНЫ В ПОРТАХ СОВЕТСКАЯ ГАВАНЬ И МУРМАНСК СОЗДАНЫ СКОРЕЕ ДЕКЛАРАТИВНО, НЕЖЕЛИ ФАКТИЧЕСКИ. БОЛЕЕ ТОГО, ИХ ДАЛЬНЕЙШЕЕ СУЩЕСТВОВАНИЕ СЕГОДНЯ НАХОДИТСЯ ПОД ВОПРОСОМ.

ПОПЫТАЕМСЯ РАЗОБРАТЬСЯ, СВЯЗАНО ЛИ СТОЛЬ ВЯЛОЕ СОЗДАНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ ПОРТОВЫХ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН (ПОЭЗ) С ПРАВОВЫМИ АСПЕКТАМИ?

ИРИНА ВЕШНЯКОВА, МАГИСТР ГРАЖДАНСКОГО ПРАВА, ЮРИСТ АДВОКАТСКОГО БЮРО «ЕГОРОВ, ПУГИНСКИЙ, АФНАСЬЕВ И ПАРТНЕРЫ»

ИТОГИ СОЗДАНИЯ ПОЭЗ

В июле 2008 года в России состоялся первый конкурс по отбору заявок на создание ПОЭЗ. Победу одержали 3 заявки, из которых только одна относилась к морскому транспорту – ОЭЗ на базе морского порта Советская Гавань в Хабаровском крае, две других предполагали создание ПОЭЗ в аэропортах Ульяновской области (Ульяновск-Восточный) и Красноярского края (Емельяново).¹

Однако только по двум зонам – в Ульяновске и в порту Советская Гавань спустя полтора года были подписаны постановления Правительства РФ об их учреждении.²

Резидентами Ульяновской ПОЭЗ на сегодня являются 5 компаний³. Несмотря на тип ПОЭЗ, в числе приоритетных направлений развития аэропортовая деятельность в ней не числится, поскольку ориентирована она в первую очередь на использова-

ние авиастроительного потенциала региона.

Соглашение №1105-ОС/Д25 о создании в морском порту Советская Гавань на территории Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края портовой особой экономической зоны было заключено 30 января 2010 года⁴. Но в настоящее время ПОЭЗ не имеет резидентов (хотя в качестве потенциальных резидентов⁵ на сайте муниципалитета указываются 20 компаний⁶).

Третья победившая в конкурсе аэропортовая ПОЭЗ в Красноярском крае не была создана. Зато третьей, учрежденной Правительством РФ в исключительном порядке, без проведения конкурса по отбору заявок (конкурсы по ПОЭЗ после единственного в 2008 году более не проводились, по словам вице-премьера Сергея Иванова, «дабы

не дискредитировать идею»⁷), стала ПОЭЗ в Мурманской области на базе морского порта⁸. Соглашение о создании ПОЭЗ «Мурманск» было заключено 17 ноября 2010 года⁹. Ни одного резидента в этой ПОЭЗ также не зарегистрировано (но насчитывается 13 потенциальных резидентов¹⁰).

ЮРИДИЧЕСКОЕ ОСНОВАНИЕ ДЛЯ СУЩЕСТВОВАНИЯ ПОЭЗ

В соответствии с чч.6, 7 и 8 ст. 6 Закона об ОЭЗ ПОЭЗ создается на 49 лет, но допускается досрочное прекращение ее существования, если в течение 3 лет с даты создания ПОЭЗ не заключено ни одного соглашения об осуществлении (ведении) деятельности в этой зоне либо ранее заключенные соглашения расторгнуты, а также если в течение

¹ <http://www.economy.gov.ru/minec/press/news/doc1212422617666>

² См. Постановления Правительства РФ от 30.12.2009 г. №1163 и от 31.12.2009 г. №1185 соответственно.

³ http://ulregion.com/investment_projects/special_economic_zone/355

⁴ [http://gov.khabkrai.ru/invest2.nsf/pages/ru/8136E0A1D498AA40CA2579900002290C/\\$file/DopSoglashenie.doc](http://gov.khabkrai.ru/invest2.nsf/pages/ru/8136E0A1D498AA40CA2579900002290C/$file/DopSoglashenie.doc) Текст самого соглашения в открытом доступе отсутствует.

⁵ http://www.russez.ru/oez/port/khabarovsk_territory/soviet_harbour/

⁶ <http://sovgavan-rayon.ru/ekonomika/portovaya-osobaya-ekonomicheskaya-zona/potencialnyie-rezidentyi-poez-sovetskaya-gavan.html>

⁷ <http://baltosudservice.com/infrastructura/port-sez-experiment-continues-on-prospects-of-creation-of-special-economic-zones-of-port-type-in-the-russian-federation.html>

⁸ См. Постановление Правительства РФ от 12.10.2010 г. №800.

