

ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ДОГОВОРА О КОМПЛЕКСНОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИИ

Статья посвящена правовой природе договора о комплексном развитии территории. Исследуется актуальный вопрос соотношения гражданско-правового и административно-правового договора применительно к договору о комплексном развитии территории, представлены различные концепции административного договора, характерные для современной правовой доктрины. Проводится анализ существенных условий договора о комплексном развитии территории, в результате которого делается вывод о гражданско-правовой природе договора, но при наличии в качестве квалифицирующих признаков административных предпосылок и особенностей субъектного состава в виде обязательного присутствия публичного субъекта. Предметом исследования выступили нормы законодательства Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере развития территорий, научные идеи, концепции и положения современных научных исследований. Цель работы – установление правовой природы договора о комплексном развитии территории, что необходимо для решения вопроса об установлении необходимого правового регулирования и формирования соответствующей правоприменительной практики. Исследование проводилось при использовании таких общенаучных методов правового исследования, как диалектический, анализ, а также специально-юридических методов – формально-юридического и межотраслевого.

**СЕРГУНИНА
Наталья Алексеевна**

заместитель Мэра Москвы
(г. Москва),

post@urexpert.ru

**Правовая природа договора;
развитие территории;
комплексное развитие
территории;
договор о комплексном
развитии территории;
административные
предпосылки договора;
административный договор**

Natalia A. SERGUNINA

Deputy Mayor of Moscow
(Moscow),

post@urexpert.ru

LEGAL NATURE OF THE AGREEMENT ON THE INTEGRATED DEVELOPMENT OF TERRITORY

**Legal nature of contract;
territory development;
integrated development
of territory;
agreement on the integrated
development of territory;
administrative conditions
of contract;
administrative contract**

The article is devoted to legal nature of the agreement on the integrated development of territory. The actual question of the relationship between civil law and administrative law contract as applied to the contract for the integrated development of the territory is investigated, various concepts of the administrative contract characteristic of modern legal doctrine are presented. The analysis of the essential conditions of the agreement on the complex development of the territory is carried out, as a result of which the conclusion is made about the civil-legal nature of the agreement, but if there are administrative prerequisites and features of the subject composition in the form of mandatory presence of a public entity. The subject of the research was the norms of the legislation of the Russian Federation governing relations in the field of territorial development, scientific ideas, concepts and provisions of modern scientific research. The purpose of the work is to establish the legal nature of the agreement on the integrated development of the territory, which is necessary to resolve the issue of establishing the necessary legal regulation and the formation of relevant law enforcement practice. The study was conducted using such general-law methods of legal research as dialectical, analysis, as well as such special legal methods as formal legal and intersectoral methods.

Определяя правовую природу договора о комплексном развитии территории, в первую очередь необходимо ответить на вопрос: можно ли данный договор отнести к административным договорам, ибо одной стороной договора всегда является орган государственной власти или местного самоуправления?

Впервые о существовании административных договоров писал русский административист начала XX в. А. И. Елистратов [1], который считал, что административные договоры так же реальны, как и договоры частного права. Вслед за ним об административном договоре писал В. Л. Кобалевский [2, с. 136–137]. С 30-х гг. XX в. публикации об административных договорах пропали практически на 30 лет. В 60-е гг. XX в. административные договоры обрели «вторую жизнь» в трудах Ц. А. Ямпольской [3, с. 132] и В. И. Новоселова [4, с. 201].

Как писали в конце прошлого века А. П. Алехин и Ю. М. Козлов, «административный договор – это относительно новое и еще недостаточно осмысленное явление, ибо сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников» [5, с. 201].

Среди ученых нет единства мнения о понятии административного договора.

А. В. Демин определяет административный договор как «управленческое соглашение не менее двух субъектов административного права, заключенное на основе норм административного права в публичных интересах, опосредующее горизонтальные (координационные) управленческие отношения, правовой режим которого содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права» [6, с. 29].

В. А. Юсупов утверждал, что «административный договор – это определенное актами административного права соглашение двух или более субъектов, из которых один или все являются обязательно органами государственного управления либо их законными представителями, и это соглашение направлено на установление, изменение или прекращение административных прав и обязанностей у органов государственного управления, субъективных имущественных или неимущественных прав у граждан и их социальных формирований» [7, с. 73].

Проблемы применения административных договоров в условиях развивающихся рыночных отношений рассматривал в своих трудах Д. Н. Бахрах. Административный договор он определял как «основанный на административно-правовых нормах и выработанный в публичных интересах в результате добровольного согласования воли двух (либо

более) субъектов административного права, одним из которых всегда выступает субъект административной власти, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников» [8, с. 340].

