

по старости, некоторые пособия. При этом каждый взрослый должен иметь возможность зарабатывать на себя и содержание своей семьи, а вмешательство государства следует лишь тогда, когда такая возможность по разным причинам не может быть реализована. Поэтому в большей степени социальные гарантии, распространяющиеся на социально незащищенные категории людей.

В данном вопросе важно четко разграничить уровень жизни и прожиточный минимум, т.к. потребности человека намного шире прожиточного минимума. Например, для удовлетворения духовных потребностей нужны средства, которые не заложены в прожиточном минимуме, но они составляют существенную характеристику уровня жизни.

Еще одним ключевым показателем достойного уровня жизни в России, по мнению Э.М. Филипповой, является уровень доходов семьи. Если доходы меньше прожиточного минимума, то семья проживает ниже «достойного уровня жизни» и ей положены определённые социальные льготы¹. Но и превышение этого минимума в два или три раза не позволяет сказать, что обеспечен этот самый «достойный уровень». Поэтому считаем, что необходимо законодательное определение критериев достойного уровня жизни, т.к. данная правовая категория составляет основу системы социального обеспечения, формирует цели, задачи и направления социальной политики российского государства.

Нифанов Алексей Николаевич,
кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры конституционного и муниципального права
Юридического института НИУ «БелГУ»
(Белгород, Россия)

ТЕРРИТОРИИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН В РОССИИ – НОВОЕ КРЕДО СОЦИАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА

В контексте комплексного понимания социального государства, считаем необходимым обратить внимание на обособление территории особых экономических зон (далее – ОЭЗ), позволяющих развивать предпринимательскую деятельность, а также формировать оптимальные взаимоотношения между государством и субъектами предпринимательской деятельности в целях, помимо прочего, развития потенциала социальности государства.

¹ См.: Филиппова Э.М. Принцип «Ориентация на достойный уровень жизни» в социальном обеспечении Российской Федерации // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. – 2014. – № 1. – С. 59- 62.

Как следует из анализа законодательства, особая экономическая зона является частью государственной и таможенной территории Российской Федерации, в ней устанавливается особый, льготный по сравнению с общим режим инвестиций и предпринимательской деятельности, в том числе внешнеэкономической и инвестиционной¹. «В целом вся система предоставляемых льгот, – пишут Н. Смородинская и А. Капустин, – должна служить инструментом реализации имеющихся сравнительных преимуществ данной территории, а не механизмом компенсации отсутствующих здесь факторов развития»².

Являясь частью территории государства, особая экономическая зона может получить дополнительные характеристики через определение понятия «зона» (от греч. zone – «пояс»). Это означает полосу, пространство между какими-либо границами; территорию, участок чего-либо, характеризующийся определенными признаками³. Последние касаются, прежде всего, установления особого правового режима. Как отмечает Н.Н. Попова, «к особым территориям следует отнести определенные участки местности, для которых законодательством Российской Федерации установлен специальный режим хозяйственной, градостроительной деятельности, природопользования, охраны этих территорий либо деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений в целях защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов граждан, обеспечения обороны и безопасности государства. Иными словами, на особых территориях устанавливается отличный от обычного административно-правовой режим»⁴. Режимная концепция особой экономической зоны отождествляется с определенными льготами и преференциями для субъектов предпринимательской деятельности.

Особая экономическая зона, по мнению Б.Э. Каргиевой, – это часть территории Российской Федерации с точно определенной границей и специальным режимом предпринимательской деятельности, устанавливающим более благоприятные, чем обычные, условия осуществления предпринимательской деятельности (отдельных видов предпринимательской деятельности)⁵.

¹ Федеральный закон РФ от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» // Российская газета. – 2005, 27 июля.

² Смородинская Н., Капустин А. Свободные экономические зоны: мировой опыт и российские перспективы // Российский экономический журнал. – 1994. – № 12. – С. 131.

³ Большой энциклопедический словарь. – М., 1988. – С. 427.

⁴ Попова Н.Н. Административно-правовые режимы особых территорий в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2004. – С. 15.