⁹ http://www.oao-oez.ru/for_media/officially/?id=265784

¹⁰ http://www.russez.ru/oez/port/murmansk_region/murmansk/. Текст самого соглашения в открытом доступе отсутствует.



3 лет подряд в ПОЭЗ ее резидентами не осуществляется деятельность по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта. Решение о досрочном прекращении существования ОЭЗ принимается Правительством РФ.

При этом в соответствии с подп.4 ч.1 ст.8 Закона об ОЭЗ и согласно Постановлению Правительства РФ от 15.08.2012 г. №833 Министерство экономического развития РФ (далее – Минэкономразвития) ежегодно, начиная с 2012 года до 1 октября года, следующего за годом проведения оценки эффективности функционирования ОЭЗ, представляет в Правительство РФ соответствующий отчет, включающий данные о количестве резидентов ОЭЗ и показателях деятельности в ОЭЗ.

Закон об ОЭЗ не определяет, что является датой создания ОЭЗ. Однако учитывая, что после принятия Правительством РФ решения о ее создании (ч.1 ст.6) требуется также подписание соглашения между Правительством РФ, высшим исполнительным органом субъекта РФ и исполнительно-распорядительным органом муниципального образования (ч.4 ст.6), а этим

соглашением устанавливаются только такие условия, которые предусмотрены Законом об ОЭЗ и в их перечень дата создания ОЭЗ не входит (чч. 4, 4.1 ст.6), следует признать, что дата создания ОЭЗ – это дата подписания соглашения о создании ОЭЗ.

Таким образом, если ситуация с резидентами и их деятельностью в ПОЭЗ в Хабаровском крае и Мурманской области не изменится, соответственно, до 30 января 2013 года и 17 ноября 2013 года (что будет выявлено, как минимум, уже в ходе очередной оценки эффективности ОЭЗ), то вопрос о дальнейшем существовании этих ПОЭЗ может быть решен отрицательно.

А если принять во внимание, что установленный Законом об ОЭЗ процесс получения статуса резидента занимает 53 дня (ст.13), – вероятность исправления ситуации по Хабаровскому краю крайне мала.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Несмотря на происходящие в последние годы некоторые изменения законодательства об ОЭЗ и попытки соответствующих федеральных органов

исполнительной власти сформировать полноценную нормативную базу¹¹, текущая ситуация с созданием и функционированием ПОЭЗ печальна. С чем же это связано или может быть связано?

Документация по планировке территории

В соответствии со ст.9 Закона об ОЭЗ резидентом ПОЭЗ признается коммерческая организация, заключившая с органами управления ОЭЗ соглашение об осуществлении деятельности в ПОЭЗ. Данным соглашением может предусматриваться осуществление резидентом портовой деятельности и (или) строительство, реконструкция и эксплуатация объектов инфраструк- >>

¹¹ К позитивным результатам этого процесса, безусловно, можно отнести, к примеру, вступление в силу с 1 января 2012 г. изменений в Закон об ОЭЗ, согласно которым соглашение об осуществлении деятельности в ПОЭЗ заключается не только резидентом и уполномоченным Правительством РФ органом власти, но также и управляющей компанией, а также утверждение Приказом Минэкономразвития России от 13 апреля 2012 г. №209 утверждение новой типовой формы соглашения, п.2.3 которой предусмотрены обязанности управляющей компании и несение ею соответствующей ответственности (п.5.1).



туры морского порта (ч.2.2 ст.30 Закона об ОЭЗ). При этом в силу ч.1 ст.12 данного Закона указанное соглашение должно предусматривать обязанность уполномоченного Правительством РФ федерального органа исполнительной власти предоставить резиденту ОЭЗ в аренду земельный участок при условии, что резиденту требуется земельный участок для осуществления соответствующей деятельности (это указывается им при подаче заявки на заключение соглашения (подп.3 ч.1 ст.13).

Далее для получения земельного участка в аренду резидент в соответствии с п.23 Приказа Минэкономразвития России от 16.05.2012 г. №281 «Об утверждении административного регламента предоставления Минэкономразвития России государственной услуги по заключению договора аренды земельного участка, расположенного в границах ОЭЗ, для осуществления промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной деятельности или деятельности в ПОЭЗ» подает в Минэкономразвития заявление с указанием сведений о земельном участке, в том числе кадастровый номер, местоположение земельного участка с приложением кадастрового паспорта участка.

