



## **ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И ЮРИДИЧЕСКАЯ КВАЛИФИКАЦИЯ СОГЛАШЕНИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ИНВЕСТОРАМИ О СТРОИТЕЛЬСТВЕ ОБЪЕКТОВ НЕДВИЖИМОСТИ**

**С.Р. ГЛАДКИХ, А.В. ГРЕДАСОВ, С.С. ЩЕРБИНИН**

Гладких Сергей Рудольфович

Юрист Аналитического правового центра "Юридический Дом "Юстицинформ". Специалист по гражданскому, налоговому праву, по гражданскому и арбитражному процессу. Аспирант Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.

Родился 29 апреля 1977 г. в Москве. Окончил МГЮА в 2001 г. Имеет ряд публикаций в юридических журналах, соавтор Комментария к новому Гражданскому процессуальному кодексу РФ (2003 г.), Комментария к новому Закону о государственных и муниципальных унитарных предприятиях (2003).

Гредасов Александр Вячеславович

Юрисконсульт Ассоциации квартирно-правовых служб Краснодарского края. Специалист по жилищному праву.

Родился 28 ноября 1979 г. в г. Краснодаре. В 2001 г. окончил юридический ф-т Кубанского государственного университета.

Щербинин Сергей Сергеевич

Руководитель Аналитического правового центра ЗАО "Юридический Дом "Юстицинформ". Специалист по гражданскому, конституционному праву. Кандидат юридических наук.

Родился 26 января 1975 г. в Москве. В 1997 г. окончил юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова.

Автор [Комментария](#) к Закону об экспортном контроле (2002), Комментария к Закону об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений (2002), соавтор Комментария к новому Закону о государственных и муниципальных унитарных предприятиях (2003), а также статей в научных сборниках, юридических и экономических журналах.

Во многих регионах Российской Федерации распространенным явлением стало заключение органами местного самоуправления с инвесторами соглашений о строительстве объектов недвижимости, в том числе таких, где обязанностью органов местного самоуправления является предоставление земельных участков инвесторам (застройщикам) при условии передачи в муниципальную собственность по окончании строительства части построенного жилья. Также часто на уровне субъектов РФ или органов местного самоуправления принимаются нормативные акты, которые обязывают инвесторов (застройщиков), планирующих строительство объектов жилой либо промышленной инфраструктуры на территории муниципальных образований, уплачивать на внебюджетные счета органов местного самоуправления определенные денежные средства либо в качестве долевого участия в строительстве объектов социальной и инженерной инфраструктуры муниципального образования, либо в качестве сбора.

Следует отметить, что подобная практика вызвана, с одной стороны, нерешенностью проблем нормального финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления, что обуславливается отсутствием четкого разграничения расходов и доходов между бюджетами разного уровня, несовершенством механизма межбюджетного регулирования, недостатками бюджетного законодательства. В настоящее время в Государственной Думе РФ рассматривается пакет законопроектов, предусматривающий внесение изменений в налоговое и бюджетное законодательство РФ, направленных на оптимизацию межбюджетного регулирования и предоставления большей финансовой независимости регионам.

С другой стороны, практика переложения бремени финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления в сфере социально-экономического развития территорий на субъектов предпринимательской деятельности обусловлена отсутствием надлежащей правовой оценки нормативных актов, издаваемых органами местного самоуправления, и соглашений (договоров), заключаемых между инвесторами и органами местного самоуправления, на основании которых на застройщиков возлагаются

---

обязательства либо по перечислению денежных средств в пользу муниципалитета, либо по безвозмездному отчуждению части построенного жилья в муниципальную собственность.

Также на данный момент не сложилась судебная практика, которая бы дала однозначную юридическую квалификацию отношений, возникающих между инвесторами (застройщиками) и муниципальными властями в связи с предоставлением земельных участков под строительство. Отсутствие судебной практики обусловлено нежеланием инвесторов конфликтовать с местной властью и изначально неравным положением предпринимателя и органа местного самоуправления, наделенного административной властью на соответствующей территории.