В. И. Новоселов считает, что административный договор – это «соглашение между исполнительным органом государственной власти или органом местного самоуправления, с одной стороны, и гражданином, предприятием либо иным субъектом, с другой стороны, об осуществлении деятельности, имеющей обоюдное значение для государства либо местного самоуправления, и для субъекта исполнительной деятельности по вопросам, входящим во властную компетенцию исполнительного органа» [4, с. 14].

В формировании идеи административного договора сыграло свою роль европейское административное право (немецкое и французское), у истоков которого стояли такие ученые, как Р. Лабанд, У. А. Апелът, Р. Штерн (Германия), А. Лабадер, Г. Жез, М. Валин (Франция). В законодательстве этих стран в настоящее время четко регламентируется понятие административного договора и определяется сфера его применения.

Для административного договора свойствен ряд признаков, отделяющих его от иных видов договоров, прежде всего от гражданско-правовых. Среди таких признаков можно выделить цель, предмет, участие публично-правового субъекта, волю сторон договора.

Цель – это предвосхищение в мышлении результата деятельности и путей его достижения с помощью определенных средств. Согласно словарю В. И. Даля под целью понимается «конечное желание, стремление, намерение» [9, с. 578].

Цель административного договора, как и любая другая цель, также предполагает достижение определенного результата. Отличительная особенность административного договора состоит в том, что его цель является публичной, так как она служит для реализации публичных интересов. Под публичным интересом в отечественной административной науке понимается признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития [10, с. 55]. Иными словами, целью административного договора выступает удовлетворение и реализация признанных государством экономических, социальных, духовных, культурных потребностей общества.

Однако необходимо оговориться, что определение публичной цели договора через призму публичных интересов весьма условно. Единой концепции правового интереса до сих пор не выработано, несмотря на то, что соотношение публичного и частного правового интереса представляет собой пробле-

му, играющую одну из ведущих ролей в современной правовой науке, что признается и российскими, и зарубежными учеными.

Категория интереса рассматривается правоведами как: основание возникновения, изменения и прекращения правоотношений; социальное явление, не входящее в содержание права; цель реализации права; осознанная необходимость удовлетворения потребности [11, с. 27–28].

Цели административных договоров предопределяет компетенция вступающего в административный договор публичного субъекта, который, реализуя с помощью таких договоров свои функции, действует в установленных целях. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть публично-властный субъект более детально.

Н. М. Конин считает, что цель административного договора – это «достижение общественно значимых результатов» [12, с. 139].

И. Ю. Синдеева полагает, что «цель административного договора является не только правовым результатом (как у любого договора вообще без учета отраслевой принадлежности), а публично-правовым интересом» [13, с. 66].

Таким образом, очевидно, что цель административного договора является одной из основных его особенностей и заключается в достижении общественно значимых результатов и осуществлении властных полномочий государственного органа.

Вступать в административный договор может и такой публичный субъект, как орган местного самоуправления, также обладающий признаками публичной власти. Органы местного самоуправления обладают публично-властным статусом, реализуют свою деятельность в сфере публичного управления.

Воля сторон административного договора основывается на общедоговорном принципе автономии воли участников, который выражается путем свободного волеизъявления сторон. В административном договоре волеизъявление сторон может быть выражено как прямым, так и косвенным способом.

Предмет административного договора значительно шире предмета частного правового договора. А. С. Ротенберг подчеркивает, что «в самом общем виде предмет административного договора представляет действия управленческого характера. Свое развернутое выражение предмет получает в правах и обязанностях, представляющих важнейший элемент непосредственно правового механизма обеспечения требуемого поведения. Посредством прав и обязанностей конструируются модели поведения сторон, осуществление которого должно обеспечить достижение договорной цели» [14, с. 88].

А. Ю. Мелехова считает, что под предметом административного договора следует понимать «ор-

ганизационно-управленческие действия (вопросы управления и саморегулирования) органов государственного управления в целях достижения общественно значимого результата, урегулирования управленческих отношений, согласования публичного и частного интереса» [15, с. 54].

Представляется, что основной особенностью административного договора является его специфический правовой режим, который содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права (гражданского права).

Также важна роль государственного органа при заключении и реализации административного договора, который выступает как компетентный орган, реализующий управленческие функции и наделенный властными полномочиями. И здесь мы согласны с А. В. Деминым, который считает, что именно в этом главное отличие административного договора от гражданско-правового [6, с. 36]. Заключить административный договор может тот государственный орган, в компетенции которого предусмотрено данное полномочие. По мнению А. В. Демина, требование компетентности государственного участника является главным условием действительности административного договора [6, с. 37–38], с чем трудно не согласиться.