И хотя в соответствии с п.2.1.1 типовой формы соглашения об осуществлении деятельности в ПОЭЗ, утвержденной Приказом Минэкономразвития России от 13.04.2012 г. №209, и предусмотрено, что в случае, если земельный участок не прошел кадастровый учет, работы по его формированию и его государственный кадастровый учет осуществляются за счет средств резидента, однако в соответствии с подп.11 ч.1 ст.22 Федерального закона от 24.06.2007 г. №221 «О государственном кадастре недвижимости» необходимым для кадастрового учета документом является проект межевания земельных участков.

В свою очередь основой для разработки проекта межевания территории является проект планировки территории (ч. 9 ст. 42 Градостроительного кодекса РФ). А утверждение документации по планировке территории (в которую входит проект планировки территории — ч. 5 ст. 41 Град.к РФ), предназначенной для создания ОЭЗ, осуществляется органами управления ОЭЗ (ч. 9.1 ст. 45 Град.к РФ). При этом функции государственного заказчика по подготовке документации по планировке территории в границах ОЭЗ выполняет уполномоченный Правительством РФ орган исполнительной власти (подп. 7 ч. 1 ст. 8 Закона об ОЭЗ). Но данная функция может быть передана на основании соглашения органу исполнительной власти субъекта РФ или управляющей компании (ч. 2 ст. 7 Закона об ОЭЗ).

Таким образом, очевидно, что препятствием для начала функционирования ПОЭЗ и регистрации в ней резидентов может стать отсутствие документов по планировке территории. Как свидетельствуют приведенные ниже материалы, с ПОЭЗ в Хабаровском крае и Мурманской области ситуация обстоит именно так.

В октябре 2012 года на пресс-конференции, посвященной ситуации в ПОЭЗ «Советская Гавань», Министр экономического развития и внешних связей Хабаровского края Виктор Калашников заявил о том, что «остается ряд нерешённых вопросов с федеральными структурами, управляющими ПОЭЗ. В частности, ОАО «ОЭЗ» задерживает сроки разработки проекта планировки, плана обустройства территории ПОЭЗ, перечня инфраструктурных объектов. Это не позволяет заключить соглашения о ведении деятельности с резидентами».

Согласно п. 3.7 и п. 3.8 протокола совещания от 19.09.2012 г. по вопросу развития ПОЭЗ на территории Мурманской области, проведенного под председательством заместите-

ля губернатора Мурманской области А.И.Гривняк, было принято решение Министерству транспорта и связи Мурманской области в срок до 1 декабря 2012 года обеспечить согласование и утверждение в установленном порядке проекта планировки территории ПОЭЗ в Мурманской области, включая план обустройства и соответствующего материально-технического оснащения ПОЭЗ и прилегающей к ней территории, а Министерству имущественных отношений Мурманской области в 6-месячный срок после получения от Министерства транспорта и связи Мурманской области утвержденного проекта планировки территории ПОЭЗ провести процедуру межевания, постановку на кадастровый учет и утвердить внешние границы ПОЭЗ.

Резервирование земельных участков

Нужно признать, что несовершенство Федерального закона от 08.11.2007 г. №261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон о морских портах) и об ОЭЗ в части создания ПОЭЗ снижает конкурентоспособность российских морских портов по отношению к портам сопредельных государств, а также противоречит идее развития промышленных кластеров, в том числе судостроительных, в приморских регионах и в целом модернизации и подъему экономики.

Так, сохраняется правовая неопределенность в вопросах резервирования и использования земельных участков для строительства и реконструкции портов, включая вопросы установления границ территорий и акваторий морских портов и отнесения занимаемых ими территорий к категории земель транспорта¹².

Согласно ч.3 ст.70 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ) при подаче высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, исполнительно-распорядительным органом муниципального образования заявки на создание ОЭЗ соответствующие земли резервируются на срок не более чем 2 года. Однако в соответствии с п.3 «Положения о резервировании земель для государственных или муниципальных нужд», утвержденного Постановлением Правительства РФ от 22.06.2008 г. №561, решение о резервировании земель принимается на основании документации по планировке территории.

¹² См. проект «Стратегии развития морской портовой инфраструктуры России до 2030 г.» <http://www.rosmorport.ru/seastrategy.html>

Действительно, с резервированием земельных участков ПОЭЗ возникает неопределенность, связанная с тем, что на момент подачи заявки на создание ОЭЗ, документации по планировке территории еще не существует, соответственно, не может быть и принято решение о резервировании земельных участков.

В связи с этим никакие ограничения прав на зарезервированные земельные участки, устанавливаемые в соответствии с ЗК РФ и другими федеральными законами, необходимые для достижения целей резервирования земель, не могут быть введены. В такой ситуации нечего и говорить о планах по строительству и реконструкции морских портов и объектов инфраструктуры ПОЭЗ.