Рассмотрим правовую природу соглашений, заключаемых органами местного самоуправления с инвесторами по поводу предоставления земельных участков под строительство, на примере некоторых регионов, где возник конфликт между инвесторами и местной властью, получивший судебное развитие.

Типичными условиями подобного рода соглашений с инвесторами (застройщиками) предусматривается отвод органом местного самоуправления земельного участка, что предполагает выдачу разрешения на ведение строительных работ и оформление соответствующих земельно-правовых документов. При этом в качестве условия совершения муниципалитетом юридически значимых действий предусматривается обязанность инвестора после завершения строительства передать в муниципальную собственность часть построенного жилого дома либо объекта торговой инфраструктуры. При строительстве объектов промышленной инфраструктуры в качестве условия предоставления земельного участка и выдачи разрешения на строительство нормативными актами органа местного самоуправления может быть предусмотрена обязанность инвестора перечислить средства долевого участия на развитие объектов административно-коммерческого, производственного, инженерного назначения соответствующей территории.

1. Для целей объективного анализа условий подобного рода соглашений необходимо дать общую правовую оценку характера отношений, возникающих между сторонами.

Указанные отношения имеют комплексную юридическую природу, предполагающую, что две группы правоотношений с одним и тем же субъектным составом, возникающие по поводу одной и той же разновидности объектов гражданских прав, имеют различную отраслевую принадлежность. Дуализм возникающих отношений обусловлен статусом органов местного самоуправления и выполняемыми ими функциями.

С одной стороны, согласно [ст. 1](#) Федерального закона от 28 августа 1995 г. N 154-ФЗ (ред. от 7 июля 2003 г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" муниципальные образования являются носителями публичной власти, вступающими в административно-правовые отношения. С другой стороны, муниципальные образования признаются субъектами гражданского права, участвующими в имущественных отношениях на равных началах с гражданами и юридическими лицами, а следовательно, способными заключать гражданско-правовые договоры и совершать односторонние сделки ([гл. 5](#) Гражданского кодекса РФ).

Одна группа отношений, возникающих в связи с передачей земельного участка как объекта гражданских прав в собственность либо во временное пользование застройщику, имеет гражданско-правовой характер. При этом предоставление органом местного самоуправления хозяйствующему субъекту земельного участка под строительство предполагает заключение соответствующего гражданско-правового договора, которым будут опосредованы имущественные отношения по передаче земельного участка в собственность либо во временное владение и пользование.

В этом случае отношения местной администрации и застройщика строятся на принципах равенства сторон и свободы договора. Также предполагается возмездный характер заключаемых договоров. При передаче земельного участка в собственность оформляется договор купли-продажи, предполагающий перечисление покупателем (застройщиком) в местный бюджет денежной суммы, эквивалентной стоимости земельного участка, указанной в договоре. При оформлении договора аренды застройщик (арендатор) получает землю во временное владение и пользование и уплачивает в местный бюджет арендную плату в порядке, установленном договором.

Другая группа отношений имеет административно-правовой характер. Так, процедура предоставления земельного участка под строительство осуществляется в рамках административных правоотношений: принятие уполномоченным органом решения о предоставлении земельного участка, осуществление отвода земли в натуре, выдача разрешения на ведение строительных работ, оформление земельно-правовых документов.

В соответствии с подп. 9 - 11 п. 2 [ст. 6](#) Федерального закона "Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации" к предмету ведения органов местного самоуправления относятся регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований, создание условий для жилищного строительства, контроль за использованием земель на территории соответствующего муниципального образования.

Аналогичная норма содержится в п. 1 [ст. 71](#) Закона РФ от 6 июля 1991 г. N 1550-1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации", которой установлено, что к полномочиям городской администрации в области использования земли относятся предоставление в установленном порядке земельных участков в собственность или на иное титульное право (пожизненное наследуемое владение, бессрочное пользование и т.д.), сдача земельных участков в аренду, изъятие земельных участков в пределах городской черты. Также к ведению городской администрации относятся регистрация права собственности, права землевладения, землепользования на землю и заключение договоров на временное пользование или договоров аренды земельных участков.