Однако необходимо отметить, что в нашем государстве до сих пор не разработана окончательная концепция правового регулирования административного договора. В настоящее время так и не создана единая законодательная основа для административного договора, поэтому тема административного договора не теряет своей актуальности и дискуссионности по сей день. Очевидно одно: административный договор необходимо рассматривать как правовую форму управления. Тем самым административный договор имеет управленческое (организационное) содержание и регулируется нормами административного права.

Как правило, «административный договор не обеспечен судебной защитой, и невыполнение одной из сторон или обеими сторонами взятых на себя обязательств не влечет применения имущественных санкций» [16, с. 48].

Рассмотрев признаки административных договоров в целом, определим элементы административно-правового и гражданско-правового начала, которые характерны для договора о комплексном развитии территории.

Как верно отметила Е. Б. Козлова применительно к договору о развитии застроенной территории, необходимо «установить, какова цель данного договора – достижение общественно значимых результатов и реализация властных функций органа местного самоуправления или возникновение гражданско-правовых правоотношений» [17, с. 275].

Считаем, что это будет целесообразно сделать и в отношении определения правовой природы договора о комплексном развитии территории. Тем более, как мы говорили, цель является основополагающей характеристикой любого договора.

Кроме того, важно определить и предмет договора о комплексном развитии территории и сопоставить его с административным договором, ибо, как мы показали, для административных договоров характерен особый предмет.

Согласно п. 9 ст. 46.9 Градостроительного кодекса РФ (далее – ГрК РФ) правообладатель (правообладатели) готовит проект планировки территории и проект межевания территории, а также проект договора и в случае, если правообладателей не менее чем два, соглашение. Подготовка данных документов происходит в соответствии со ст. 45 ГрК РФ, а также градостроительным регламентом и местными нормативами градостроительного проектирования.

В соответствии с подп. 4 п. 1 ст. 8 ГрК РФ к полномочиям органов местного самоуправления поселений в области градостроительной деятельности относится утверждение документации по планировке территории. Уполномоченный орган местного самоуправления осуществляет проверку проекта планировки территории и проекта межевания территории, по результатам которой утверждает представленные проекты или принимает решение об отклонении таких проектов и о направлении их на доработку.

Документация по планировке территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей, утверждается без проведения общественных обсуждений или публичных слушаний. Это исключает неопределенность результатов и способствует снижению инвестиционных рисков, что важно для представителей в первую очередь бизнес-сообщества.

Из анализа обязательств сторон, вытекающих из договора о комплексном развитии территории, следует, что основной целью договора является осуществление своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц деятельности по комплексному и устойчивому развитию территории. В результате исполнения договора о комплексном развитии территории лицо, осуществляющее комплексное развитие территории, которое можно именовать инвестором, получает прибыль от строительства жилья, от эксплуатации объектов деловой и развлекательной инфраструктуры.

Предмет договора о комплексном развитии территории сводится к тому, что лицо, осуществляющее комплексное развитие территории, обязуется подготовить проект планировки территории и проект межевания, а также построить объекты недвижимости по проекту планировки и договору о комплексном

развитии территории. При этом построенные объекты полностью переходят в собственность застройщика, за исключением объектов инфраструктуры.

Объекты коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур развиваемой территории могут создаваться за счет как инвестора, так и органа местного самоуправления (включая объекты здравоохранения и образования).

Аналогичным образом в соответствии с договором о комплексном развитии территории могут быть разделены между сторонами и обязанности по благоустройству территории.

Таким образом, договор о комплексном развитии территории имеет специфические цели и предмет, направленные на строительство новых объектов недвижимости, возникновение права собственности на построенные или реконструированные объекты недвижимости, что регулируется гражданским законодательством и имеет гражданско-правовой характер.

Договором могут быть предусмотрены обязательства лица, заключившего договор, безвозмездно передать в муниципальную собственность после окончания строительства объекты коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, а также иные объекты, строительство которых осуществлялось за счет средств лица, заключившего договор. В таком случае в договоре должен быть указан перечень таких объектов и условия их передачи.

Градостроительный кодекс РФ не устанавливает особенностей такой передачи. Необходимо помнить, что основания возникновения и порядок осуществления права собственности регулируются гражданским законодательством (ст. 2 Гражданского кодекса РФ). В свою очередь, договор о комплексном развитии территории будет являться основанием для возникновения у органа местного самоуправления права собственности на объекты недвижимости и инфраструктуры.

Согласно положениям ГрК РФ на орган местного самоуправления возлагается обязанность по изъятию объектов недвижимости независимо от того, кто инициирует процедуру комплексного развития территории, т.е. это всегда осуществляется силами и за счет средств органа местного самоуправления.