⁵ Каргиева Б.Э. Особые экономические зоны: специфика государственно-правового регулирования // Общество и право. – 2010. – № 4. – С. 62-65.

В ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» установлено четыре вида – промышленно-производственные; технико-внедренческие; туристско-рекреационные; портовые – ОЭЗ, которые могут создаваться на территории Российской Федерации на основании постановления Правительства Российской Федерации.

В настоящее время промышленно-производственные ОЭЗ существуют в Республике Татарстан и Липецкой области; технико-внедренческие ОЭЗ – в г. Санкт-Петербурге, Зеленоградском административном округе г. Москвы, г. Дубне Московской области и г. Томске; туристско-рекреационные ОЭЗ – в республиках Алтай и Бурятия, Алтайском, Краснодарском и Ставропольском краях, Иркутской и Калининградской областях; портовые ОЭЗ – в Хабаровском крае и Ульяновской области¹. Кроме того, продолжают функционировать ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях в соответствии с Федеральными законами от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»² и от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области»³.

Исходя из определения ОЭЗ, закрепленного в ст. 2 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», территорией ОЭЗ является часть территории Российской Федерации, которая устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствующем постановлении Правительства Российской Федерации о создании той или иной ОЭЗ. Например, согласно п. 1 Постановления Правительства Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 68 «О создании на территории муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия особой экономической зоны туристско-рекреационного типа»⁴ территорией ОЭЗ признается территория муниципального образования «Прибайкальский район» Республики Бурятия, расположенная на земельных участках, определяемых соглашением о создании данной ОЭЗ туристско-рекреационного типа.

В законодательной практике стран СНГ также предусматривается определение территории СЭЗ при ее создании, но осуществляется это, как

¹ <http://www.rosuez.ru>

² Федеральный закон РФ от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2006, 19 января.

³ Федеральный закон РФ от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» // Российская газета. – 1999, 7 июня.

⁴ СЗ РФ. – 2007. – № 7. – Ст. 889.

правило, путем принятия парламентом закона для каждой СЭЗ¹. При этом в п. 1 ст. 4 Закона Республики Молдова от 27 июля 2001 г. № 440-XV «О зонах свободного предпринимательства» устанавливается, что в таком законе должны быть четко определены граница и конфигурация СЭЗ².

Земельные участки, образующие территорию ОЭЗ, должны прежде подвергнуться государственному кадастровому учету в соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»³, который подтвердит существование такого недвижимого имущества с характеристиками, позволяющими его рассматривать в качестве индивидуально-определенной вещи. При этом Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» установил ряд требований к земельным участкам, образующим ОЭЗ.

Во-первых, ОЭЗ, за исключением портовых ОЭЗ, могут создаваться только на земельных участках, находящихся в государственной и (или) муниципальной собственности (ч. 1 ст. 5). Во-вторых, ОЭЗ, за исключением туристско-рекреационной и портовой ОЭЗ, не может располагаться на территориях нескольких муниципальных образований и не должна включать в себя полностью территорию какого-либо административно-территориального образования (ч. 3 ст. 4).

Кроме того, для отдельных видов ОЭЗ существуют специальные условия создания. Так, промышленно-производственные ОЭЗ создаются на участках территории, которые имеют общую границу и площадь которых составляет не более 20 кв. км. На момент создания такой зоны земельные участки, образующие ее территорию, не должны находиться во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц, за исключением земельных участков, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной инфраструктуры и на которых размещены такие объекты (ч. 2 ст. 5). На них могут быть расположены только объекты, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не находящиеся во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц, за исключением объектов инженерной и транспортной инфраструктур (ч. 4 ст. 5).

¹ Закон Украины от 13 октября 1992 г. «Об общих началах создания и функционирования специальных (свободных) экономических зон» // Ведомости Верховной Рады Украины. – 1992. – № 50. – Ст. 676; Закон Республики Кыргызстан от 16 декабря 1992 г. № 1076-XII «О свободных экономических зонах в Республике Кыргызстан» // http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_9FCB3B30-3E66-4A31-86E9-7000075882DA.html; Закон Республики Таджикистан от 17 мая 2004 г. № 24 «О свободных экономических зонах в Республике Таджикистан» // http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_6F0A1B83-B267-4D40-87A8-A4EE90C2768F.html

² http://www.sng.allbusiness.ru/content/document_r_E31ACC8B-1483-4FAF-8592-E87A8F4DD438.html

³ СЗ РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4017.

