

Название документа

Статья: Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях

(Лунева Е.В.)

("Юрист", 2014, N 2)

Примечание к документу

Дата

15.01.2014

Информация о публикации

Лунева Е.В. Государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях // Юрист. 2014. N 2. С. 25 - 29.

Документ предоставлен [КонсультантПлюс](#)

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СФЕРЕ РАЗВИТИЯ  
РЕКРЕАЦИИ, ТУРИЗМА И СПОРТА НА ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКАХ  
В ОСОБО ОХРАНЯЕМЫХ ПРИРОДНЫХ ТЕРРИТОРИЯХ**

**Е.В. ЛУНЕВА**

Лунева Елена Викторовна, аспирант кафедры гражданского и предпринимательского права Казанского (Приволжского) федерального университета.

В статье анализируется государственно-частное партнерство в сфере развития рекреации, познавательного туризма и спорта на земельных участках в особо охраняемых природных территориях как эффективный механизм удовлетворения частных, общественных и публичных интересов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, туристско-рекреационные особые экономические зоны, земельный участок, особо охраняемая природная территория.

Public-private partnership in the development of recreation, tourism and sports on land lots in specially protected natural territories

E.V. Luneva

Luneva Elena Viktorovna, post-graduate department of civil and entrepreneurial law Kazan (Volga region) federal university.

The article analyzes public-private partnership in the development of recreation, tourism and sports on land lots in specially protected natural territories as an effective mechanism for satisfaction of private, community and public interests.

Key words: public-private partnership; tourist and recreational special economic zones, land lot, specially protected natural territory.

В нашей стране в связи с недостатком бюджетных средств отсутствует возможность исключительно за их счет осуществлять финансирование всей необходимой публичной инфраструктуры. Эффективным инструментом консолидации ресурсов, распределения затрат, рисков и доходов между государством и частным бизнесом при реализации социально-экономических проектов является государственно-частное партнерство (далее - ГЧП), которое включает и гражданско-правовые элементы <1>.

-----

<1> Некоторыми учеными-правоведами обоснованно предлагается включить в ГК РФ договоры, отражающие характерные черты ГЧП. См.: Царев Д., Иванюк А. [Государственно-частное партнерство: правовой аспект](#) // Финансовая газета. 2009. N 17.

Отношения, возникающие при возведении и реконструкции недвижимого имущества, используемого для рекреации, туризма и спорта на государственных и муниципальных земельных участках в особо охраняемых природных территориях (далее - ООПТ), по нашему мнению, должны складываться в рамках ГЧП, поскольку они характеризуются его признаками, выделяемыми в юридической литературе <2>. Во-первых, ООПТ относятся к объектам общенационального достояния и имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, что предопределило преобладание публичной собственности на земельные участки в их составе. Во-вторых, в рациональном хозяйственном использовании обозначенных земельных участков заинтересовано и государство, и общество, поэтому привлечение здесь инвестиций имеет социальную направленность. В-третьих, сторонами такого вида сотрудничеств <3> отношений, строящихся на принципах равенства субъектов, их автономии воли и имущественной самостоятельности, являются публично-правовые образования и частные предпринимательские структуры (коммерческие юридические лица и индивидуальные предприниматели) как участники гражданско-правовых отношений.

-----  
<2> См.: Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 40 - 47.

<3> Подробнее о ГЧП как о разновидности сотрудничества см.: Игнатьев Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации. Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. М.: Эксмо, 2009. С. 34 - 47.

Устойчивый рост количества успешных ГЧП в ООПТ наблюдается в Северной Америке, Австралии, а также в ряде развивающихся стран Латинской Америки и Южной Африки <4>.

-----  
<4> См.: Общий обзор международных подходов методов взаимодействия организаций государственного и частного секторов на территории ООПТ. С. 18 - 29. URL: [http://www.undp-komi.org/images/pdf/reports/report\\_treller-ppp-p2ru.pdf](http://www.undp-komi.org/images/pdf/reports/report_treller-ppp-p2ru.pdf) (дата обращения: 15.11.2013).

