

DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2022.125.47>

ЮРИДИЧЕСКАЯ ОЦЕНКА НЕКОТОРЫХ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЕ РОССИИ И ИХ ДАЛЬНЕЙШЕЕ РАЗВИТИЕ

Научная статья

Воскресенская Е.¹*, Ворона-Сливинская Л.²

¹ ORCID : 0000-0003-2995-7001;

² ORCID : 0000-0002-3828-5633;

^{1,2} Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, Санкт-Петербург, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (elenvoskr[at]mail.ru)

Аннотация

Формирование эффективного механизма управления российского региона Арктики является чрезвычайно актуальной задачей в контексте комплексной реализации государственной политики России по развитию Арктики. Основой научной статьи является исследование вопросов, связанных с нормативными правовыми основами: определения Арктической зоны России, управления социально-экономическим развитием Арктической зоны, системы субъектов государственного управления в указанной сфере, а также правовой анализ мер поддержки резидентов Арктической зоны и направлений развития обеспечения прав коренных народов, проживающих в указанной зоне. Цель исследования – анализ нормативных правовых основ, правоприменительной практики и научных разработок, а также разработка предложений, направленных на совершенствование законодательства и правоприменительной практики, для чего решались следующие задачи: изучить нормативные правовые основы государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны на современном этапе развития российской государственности; раскрыть значение необходимости дальнейшего совершенствования нормативных правовых основ, обеспечивающих реализацию государственных интересов в области социально-экономического развития Арктической зоны.

В результате исследования были разработаны предложения по развитию правового регулирования государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны, предложены меры по устранению пробелов в законодательстве, препятствующих эффективной защите прав резидентов и коренных народов Арктической зоны.

Ключевые слова: Арктика, предпринимательская деятельность, государственная поддержка, государственное управление.

A LEGAL ASSESSMENT OF SOME ADMINISTRATIVE AND LEGAL MEASURES OF STATE SUPPORT OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN THE ARCTIC ZONE OF RUSSIA AND THEIR FURTHER DEVELOPMENT

Research article

Voskresenskaya E.¹*, Vorona-Slivinskaya L.²

¹ ORCID : 0000-0003-2995-7001;

² ORCID : 0000-0002-3828-5633;

^{1,2} Saint Petersburg State University of Architecture and Civil Engineering, Saint-Petersburg, Russian Federation

* Corresponding author (elenvoskr[at]mail.ru)

Abstract

The formation of an effective management mechanism for the Russian Arctic region is an extremely relevant task in the comprehensive implementation of Russia's state policy on the development of the Arctic. The basis of the research article is the study of issues related to the regulatory legal framework: the definition of the Arctic zone of Russia, the management of the socio-economic development of the Arctic zone, the system of subjects of state administration in the sphere in question, as well as the legal analysis of measures to support the residents of the Arctic zone and directions of development to ensure the rights of indigenous peoples living in the Arctic zone. The purpose of the study is to analyze the normative legal framework, law enforcement practice and scientific developments, as well as to develop proposals aimed at improving legislation and law enforcement practice, for which the following tasks were solved: to study the normative legal framework of state management of socio-economic development of the Arctic zone at the present stage of development of Russian statehood; to reveal the importance of the necessity of further improvement of the regulatory legal framework, ensuring the implementation of state interests in the socio-economic development of the Arctic zone.

As a result of the research, proposals for the development of legal regulation of state management of socio-economic development of the Arctic zone were developed, measures to eliminate gaps in legislation that prevent the effective protection of the rights of residents and indigenous peoples of the Arctic zone were suggested.

Keywords: the Arctic, entrepreneurial activity, government support, public administration.

Введение

Модернизация нормативной правовой базы в сфере государственного управления социально-экономическим развитием Арктической зоны Российской Федерации действительно привела к качественным изменениям правового статуса субъектов указанной зоны. С учетом этого представляется возможным более подробно проанализировать данные меры с целью выявить их достоинства и недостатки, сформировать предложения по устранению последних, а также взять на себя смелость предложить меры по дальнейшей модернизации нормативных правовых основ в данной сфере.