Согласно гражданскому законодательству принудительное изъятие имущества представляет собой форму публично-правового вмешательства в частные дела собственника, что возможно в соответствии с гражданским законодательством в общественных интересах в исключительных случаях.

Важно отметить, что законодательством предусматриваются определенные гарантии для собственников объектов недвижимости, подлежащих принудительному изъятию. Одной из таких гарантий

является обязанность органа местного самоуправления предоставить правообладателям возмещение в связи с изъятием данных объектов недвижимого имущества в течение определенного времени.

Что же касается второй стороны договора о комплексном развитии территории – органа местного самоуправления, то в соответствии с ГрК РФ его деятельность направлена исключительно на обеспечение выполнения обязательств лица, осуществляющего деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории (ст. 46.9 и 46.10 ГрК РФ).

Исходя из п. 34 ст. 1 ГрК РФ комплексное и устойчивое развитие территории осуществляется в целях эффективного использования территории главным образом путем деятельности по архитектурно-строительному проектированию, строительству и реконструкции объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения и необходимых для функционирования таких объектов и обеспечения жизнедеятельности граждан объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур.

К аналогичному выводу можно прийти, проанализировав предлагаемое в законопроекте № 503785-7 [18] определение комплексного развития территории как обеспечения при осуществлении градостроительной деятельности гармоничного сочетания различных видов разрешенного использования земельных участков и объектов капитального строительства, размещения объектов капитального строительства жилого, производственного, общественно-делового и иного назначения, а также необходимых для их функционирования объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур в целях создания комфортных условий для проживания граждан, формирования благоприятной среды жизнедеятельности человека и общества, обеспечения социального, экономического и экологически сбалансированного развития территории.

Поэтому отношения, складывающиеся между органом местного самоуправления и лицом, заключившим договор (правообладателем или правообладателями в случае заключения договора по инициативе правообладателей земельных участков и (или) расположенных на них объектов недвижимого имущества), по договору о комплексном развитии территории направлены на выполнение строительных работ в целях эффективного использования территории, а также в случаях, предусмотренных ГрК РФ, на передачу объектов строительства в государственную (муниципальную) собственность. Такая деятельность напрямую не связана с осуществлением органом местного самоуправления организационно-управленческих действий, как, например, это предполагается при заключении и реализации административного договора.

В данном случае речь идет о гражданско-правовом регулировании указанных отношений, складывающихся между органом местного самоуправления и лицом, заключившим договор о комплексном развитии территории.

Таким образом, анализ правовой природы договора о комплексном развитии территории показал, что основная цель данного договора – это не организационно-управленческие действия органа местного самоуправления, что характерно для административных договоров, а возникновение гражданско-правовых правоотношений, направленных на строительство новых объектов недвижимости и инфраструктуры, возникновение права собственности на построенные или реконструированные объекты.

Однако роль органов местного самоуправления при заключении и реализации договора о комплексном развитии территории также не следует нивелировать.

Договор о комплексном развитии территории подлежит отнесению к комплексным (межотраслевым) договорам, в нем ярко выражена гражданско-правовая природа.

В то же время для договора о комплексном развитии территории характерно наличие публично-правовых особенностей, которые можно отнести к предварительным (исходным) условиям или, как отмечала Е. Б. Козлова относительно договора о развитии застроенной территории, к административным предпосылкам [19, с. 16] договора о комплексном развитии территории.

В качестве административных предпосылок договора о комплексном развитии территории можно назвать следующие полномочия органа местного самоуправления:

- принятие решения о комплексном развитии территории;
- утверждение разработанной застройщиками документации по планировке территории;
- уведомление будущих застройщиков о комплексном развитии территории с предложением принять участие;
- принятие решения о проведении аукциона на право комплексного развития территории;
- принятие решения об изъятии объектов недвижимого имущества для целей комплексного развития территорий;
- предоставление застройщикам земельных участков на праве аренды без проведения торгов и др.

Данные административные предпосылки направлены исключительно на обеспечение выполнения обязательств лица, осуществляющего деятельность по комплексному и устойчивому развитию территории.