В российской экономической науке указывается на целесообразность создания оптимальных условий для ГЧП и инвестирования туристско-рекреационной и спортивной деятельности коммерсантов в ООПТ <5>, поскольку они могут осуществлять общественную функцию по сохранению неповторимых природных образований. К сожалению, в нашей стране до сих пор отношения по аккумулированию средств, вкладываемых в объекты капитального строительства на земельных участках в ООПТ, практически не урегулированы на должном уровне. Отчасти можно использовать общие нормы Федерального [закона](#) от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ (с изм. от 12 декабря 2011 г.) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" <6>. Кроме того, имеются и некоторые немногочисленные подзаконные правовые положения, которые можно применять в регламентировании ГЧП в анализируемой области. Для объектов федерального имущества, закрепленных на праве хозяйственного ведения или оперативного управления за государственными учреждениями и унитарными предприятиями, в том числе и для предоставленных этим организациям земельных участков, существует специальный порядок привлечения инвестиций, утвержденный Постановлением Правительства РФ <7>. Предусмотрена и типовая форма инвестиционного договора <8>. Нормы указанных подзаконных актов распространяются и на отношения, возникающие при реализации ГЧП в границах государственных природных заповедников, национальных парков, а также в пределах природных парков, дендрологических парков и ботанических садов федерального значения, поскольку такие ООПТ функционируют с помощью юридических лиц - одноименных государственных природоохранных учреждений.

-----  
<5> См.: Жеурова С.В. Стратегическое планирование предпринимательской деятельности в особо охраняемых природных территориях (на примере Приханкайской низменности): Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Владивосток, 2011. С. 16.

<6> СЗ РФ. 1999. N 9. Ст. 1096.

<7> [Постановление](#) Правительства РФ от 10 августа 2007 г. N 505 "О порядке принятия федеральными органами исполнительной власти решений о даче согласия на заключение сделок по привлечению инвестиций в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества" // СЗ РФ. 2007. N 34. Ст. 4239.

<8> [Приказ](#) Минэкономразвития РФ от 6 марта 2008 г. N 61 (с изм. от 30 июля 2009 г.) "Об утверждении типовой формы инвестиционного договора в отношении находящихся в федеральной собственности объектов недвижимого имущества" // Российская газета. N 70. 2008.

В 74 субъектах РФ действуют свои законы <9>, устанавливающие порядок, условия и формы осуществления ГЧП, которые могут быть использованы для правового упорядочивания общественных отношений, возникающих при реализации ГЧП в ООПТ регионального и муниципального уровня.

-----  
<9> Например, см.: [Закон](#) Московской области от 22 июня 2013 г. N 64/2013-ОЗ "Об участии Московской области в государственно-частном партнерстве" (принят [Постановлением](#) Московской областной Думы от 6 июня 2013 г. N 11/55-П) // Ежедневные Новости. Подмосковье. 2013. N 119; Закон Республики Татарстан от 1 августа 2011 г. N 50-ЗРТ (с изм. от 3 марта 2012 г.) "О государственно-частном партнерстве в Республике Татарстан" (принят Государственным Советом Республики Татарстан 7 июля 2011 г.) // Ватаным Татарстан. 2011. N 143.

Разработка нормативно-правовой базы для регламентирования обозначенного сегмента общественных отношений продиктована потребностями общества. В [Концепции](#) развития системы ООПТ федерального значения на период 2020 года <10> обоснованно говорится о неизбежности совершенствования законодательства об ООПТ, что обусловлено необходимостью создания и внедрения экономических механизмов в работу государственных природных заповедников и национальных парков; обеспечения оптимальных условий для осуществления познавательного туризма в пределах всех категорий ООПТ; интегрирования их в социально-экономическое развитие регионов.