Методы и принципы исследования

Методы и принципы исследования составили универсальные диалектические положения о всеобщей связи и взаимной обусловленности явлений. С целью обеспечения полноты исследования и научной достоверности его результатов применялись общенаучные (анализ, синтез, системный подход и др.) и частнопроводные (формально-юридический, сравнительно-правовой и историко-правовой) методы.

При анализе за основу авторы использовали подход, при котором принятые за последние годы меры поддержки предпринимателей в Арктической зоне следует квалифицировать как направленные на формирование льготного правового режима в указанном пространстве. С учетом этого анализируемые меры следует рассматривать как разновидность правовых льгот – исключений, направленных на создание особого правового режима, в рамках которого отдельные категории лиц приобретают дополнительные преимущества правового и иного характера и (или) снижают (исключают) необходимость исполнения отдельных обязанностей [7, С. 115].

С учетом специфики введенных мер поддержки мы с определенной долей условности дифференцируем их на административно-правовые и налоговые. Административно-правовые меры поддержки преимущественно представляют собой дополнительные гарантии свободной предпринимательской деятельности для таких резидентов посредством усложнения процедур контроля (надзора), предоставления дополнительных возможностей и повышенных гарантий защищенности. Налоговые меры поддержки направлены на снижение налоговой нагрузки резидентов Арктической зоны как за счет снижения ставок по отдельным видам налогов, так и за счет субсидирования страховых взносов. Начнем анализ с административно-правовых мер поддержки.

Обсуждение

К первой из рассматриваемых нами административно-правовых мер поддержки для резидентов Арктической зоны России относится усложненная процедура проверки деятельности данных резидентов. В частности, определены сокращенные сроки проведения проверок резидентов Арктической зоны и обязательное согласование таких проверок с Минвостокразвития по правилам, установленным Приказом Минвостокразвития от 13.08.2020 № 113 [10]. Безусловно, столь усложненная процедура проверки резидентов Арктической зоны – важная гарантия их защищенности от злоупотреблений со стороны органов государственного и муниципального контроля (надзора). Более того, в настоящее время действует общий запрет на проведение контрольно-надзорных мероприятий за некоторыми исключениями, введенный Правительством Российской Федерации [5].

К сожалению, отдельные субъекты государственного (муниципального) контроля (надзора) могут стремиться «обходить» данные запреты посредством издания писем.

Так, в свое время, Ростехнадзор предусмотрел, что внеплановые проверки субъектов проводятся им независимо от оснований, согласования с органами прокуратуры не требуется, что является противоречием закона [4]. Введенное законом участие органов прокуратуры было введено для снижения административного вмешательства в предпринимательскую деятельность [12].

Во избежание возникновения описанного риска мы рекомендуем резидентам Арктической зоны в случае возникновения подобных ситуаций немедленно обращаться как в органы прокуратуры в случае проверки по таким основаниям, а также параллельно инициировать судебную процедуру оспаривания письма органа государственного или муниципального контроля по правилам оспаривания актов с нормативными свойствами [3].

Вторая административно-правовая мера поддержки, которая заслуживает нашего пристального внимания с учетом предмета исследования, – предоставление (сдача в аренду) резидентам Арктической зоны публичных земельных участков, без необходимости участия в торгах при условии, что резидент на данном участке будет осуществлять инвестиционную деятельность. Это существенное отличие для резидентов Арктической зоны в отличие от резидентов того же Свободного порта «Владивосток»: последним земельные участки предоставляются только по итогам торгов [8].

Мы оцениваем данную меру, в целом, как положительную, поскольку она облегчает возможность получения публичных земельных участков резидентами Арктической зоны и позволяет им без финансовых затрат осуществить реализацию инвестиционного проекта.

Одновременно с этим нам важно отметить следующее. Аренда предполагает всего лишь наделение арендатора правами пользования и (или) распоряжения вверенного ему арендодателем имущества. В случае с резидентами Арктической зоны аренда земельного участка преимущественно предоставляется с целью строительства такими резидентами разного рода объектов недвижимости (в том числе инфраструктурных) на территории Арктической зоны (отчасти это следует из смысла положений п. 1) ч. 5 Федерального закона «О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации» от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ (далее – 193-ФЗ) [2], хоть они и связаны с полномочиями уполномоченного федерального органа. При этом в силу взаимосвязанных положений Гражданского кодекса Российской Федерации (ст. 219, п. 2 ст. 263 и п. 1 ст. 272) [1] права на недвижимое имущество, которое собственник земельного участка возвел или создал для себя (то есть от своего имени), принадлежат такому собственнику, если только собственник и арендатор прямо не оговорили иное в соответствующем договоре [2]. Как следствие, и право на «горизонтальное разделение» (дифференциация земельного участка с постройками на нем на два объекта – земельный участок и постройку, например, здание, сооружение или