Управление в морском порту

Согласно ч.2.2 ст.4 Закона об ОЭЗ портовые ОЭЗ создаются на участках территорий, прилегающих к морским портам, и могут включать в себя части территорий и (или) акваторий морских портов. ПОЭЗ могут создаваться на земельных участках, предназначенных в установленном порядке для строительства, реконструкции и эксплуатации морского порта. В границах ПОЭЗ могут располагаться объекты инфраструктуры морского порта. Таким образом, морской порт вполне может стать частью ПОЭЗ.

В соответствии со ст.10 Закона о морских портах административно-властные и иные полномочия в морских портах осуществляются администрациями морских портов, возглавляемыми капитанами морского порта. Функции администрации морского порта определены в ст.11 данного Закона. При этом ч.2 ст.1 Закона о морских портах предусмотрено, что особенности государственного управления, а также особенности осуществления экономической деятельности и правового положения субъектов такой деятельности в ПОЭЗ устанавливаются законодательством РФ об ОЭЗ.

В свою очередь Закон об ОЭЗ устанавливает, что управлением ПОЭЗ занимается уполномоченный Правительством РФ федеральный орган исполнительной власти, который может передать свои функции органу исполнительной власти субъекта РФ или управляющей компании (ст. 8). Также данный Закон предусматривает, что администрация морского порта, федеральные государственные предприятия и открытые акционерные общества (акции которых находятся в федеральной собственности) вправе осуществлять на территории ПОЭЗ де-



ятельность по обеспечению функционирования и безопасности морского порта в полном объеме в соответствии с законодательством РФ (ч.3 ст.10).

Очевидно, что территория морского порта, включенная в ПОЭЗ, становится зоной одновременного ведения администрации морского порта и органа управления ПОЭЗ. Однако, по мнению автора настоящей статьи, «наложение» функций указанных органов не должно происходить ввиду различных сфер их деятельности – обеспечения безопасности в порту (ст. 11 Закона о морских портах) и экономического развития территории ПОЭЗ (ст. 8 Закона об ОЭЗ).

Осуществление деятельности в ПОЭЗ

Позитивным моментом модернизации нормативного регулирования ПОЭЗ в этом вопросе является утверждение приказом Минэкономразвития России от 19.07.2012 г. №439 нового «Порядка оформления и подачи заявки на создание ОЭЗ». Согласно нему, такая заявка должна содержать не просто сведения о потенциальных резидентах, а сведения о наличии конкретных инвестиционных проектах и потенциальных инвесторах, подтвердивших в письменной форме готовность реализовывать эти проекты с определенных объемом инвестиций.

Конечно, потенциальные инвесторы так и могут остаться потенциальными, учитывая также отсутствие законодательно установленных негативных последствий дальнейшего необоснованного уклонения компании от получения статуса резидента¹³,

¹³ Которые могли бы быть сформулированы наподобие предлагаемых Проектом ФЗ № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую ГК РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 27 апреля 2012г.) правил ст. 434.1 ГК РФ о последствиях недобросовестных действий при ведении или прекращении переговоров о заключении договора.

однако требование предоставления подтверждения готовности реализовать проекты должно вызвать более ответственное отношение заинтересованных лиц.

К несовершенству же законодательства о ПОЭЗ можно отнести положения, касающиеся осуществления деятельности в портовых зонах. Ч.3 ст.10 Закона об ОЭЗ устанавливает, что индивидуальные предприниматели и коммерческие организации, не являющиеся резидентами ПОЭЗ, вправе осуществлять в ПОЭЗ только деятельность по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта.

Портовую деятельность, к которой согласно ч.2.2 данной статьи относится складирование, хранение товаров и другие обычно оказываемые в морском порту услуги, как-то: снабжение и снаряжение судов (в том числе судовыми припасами, бортовыми запасами), оснащение судов; производство, ремонт, техническое обслуживание, модернизация морских судов; переработка водных биологических ресурсов; операции по подготовке товаров к продаже и транспортировке; простые сборочные и иные операции, осуществление которых существенно не изменяет состояние товаров; биржевая торговля товарами; оптовая торговля товарами; обеспечение функционирования объектов инфраструктуры ПОЭЗ; производственная деятельность, – указанные лица осуществлять не могут.

Таким образом, если территория морского порта включена в ПОЭЗ, то многие виды портовой деятельности смогут осуществляться только резидентами, а учитывая, что резидент ПОЭЗ не вправе иметь филиалы и представительства за пределами территории ПОЭЗ (ч.9 ст.10 Закона об ОЭЗ), это может существенно ограничить деятельность крупных компаний, имеющих разветвленную сеть. ■