-----  
<10> [Распоряжение](#) Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. N 2322-р "Об утверждении Концепции развития системы особо охраняемых природных территорий федерального значения на период до 2020 года" // СЗ РФ. 2012. N 3. Ст. 452.

Заинтересовать частный бизнес для участия в ГЧП в сфере рекреации, туризма и спорта на земельных участках в ООПТ России можно путем образования особых экономических зон (далее - ОЭЗ) туристско-рекреационного типа <11>. Тем более что ООПТ обладают совокупностью критериев для их создания <12>.

-----  
<11> Подробный анализ механизма управления особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа в зарубежных странах см.: Пивоваров А.Н. Зарубежный опыт управления особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа // Вестник Бурятского гос. ун-та. 2010. N 2. С. 85 - 87.

<12> [Постановление](#) Правительства РФ от 26 апреля 2012 г. N 398 (с изм. от 27 марта 2013 г.) "Об утверждении критериев создания особой экономической зоны" // СЗ РФ. 2012. N 19. Ст. 2423.

Режим ОЭЗ способствуют повышению конкурентоспособности предпринимательской деятельности, поскольку льготы по налогообложению обеспечивают получение 30-процентной финансовой выгоды <13>. Более того, для резидентов туристско-рекреационных ОЭЗ предусмотрены пониженные ставки страховых взносов. А в соглашениях об осуществлении

туристско-рекреационной деятельности максимальная арендная плата устанавливается, как правило, не выше двух процентов от кадастровой стоимости земельного участка в год <14>, что также представляет собой правовую льготу, поскольку кадастровая стоимость на практике оказывается ниже рыночной <15>.

-----  
<13> См.: Цирина М.А. [Правовая природа соглашения органа управления](#) особой экономической зоной с резидентом // Журнал российского права. 2013. N 2. С. 23 - 31.

<14> Например, см.: [Постановление](#) Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. N 71 "О создании на территории Ставропольского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа" // СЗ РФ. 2007. N 7. Ст. 892.

<15> См.: Умеренко Ю.А. [Правовое регулирование управления и распоряжения](#) земельными участками в особых экономических зонах // Современное право. 2012. N 6. С. 58 - 66.

[Постановлением](#) Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. N 71 <16> ОЭЗ объявлены территории города-курорта Ессентуки, города-курорта Железноводска, города-курорта Кисловодска, города-курорта Пятигорска, в составе которых имеются земельные участки, относящиеся к такой ООПТ, как лечебно-оздоровительные местности и курорты. [Постановлением](#) Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. N 1434 данная ОЭЗ включена в туристический кластер (совокупность ОЭЗ одного или нескольких типов). Почему бы этот опыт по привлечению капитала не распространить и на земельные участки других видов ООПТ? Тем более что согласно [ст. 5](#) Федерального закона от 22 июля 2005 г. N 116-ФЗ (с изм. от 23 июля 2013 г.) "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" <17> (далее - ФЗ "Об ОЭЗ") туристско-рекреационные ОЭЗ могут создаваться на земельных участках, принадлежащих к категории земель особо охраняемых территорий и объектов, куда входят и ООПТ. Дело в том, что в настоящее время ОЭЗ могут либо располагаться в одном или нескольких муниципальных образованиях в пределах субъекта, либо охватывать сразу несколько субъектов РФ. А ООПТ обычно занимают только часть одного или ряда муниципальных образований.

-----  
<16> [Постановление](#) Правительства РФ от 3 февраля 2007 г. N 71 "О создании на территории Ставропольского края особой экономической зоны туристско-рекреационного типа".

<17> СЗ РФ. 2005. N 30 (ч. II). Ст. 3127.