иное) [6, С. 78] у резидента Арктической зоны отсутствует, что подтверждается и позицией, сформированной еще в 2013 г. Президиумом Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (ныне упразднен) в деле № А32-29673/2011 [28]. Более того, в силу принципа свободы договора («можно все, что не запрещено законом»), возникают определенные предпосылки для умаления прав резидента как более «слабой» стороны правоотношений в сфере социально-экономического развития Арктической зоны.

В этой связи целесообразно предусмотреть специальные правовые механизмы, предусматривающие возможность резидента выкупить земельный участок. Например, начать возможно с изменения примерной формы соглашения об инвестиционной деятельности, утвержденной Минвостокразвития [11], включив в него условие о распределении прав на недвижимое имущество если инвестиционная деятельность резидента Арктической зоны предполагает создание такового. Данное условие изначально позволит сторонам инвестиционного соглашения более тщательно задуматься о будущем той недвижимости, которая будет создана на земельном участке, и более ответственно подходить к решению об участии в инвестиционном проекте в Арктической зоне. В дальнейшем, конечно, целесообразно разработать специальные (в идеале, льготные) условия выкупа земельных участков, которые первоначально были арендованы для целей инвестирования в развитие Арктической зоны Российской Федерации. Во многом это важно и с целью реализации принципа единства судьбы прав на земельный участок и построенное на нем здание и, в конечном счете, обеспечения стабильности гражданского оборота и уверенности инвесторов в том, что их инвестиции окупятся, в том числе за счет получения права собственности на созданные ими объекты недвижимости.

В части последнего следует отметить, что, хоть и в отсутствие связи с арендой, ряд российских регионов, территории которых отнесены к Арктической зоне Российской Федерации, уже успешно внедрили и применяют льготные условия для выкупа земельных участков, находящихся на указанной территории. Например, на территории Республики Карелия земельный участок возможно выкупить по льготной цене, составляющей 15% от кадастровой или рыночной стоимости такого участка, а участки, на которых расположены туристические объекты недвижимости – по цене 20% от кадастровой стоимости земельного участка [9].

Заключение

В качестве административно-правовой меры поддержки также возможно выделять предусмотренный в ст. 17 193-ФЗ механизм защиты резидентов Арктической зоны, по которому последние могут обратиться за защитой к управляющей компании, а последняя будет вправе представлять их интересы в суде, в том числе инициировать судебные процессы по делам из административных и публичных правоотношений посредством подачи исков, «защите прав и законных интересов неопределенного круга лиц-резидентов Арктической зоны» [2]. Подобную меру авторы статьи критически оценили, и сделали выводы:

1) недопустимо формулировать возможность представительства управляющей компании и защиту интересов резидентов через право, рассматриваемая функция должна входить в перечень ее обязанностей, иначе управляющая компания может отказаться от представления интересов резидента, обратившегося к ней, ничем свой отказ не мотивируя.

2) закрытый перечень (*numerus clausus*) категорий дел, по которым управляющая компания вправе представлять интересы резидентов. В связи с чем, в ряде случаев возникает компания ситуацию «конфликта интересов», когда ответчиком по исковому заявлению резидента является единственный акционер управляющей компании - Минвостокразвития [13].

Авторы полагают, что рассмотренную норму 193-ФЗ, необходимо дополнить решением вопроса о финансовых основах такого представительства, что является очень важным аспектом. Учитывая принцип свободы договора, управляющая компания имеет право представлять интересы резидента Арктической зоны с оплатой ей стоимости услуг.

В настоящее время рассмотренная мера поддержки предпринимателей, осуществляющих деятельность в Арктике неэффективна. Авторы предлагают изменить редакцию ст. 17 193-ФЗ:

«Статья 17. Защита интересов резидентов Арктической зоны

1. Управляющая компания за свой счет представляет и защищает права и интересы обратившихся к ней резидентов Арктической зоны в суде.