В развитие норм федерального законодательства на уровне субъектов РФ принимаются аналогичные законы, относящие к полномочиям местных администраций в области использования земли и строительства организацию использования земель в пределах подведомственной территории, разработку и осуществление генеральных планов, проектов планировки и застройки, осуществление контроля за соблюдением утвержденных проектов строительства объектов жилищно-коммунального хозяйства и производственного назначения (например, [ст. 6](#) Закона Московской области от 13 июня 1996 г. N 27/96-03 (ред. от 29 декабря 2000 г.) "О местном самоуправлении в Московской области", [ст. 5](#) Закона Краснодарского края от 22 ноября 1995 г. N 18-КЗ "О местном самоуправлении в Краснодарском крае").

Таким образом, при принятии решения о предоставлении земельного участка, выдаче инвестору (застройщику) разрешения на ведение строительных работ, при оформлении земельно-правовых документов местная администрация реализует в пределах своей компетенции властные (административные) полномочия по организации использования земель городской застройки в соответствии с утвержденными планами застройки, а при заключении договора купли-продажи, аренды с инвестором местная администрация уже выступает в качестве равноправного субъекта гражданских правоотношений.

2. Для выяснения правовой природы (публично-правовой либо гражданско-правовой) возникающих между органом местного самоуправления и хозяйствующими субъектами отношений необходимо исходить из содержания соответствующих документов, которыми оформлены эти отношения.

В соответствии со [ст. 153](#) ГК РФ под гражданско-правовой сделкой понимаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей.

С этой точки зрения условие соглашений об обязанности инвесторов (застройщиков) передать по окончании строительства органам местного самоуправления часть общей площади жилья или торговой площади влечет за собой принятие инвестором (застройщиком) гражданско-правового обязательства по передаче построенных площадей в муниципальную собственность, а следовательно, подпадает под регулирование гражданским правом.

В свою очередь обязанность органа местного самоуправления по совершению юридически значимых действий по отводу земельного участка не является гражданско-правовым обязательством, а лишь подтверждает волю органа местного самоуправления на реализацию своих властных (административных) полномочий по принятию решения о предоставлении земельного участка, выдаче инвестору разрешения на ведение строительных работ, по оформлению земельно-правовых документов.

Более того, в подобного рода соглашениях условие о намерении органа местного самоуправления совершить властно-распорядительные действия по отводу земельного участка под строительство вообще не имеет правоустанавливающего значения, т.к. не влечет возникновения у муниципалитета ни административных прав и обязанностей, ни каких-либо гражданско-правовых обязательств.

Отсутствие самостоятельного правового значения подобных обязательств обуславливается тем, что публично-правовые права и обязанности органа местного самоуправления по отводу земельного участка возникают на основании норм соответствующих нормативно-правовых актов (Земельного [кодекса](#) РФ, Федерального [закона](#) об общих принципах организации местного самоуправления, [Закона](#) РФ о местном самоуправлении, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований и других нормативных правовых актов) и не могут возникать на основании соглашения или договора с юридическим лицом.

Во многих регионах РФ органы местного самоуправления рассматривают обязанность инвесторов передать по окончании строительства часть построенных площадей в муниципальную собственность как

компенсацию за неучастие в строительстве объектов социальной и коммунальной сфер в застройке территории муниципального образования. Если же соответствующим нормативным актом органа местного самоуправления предусмотрена обязанность застройщиков перечислять определенные денежные средства на счета муниципального образования, то таким средствам придается статус средств долевого участия на развитие объектов городского хозяйства. В качестве примера можно привести нормативные акты г. Краснодара и г. Екатеринбурга, которые являются самостоятельными муниципальными образованиями.

Так, Постановлением мэрии г. Краснодара от 24 февраля 1999 г. N 322 "О порядке сбора и расходования средств долевого участия в развитии объектов городского хозяйства, привлекаемых с объектов административно-коммерческого и производственного назначения" была императивно установлена обязанность застройщиков заключать договоры о сотрудничестве и перечислять средства долевого участия на развитие объектов городского хозяйства на расчетный счет департамента по делам строительства и архитектуры мэрии г. Краснодара.