В юридической литературе высказывается небесспорное мнение о парадоксальности нормативного положения о возможности образования туристско-рекреационной ОЭЗ на земельных участках в ООПТ <18>. Обосновывается такое суждение тем, что в результате строительства, реконструкции, эксплуатации туристской инфраструктуры, разработки месторождений минеральных вод и других лечебных ресурсов уникальные природные достопримечательности будут испытывать излишнее антропогенное воздействие <19>. Однако закон допускает в пределах ООПТ осуществлять перечисленные виды гражданско-правовой деятельности. Для развития познавательного туризма, физической культуры и спорта было даже разрешено возведение объектов капитального строительства на специально выделенных земельных участках территории биосферных полигонов государственных природных заповедников, имеющих самый строгий природоохранный режим <20>. В рекреационных зонах национальных парков также дозволено размещать объекты туристской индустрии <21>. Более того, никто не отменял действие природоохранных запретов и требований, образующих режим особой охраны редких ландшафтов. Как гарантию его соблюдения необходимо рассматривать закрепленные в [ФЗ "Об ОЭЗ"](#) ограничения гражданских прав на земельные участки. Например, резидент ОЭЗ - арендатор земельного участка, находящегося в государственной 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. Указанное лимитирование прав в обязательственных отношениях позволяет эффективнее контролировать действия гражданско-

правовых субъектов.

-----  
<18> См.: Вавилин М.В. [Туристско-рекреационные особые экономические зоны](#) // Законность. 2012. N 1. С. 53 - 55.

<19> См.: [Там же](#).

<20> См.: [ст. 2](#) Федерального закона от 30 ноября 2011 г. N 365-ФЗ (с изм. от 4 марта 2013 г.) "О внесении изменений в Федеральный закон "Об особых экономических зонах в Российской Федерации" и отдельные законодательные акты Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 49 (ч. 1). Ст. 7043.

<21> См.: Веселкова Е.Е. [Правовые аспекты функционирования особых экономических зон в инфраструктуре инновационной деятельности](#) // Законодательство и экономика. 2012. N 5. С. 46 - 50.

Безусловно, любая человеческая деятельность, в том числе и научная, воздействует на природные комплексы и объекты ООПТ. Предпринимательство в сфере рекреации, туризма и спорта на земельных участках в их границах также оказывает некоторое влияние на природную составляющую, но при соблюдении природоохранных запретов оно невелико, поэтому окружающая среда там быстро самовосстанавливается, ибо обладает исключительным свойством самостоятельной нейтрализации антропогенной нагрузки <22>. Кроме того, сами коммерсанты напрямую заинтересованы в сохранении природного потенциала земельных участков в ООПТ, поскольку в том числе и от него зависит их прибыль.

-----  
<22> См.: [Определение](#) Конституционного Суда РФ от 21 декабря 2011 г. N 1743-О-О // СПС "КонсультантПлюс".

Существует мнение и о неоправданности [ч. 4 ст. 4](#) ФЗ "Об ОЭЗ", которая позволяет размещать объекты жилищного фонда в туристско-рекреационной ОЭЗ <23>. Действительно, в пределах ООПТ федерального значения недопустимо возводить такие объекты ([ст. 95](#) ЗК РФ), однако не запрещено их строительство на земельных участках в ООПТ регионального и местного значения (Федеральный [закон](#) от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ (с изм. от 25 июня 2012 г.) "Об особо охраняемых природных территориях" <24> (далее - ФЗ "Об ООПТ")). Таким образом, чтобы указанная норма могла применяться к ГЧП в ООПТ, ее надо уточнить формулировкой "если иное не установлено земельным и природоресурсным законодательством".

-----  
<23> См.: Вавилин М.В. [Указ. соч.](#)

<24> СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024.

Необходимо увеличить гражданско-правовую активность частных инвесторов в ГЧП путем закрепления правовой возможности предоставлять им право вещных выдач <25> из возведенных объектов спортивной, туристической и рекреационной инфраструктуры на земельных участках в ООПТ, за исключением недвижимого имущества, построенного на территории государственного природного заповедника, что будет соответствовать юридическому оформлению режима обозначенной ООПТ.

-----  
<25> О введении данного ограниченного вещного права см.: [проект](#) Федерального закона N 47538-6 "О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (с изм. от 27 апреля 2012 г.) // СПС "КонсультантПлюс".