2. Управляющая компания выступает со всеми правами истца, ответчика или заинтересованного лица на стороне резидента Арктической зоны при условии, что это не приводит к возникновению конфликта интересов.

Однако, следует отметить, что рассмотренные в статье административно-правовые меры поддержки, не являются исчерпывающими.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Все статьи проходят рецензирование. Но рецензент или автор статьи предпочли не публиковать рецензию к этой статье в открытом доступе. Рецензия может быть предоставлена компетентным органам по запросу.

Conflict of Interest

None declared.

Review

All articles are peer-reviewed. But the reviewer or the author of the article chose not to publish a review of this article in the public domain. The review can be provided to the competent authorities upon request.

Список литературы / References

1. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) : федер. закон: [от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 25.02.2022] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 05.12.1994. – № 32. – Ст. 3301.1.
2. Российская Федерация. Законы. О государственной поддержке предпринимательской деятельности в Арктической зоне Российской Федерации: федер. закон: [от 13.07.2020 г. № 193-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 02.07.2021] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 20.07.2020. – № 29. – Ст. 4503.
3. Российская Федерация. Законы. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации: федер. закон: [от 08.03.2015 № 21-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 30.12.2021] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 09.03.2015. – № 10. – Ст. 1391.
4. Российская Федерация. Законы. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон: [от 26.12.2008 № 294-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 08.12.2020] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 29.12.2008. – № 52. – Ч. I. – Ст. 6249.
5. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства Российской Федерации от 10.03.2022. - № 336 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 14.03.2022. – № 11. – Ст. 1715.
6. Бевзенко Р.С. Избранное из блога / Р.С. Бевзенко //zakon.ru/bevzenko. – М.: Закон, 2020. – 91 с.
7. Морозова И.С. Теория правовых льгот : дис. ... д-ра юр. наук / И.С. Морозова. – Саратов, 2007. – 449 с.
8. Вопросы и ответы по теме «Поддержка бизнеса». - URL: <https://erdc.ru/supports/> (дата обращения: 30.09.2022 г.)
9. Имущественная поддержка резидентов Арктической зоны в Республике Карелия. Итоги 2021 года. - URL: <https://invest.kr-rk.ru/support-measures/imushchestvennaya-podderzhka> (дата обращения: 30.09.2022 г.)
10. Об утверждении Порядка согласования внеплановых проверок, а также заявленных органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля оснований для их проведения в отношении резидентов Арктической зоны Российской Федерации: приказ Минвостокразвития России от 13.08.2020 № 113. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012220081> (дата обращения: 30.09.2022 г.)
11. Об утверждении примерной формы соглашения об осуществлении инвестиционной деятельности в Арктической зоне Российской Федерации: приказ Минвостокразвития от 13.08.2020 № 110. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012220084> (дата обращения: 30.09.2022 г.)
12. Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/304318-5> (дата обращения: 30.09.2022 г.)
13. Постановление Президиума ЦИК СССР от 15.04.1926 «Об объявлении территорией Союза ССР земель и островов, расположенных в Северном Ледовитом океане». - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=8470#09072480928568902> (дата обращения: 30.09.2022 г.)