Технико-внедренческие ОЭЗ создаются не более чем на трех участках территории, общая площадь которых не должна превышать 4 кв. км (ч. 2 ст. 4). На момент создания такой зоны земельные участки, образующие ее территорию, за исключением земельных участков, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной инфраструктуры и на которых размещены такие объекты, не должны находиться во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц, за исключением образовательных и (или) научно-исследовательских организаций (ч. 3 ст. 5). Кроме того, на таких земельных участках, образующих территорию ОЭЗ, могут быть расположены только объекты, находящиеся в государственной и (или) муниципальной собственности и не находящиеся во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц (кроме объектов инженерной и транспортной инфраструктур), за исключением образовательных и (или) научно-исследовательских организаций (ч. 5 ст. 5).

Туристско-рекреационные ОЭЗ создаются на одном или нескольких участках территории, определяемых Правительством Российской Федерации (ч. 2.1 ст. 4). На момент создания такой зоны земельные участки, образующие ее территорию (в том числе земельные участки, которые предоставлены для размещения и использования объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны, объектов жилищного фонда и на которых размещены такие объекты), могут находиться во владении и (или) в пользовании граждан или юридических лиц. При этом следует иметь в виду, что земельные участки для создания туристско-рекреационной ОЭЗ могут относиться к землям лесного фонда, землям особо охраняемых территорий и объектов, в том числе к землям национальных парков (ч. 3.1 ст. 5). Установление или изменение границ туристско-рекреационной ОЭЗ, а также включение земельных участков в границы такой зоны либо исключение земельных участков из границ туристско-рекреационной ОЭЗ означает перевод земель особо охраняемых территорий и объектов или земельных участков в составе таких земель в другую категорию либо перевод земель или земельных участков в составе таких земель из других категорий в земли особо охраняемых территорий и объектов (п. 3 ст. 10 Федерального закона от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹). Кроме того, на земельных участках, образующих туристско-рекреационную ОЭЗ, могут быть расположены объекты, находящиеся в государственной, муниципальной и частной собственности (ч. 6 ст. 5 Федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»).

¹ СЗ РФ. – 2004. – № 52. – Ст. 5276.

Портовые ОЭЗ создаются на одном или нескольких участках территории, определяемых Правительством Российской Федерации (ч. 2.1 ст. 4), а именно 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, которые выполняют международные воздушные перевозки; такие ОЭЗ 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. В границах портовых ОЭЗ могут располагаться объекты инфраструктуры морского порта в соответствии с Федеральным законом от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹. Однако они не могут включать в себя имущественные комплексы, предназначенные для посадки пассажиров на суда, их высадки с судов и для иного обслуживания пассажиров (ч. 2.2 ст. 4). Такие зоны создаются на участках территории, которые имеют общую границу или объединены акваторией морского порта, акваторией речного порта и площадь которых составляет не более 50 кв. км (ч. 2.3 ст. 4).

Кроме того, на момент создания портовой ОЭЗ земельные участки, образующие эту зону (в том числе земельные участки, предоставленные для размещения и использования объектов инженерной, транспортной, социальной, инновационной и иных инфраструктур этой зоны), могут находиться во владении и (или) в пользовании граждан или юридических лиц (ч. 3.2 ст. 5), и на них могут быть расположены объекты инфраструктуры, которые являются государственной, муниципальной, частной собственностью и используются при осуществлении портовой деятельности либо деятельности по строительству, реконструкции и эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта, речного порта, аэропорта (ч. 7 ст. 5).