Пристатейный библиографический список

1. *Елистратов А. И.* Основные начала административного права. М., 1914 // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК»: сайт. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie10904.html> (дата обращения 15.04.2017).
2. *Кобалевский В. Л.* Очерки советского административного права. Киев, 1924.
3. *Ямпольская Ц. А.* О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10.
4. *Новоселов В. И.* К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3 // Юридическая научная библиотека издательства «СПАРК»: сайт. URL: <http://lawlibrary.ru/article1089053.html> (дата обращения 15.04.2017).
5. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации. М.: Зерцало-М, 2003.
6. *Демин А. В.* Общие вопросы теории административного договора. Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 1998.
7. *Юсупов В. А.* Правоприменительная деятельность органов государственного управления. М.: Юрид. лит., 1979.
8. *Бахрах Д. Н.* Административное право России: учебник для вузов. М.: Норма, 2000.
9. *Даль В. И.* Толковый словарь живого русского языка: в 4 т. Т. 4: Н-В. СПб., 1996.
10. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право. М.: БЕК, 1995.
11. *Козлова Е. Б.* Проблемы недействительности договора о развитии застроенной территории (в свете изменений гражданского законодательства) // Законы России: опыт, анализ, практика. 2004. № 5.
12. *Конин М. Н.* Административное право России: учебник. М.: ТК Велби; Проспект, 2006.
13. *Синдеева И. Ю.* Административный договор как институт административного права: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.
14. *Ротенберг А. С.* Административный договор: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 2006.
15. *Мелехова А. Ю.* О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011. № 4.
16. *Климкин Н. С.* Административный договор в системе договорных отношений в Российской Федерации // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2014. № 2 (30).
17. *Козлова Е. Б.* Система договоров, направленных на создание объектов недвижимости. М.: Контракт, 2013.
18. Законопроект «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования правового регулирования отношений по градостроительному зонированию и планировке территории, а также отношений по изъятию земельных участков для государственных и муниципальных нужд)» // Системы ГАС «Законотворчество»: сайт. URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/503785-7> (дата обращения: 20.11.2018).
19. *Козлова Е. Б.* Развитие системы договорных моделей, опосредующих создание объектов недвижимого имущества в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук. М., 2013.

References

1. *Elistratov A. I.* Basics of Administrative Law. Moscow, 1914. URL: <http://lawlibrary.ru/izdanie10904.html> (date of the application: 15.04.2017).
2. *Kobalevsky V. L.* Digest of Soviet Administrative Law. Kiev, 1924.
3. *Yampolskaya Ts. A.* On the Theory of Administrative Contract // Soviet State and Law. 1966. No. 10.
4. *Novoselov V. I.* On the Administrative Contracts // Legal Science. 1969. No. 3. URL: <http://lawlibrary.ru/article1089053.html> (date of the application: 15.04.2017).
5. *Alekhin A. P., Karmolitsky A. A., Kozlov Yu. M.* Administrative Law of the Russian Federation. Moscow, 2003.
6. *Demin A. V.* General Issues of the Theory of Administrative Contract. Krasnoyarsk, 1979.
7. *Yusupov V. A.* Law Enforcement Activity of Government Bodies. Moscow, 1979.
8. *Bakhrakh D. N.* Administrative Law of Russia: Textbook. Moscow, 2000.
9. *Dal V. I.* Explanatory Dictionary of the Living Russian Language. In 4 vol. Vol. 4: H-V. St. Petersburg, 1996.
10. *Tikhomirov Yu. A.* Public Law. Moscow, 1995.
11. *Kozlova E. B.* Problems of Invalidity of Contract on Built-up Territories (in Light of Changes in Civil Legislation) // Laws of Russia: Experience, Analysis, Practice. 2004. No. 5.
12. *Konin M. N.* Administrative Law of Russia: Textbook. Moscow, 2006.
13. *Sindeeva I. Yu.* Administrative Contract as Institution of Administrative Law: Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Moscow, 2009.

14. *Rotenberg A. S.* Administrative Contract: Thesis for a Candidate Degree in Law Sciences. Rostov-on-Don, 2006.
15. *Melekhova A. Yu.* Some Aspects of the Contents of Administrative Contract // Administrative Law and Procedure. 2011. No. 4.
16. *Klimkin N. S.* Administrative Contract in the System of Contractual Relations in the Russian Federation // Bulletin of Higher Educational Institutions. Volga Region. Social Sciences. 2014. No. 2 (30).
17. *Kozlova E. B.* System of Contracts for Creation of Non-Movable Assets. Moscow, 2013.
18. Draft Law "On Amendments to the Town Planning Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation (in Terms of Improving the Legal Regulation of Relations on City Planning Zoning and Territory Planning, as Well as Relations on the Withdrawal of Land Plots for State and Municipal Needs)". URL: <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/503785-7> (date of the application: 20.11.2018).
19. *Kozlova E. B.* Development of a System of Contractual Models Mediating the Creation of Real Estate in the Russian Federation: Thesis for a Doctor Degree in Law Sciences. Moscow, 2013.