Список литературы на английском языке / References in English

1. Rossijskaja Federacija. Zakony. Grazhdanskij kodeks Rossijskoj Federacii (chast' pervaja) [Russian Federation. Laws. Civil Code of the Russian Federation (Part One)]: Federal Law : from 30.11.1994 № 51-FL: official. text as of 25.02.2022] // Sobraie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. – 05.12.1994. – № 32. – P. 3301.1. [in Russian]
2. Rossijskaja Federacija. Zakony. O gosudarstvennoj podderzhke predprinimatel'skoj dejatel'nosti v Arkticheskoj zone Rossijskoj Federacii [Russian Federation. Laws. On the state support of entrepreneurial activity in the Arctic Zone of the Russian Federation] : federal law: [from 13.07.2020. № 193-FL: official text as of 02.07.2021] // Sobraie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. – 20.07.2020. – № 29. – P. 4503. [in Russian]
3. Rossijskaja Federacija. Zakony. Kodeks administrativnogo sudoproizvodstva Rossijskoj Federacii [Russian Federation. Laws. Code of Administrative Court Procedure of the Russian Federation] : Federal Law: [from 08.03.2015 № 21-FL: official text as of 30.12.2021] // Sobraie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. – 09.03.2015. – № 10. – P. 1391. [in Russian]
4. Rossijskaja Federacija. Zakony. O zashhite prav juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja [Russian Federation. Laws. On the protection of the rights of legal persons and individual entrepreneurs in the exercise of state control (supervision) and municipal control] : federal law: [from 26.12.2008 № 294-FL: official text as of 08.12.2020] // Sobraie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. – 29.12.2008. – № 52. – Pt. I. – P. 6249. [in Russian]
5. Ob osobennostjah organizacii i osushhestvlenija gosudarstvennogo kontrolja (nadzora), municipal'nogo kontrolja [On peculiarities of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control] : Decree of the Government of the Russian Federation of 10.03.2022. - № 336 // Sobraie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii [Collection of Legislation of the Russian Federation]. – 14.03.2022. – № 11. – P. 1715. [in Russian]
6. Bevzenko R.S. Izbrannoe iz bloga [Selections from the blog] / R.S. Bevzenko //zakon.ru/bevzenko. – М.: Закон, 2020. – 91 p. [in Russian]
7. Morozova I.S. Teorija pravovyh l'got [Theory of Legal Benefits] : diss. ... of PhD in Law / I.S. Morozova. – Saratov, 2007. – 449 p. [in Russian]
8. Voprosy i otvety po teme "Podderzhka biznesa" [Questions and Answers on "Business Support"]. - URL: <https://erdc.ru/supports/> (accessed: 30.09.2022) [in Russian]

9. Imushhestvennaja podderzhka rezidentov Arkticheskoy zony v Respubliki Karelija. Itogi 2021 goda [Property support for residents of the Arctic zone in the Republic of Karelia. Results of 2021]. - URL: <https://invest.kr-rk.ru/support-measures/imushchestvennaya-podderzhka> [Property support for residents of the Arctic zone in the Republic of Karelia. Results of 2021] (accessed: 30.09.2022) [in Russian]

10. Ob utverzhdenii Porjadka soglasovanija vneplanovyh proverok, a takzhe zajavlennyh organami gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i organami municipal'nogo kontrolja osnovanij dlja ih provedenija v otnoshenii rezidentov Arkticheskoy zony Rossijskoj Federacii [On approval of the procedure for agreeing unscheduled inspections, as well as the grounds declared by state control (supervision) bodies and municipal control bodies in relation to residents of the Arctic Zone of the Russian Federation] : Order of the Ministry for the Development of the Russian Federation of 13.08.2020 № 113. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012220081> (accessed: 30.09.2022) [in Russian]

11. Ob utverzhdenii primernoj formy soglashenija ob osushhestvlenii investicionnoj dejatel'nosti v Arkticheskoy zone Rossijskoj Federacii [On Approval of the Model Form of Agreement on the Implementation of Investment Activity in the Arctic Zone of the Russian Federation] : Order of the Ministry of Foreign Economic Development of 13.08.2020 № 110. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202012220084> (accessed: 30.09.2022) [in Russian]

12. Pojasnitel'naja zapiska k proektu federal'nogo zakona "O vnesenii izmenenija v stat'ju 10 Federal'nogo zakona "O zashhite prav juridicheskikh lic i individual'nyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipal'nogo kontrolja" [Explanatory note to the draft federal law "On Amending Article 10 of the Federal Law "On the Protection of the Rights of Legal Entities and Individual Entrepreneurs in the Implementation of State Control (Supervision) and Municipal Control]. - URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/304318-5> (accessed: 30.09.2022) [in Russian]

13. Postanovlenie Prezidiuma CIK SSSR ot 15.04.1926 "Ob ob'javlenii territoriej Sojuza SSR zemel' i ostrovov, raspolozhennyh v Severnom Ledovitom okeane" [Resolution of the Presidium of the Central Executive Committee of the USSR of 15.04.1926 "On Declaring the Territory of the Union of Soviet Socialist Republics of the lands and islands located in the Arctic Ocean"]. - URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=8470#09072480928568902> (accessed: 30.09.2022). [in Russian]