Таким образом, для промышленно-производственных и технико-внедренческих ОЭЗ характерно то, что земельные участки, образующие их территорию, по общему правилу не должны находиться во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц и на них не могут быть расположены объекты, находящиеся во владении и (или) в пользовании граждан и юридических лиц. Земельные участки, образующие территорию туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ, напротив, могут находиться во

¹ СЗ РФ. – 2007. – № 46. – Ст. 5557.

владении и (или) в пользовании граждан или юридических лиц, а расположенные на них объекты – в государственной, муниципальной и частной собственности.

Права собственности на земельные участки, на которых планируется создание ОЭЗ, и на иные объекты недвижимости, расположенные на таких земельных участках, подтверждаются соответствующими документами (свидетельствами о государственной регистрации прав, выписками из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним и т.д.). При этом Правила оформления и подачи заявки на создание ОЭЗ (пункт 13), утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2005 г. № 564, устанавливают, что к заявке на создание ОЭЗ должны прилагаться, в частности, следующие сопроводительные документы¹:

1) документы, подтверждающие права собственности на земельные участки, на которых планируется создание ОЭЗ (выписки из Единого государственного реестра земель, в том числе в форме кадастровых карт (планов) земельных участков);

2) документы, подтверждающие права собственности на объекты недвижимости, расположенные на земельных участках, на которых планируется создание ОЭЗ;

3) правоустанавливающие документы на земельные участки и (или) расположенные на них объекты недвижимости в случае, если они находятся во владении и (или) пользовании юридических лиц.

В отличие от промышленно-производственных, технико-внедренческих, туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ, предусмотренных Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», ОЭЗ в Калининградской и Магаданской областях созданы федеральными законами. Согласно Федеральному закону от 10 января 2006 г. № 16-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» ОЭЗ в Калининградской области представляет собой территорию Калининградской области. Статья 3 Федерального закона от 31 мая 1999 г. № 104-ФЗ «Об Особой экономической зоне в Магаданской области» устанавливает, что ОЭЗ в Магаданской области – это территория, которая расположена в административных границах г. Магадана. При этом следует отметить, что налоговые льготы, установленные ст. 5 данного федерального закона, предоставляются участникам ОЭЗ при осуществлении хозяйственной

¹ Постановление Правительства РФ от 13 сентября 2005 г. № 564 «Об утверждении Правил оформления и подачи заявки на создание особой экономической зоны» // Российская газета. – 2005, 20 сентября.

деятельности не только на территории ОЭЗ, но и в пределах Магаданской области.

Учитывая, что в ОЭЗ в Магаданской области входит не вся ее территория, органы государственной власти Магаданской области однажды предприняли попытку расширить территорию ОЭЗ посредством принятия Закона Магаданской области от 5 июля 1999 г. № 80-ОЗ «Об изменении административно-территориального устройства Магаданской области», что было предметом рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации¹. Закон был направлен на упразднение муниципального образования «Ольский район» и присоединение его территории к территории г. Магадана без учета мнения населения этого муниципального образования – местный референдум по данному вопросу не проводился. В результате Судебная коллегия Верховного Суда Российской Федерации подтвердила, что рассматриваемый закон был принят Магаданской областной Думой в пределах полномочий субъекта Российской Федерации, но с нарушением Европейской хартии местного самоуправления, Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и тем самым нарушил права заявителей и жителей указанного муниципального образования на местное самоуправление. Как следствие, местный законодатель неправомерно включил территорию муниципального образования «Ольский район» в состав территории муниципального образования г. Магадан².

Подводя итоги, осуществленного исследования, полагаем, необходимым выделить следующие характерные для территории особых экономических зон в России черты: обособленная территория; законодательное регулирование их образования и статуса; специфическая цель их образования; наличие собственных публичных властных структур; выступают пределом юрисдикции различных публичных уровней; способствуют оптимизации государственного управления в качестве промежуточных уровней; реализация потребностей и интересов населения.

¹ Лисица В.Н. Особые экономические зоны в Российской Федерации. – Новосибирск: РИФ-Новосибирск, 2010.

² См.: Определение Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2002 г. № 93-Г02-25 «Изменение границ муниципальных образований не допускается без учета мнения населения, проживающего на территории соответствующих муниципальных образований» // www.garant.ru