Обратим внимание на грядущие изменения в законодательстве о ГЧП. Государственной Думой 26 апреля 2013 г. в первом чтении принят [проект](#) Федерального закона N 238827-6 "Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации" <26> (далее - проект о ГЧП). Для регламентирования ГЧП в сфере рекреации, туризма и спорта на земельных участках в ООПТ важной является [ч. 4 ст. 3](#) проекта о ГЧП, закрепляющая, что соглашение о ГЧП не может

заключаться в отношении объектов гражданских прав, оборот которых запрещен или ограничен. Получается, что ГЧП нельзя будет распространять на создание, реконструкцию зданий, сооружений, историко-культурной и другой недвижимости государственных природных заповедников, которые с 1 октября 2013 г. п. 4 ст. 3 Федерального закона от 2 июля 2013 г. N 142-ФЗ "О внесении изменений в подраздел 3 раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации" <27> признаны ограниченными в обороте с сохранением ранее существовавшего режима изъятых из оборота вещей (п. 2 ст. 6 ФЗ "Об ООПТ"). Считаем, что при принятии Закона о ГЧП необходимо учесть это обстоятельство и прописать ряд исключений, когда по поводу объектов, ограниченных каким-либо образом в гражданском обороте, может быть заключено соглашение о ГЧП.

-----  
<26> См.: [Постановление](#) ГД ФС РФ от 26 апреля 2013 г. N 2185-6 ГД "О проекте Федерального закона N 238827-6 "Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации" // СЗ РФ. 2013. N 18. Ст. 2254.

<27> СЗ РФ. 2013. N 27. Ст. 3434.

Таким образом, ГЧП на земельных участках в ООПТ является инструментом, позволяющим субъектам предпринимательства получать немалый доход при использовании такого государственного или муниципального недвижимого имущества, тем самым удовлетворяются частные интересы. Одновременно оно направлено и на достижение социально полезного эффекта по реализации общественных интересов в рекреации, туризме и спорте и публичных интересов по сохранению уникальных ландшафтов и других неповторимых природных образований.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Белицкая А.В. Государственно-частное партнерство: понятие, содержание, правовое регулирование: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011. 268 с.
  2. Вавилин М.В. [Туристско-рекреационные особые экономические зоны](#) // Законность. 2012. N 1.
  3. Веселкова Е.Е. [Правовые аспекты функционирования особых экономических зон](#) в инфраструктуре инновационной деятельности // Законодательство и экономика. 2012. N 5.
  4. Жеурова С.В. Стратегическое планирование предпринимательской деятельности в особо охраняемых природных территориях (на примере Приханкайской низменности): Автореф. дис. ... канд. эконом. наук. Владивосток, 2011. 29 с.
  5. Игнатюк Н.А. Государственно-частное партнерство в Российской Федерации. Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ. М.: Эксмо, 2009. 400 с.
  6. Общий обзор международных подходов методов взаимодействия организаций государственного и частного секторов на территории ООПТ. 38 с. URL: [http://www.undp-komi.org/images/pdf/reports/report\\_treller-ppp-p2ru.pdf](http://www.undp-komi.org/images/pdf/reports/report_treller-ppp-p2ru.pdf) (дата обращения: 15.11.2013).
  7. Пивоваров А.Н. Зарубежный опыт управления особыми экономическими зонами туристско-рекреационного типа // Вестник Бурятского гос. ун-та. 2010. N 2.
  8. Умеренко Ю.А. [Правовое регулирование управления и распоряжения земельными участками в особых экономических зонах](#) // Современное право. 2012. N 6.
  9. Царев Д., Иванюк А. [Государственно-частное партнерство: правовой аспект](#) // Финансовая газета. 2009. N 17.
  10. Цирина М.А. [Правовая природа соглашения органа управления особой экономической зоной с резидентом](#) // Журнал российского права. 2013. N 2.
-