В г. Екатеринбурге Екатеринбургской городской думой было принято решение N 88/9 от 16 мая 2000 г. "Об образовании городского целевого муниципального фонда в составе бюджета муниципального образования "Город Екатеринбург" (в ред. решений Екатеринбургской городской Думы от 12 сентября 2000 г. N 93/2 и от 23 октября 2001 г. N 8/1) (далее - решение Екатеринбургской городской думы N 88/9), на основании которого императивно устанавливалась обязанность заказчиков, осуществляющих строительство на территории г. Екатеринбурга, участвовать в формировании средств муниципального бюджетного фонда и определялся порядок безвозмездной передачи муниципальному образованию "город Екатеринбург" части построенного жилья и денежных средств.

В отношении объектов жилищного назначения мэрия г. Краснодара практикует заключение договоров, на основании которых застройщики обязуются по окончании строительства передать в муниципальную собственность часть построенного жилья в качестве компенсации за построенные объекты социальной и коммунальной сфер в застройке города.

Иначе говоря, при заключении подобного рода договоров органом местного самоуправления г. Краснодара предполагается, что у инвесторов (застройщиков) существует гражданско-правовая либо публично-правовая обязанность по участию в строительстве объектов коммунальной и социальной инфраструктур в г. Краснодаре.

Однако гражданско-правовое обязательство возникает на основании гражданского договора, а в рассматриваемой ситуации инвесторы, как правило, не заключали никаких договоров, которые обязывали бы их участвовать в строительстве иных объектов коммунальной и социальной инфраструктур. Поэтому с точки зрения гражданских правоотношений со стороны инвесторов не может быть компенсации мэрии г. Краснодара за неучастие в строительстве указанных объектов, т.к. нет и самого гражданского обязательства инвестора участвовать в строительстве этих объектов на территории г. Краснодара.

Как уже указывалось, публично-правовые права и обязанности устанавливаются только на основании соответствующих нормативно-правовых актов: законов, актов Правительства РФ, указов Президента РФ, законов субъектов РФ, уставов муниципальных образований, - а не на основании договоров.

В соответствии со **ст. 6** Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (далее - Закон N 154-ФЗ) к публично-правовым обязанностям органов местного самоуправления отнесено обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования, создание условий для жилищного и социально-культурного строительства, обеспечение организации, содержания и развития муниципальных энерго-, газо-, тепло- и водоснабжения и канализации, благоустройства территорий.

При этом для надлежащего исполнения муниципальными образованиями указанных публично-правовых обязанностей законодательством о местном самоуправлении (п. 3 **ст. 6**, **глава 5** Закона N 154-ФЗ) и бюджетным законодательством предусматривается обеспечение экономической и финансовой самостоятельности муниципальных образований за счет средств соответствующих бюджетов, доходов от муниципальной собственности и иных законно установленных доходов.

Согласно п. 2 **ст. 72** Закона РФ от 16 июля 1991 г. N 1550-1 "О местном самоуправлении в Российской Федерации" (далее - Закон РФ N 1550-1) для осуществления строительства и ремонта социальной и производственной инфраструктуры органы местного самоуправления могут, выступая в качестве заказчика, на основании гражданско-правового договора поручить хозяйствующим субъектам выполнить соответствующие работы или же заключить с ними договор долевого участия, который опять же является обычным гражданско-правовым договором. Также только на договорной основе органы местного самоуправления могут привлекать предприятия, учреждения, организации к работам по благоустройству

территорий муниципальных образований (п. 5 ст. 73 Закона РФ N 1550-1).

Таким образом, на уровне федерального законодательства не предусмотрено публично-правовой обязанности предприятий, учреждений, организаций участвовать в строительстве объектов социальной и коммунальной сфер муниципальных образований. Такая обязанность может возникнуть у хозяйствующих субъектов только на основании договора, заключенного на гражданско-правовых принципах равенства, автономии воли сторон, свободы договора.

Нормы регионального законодательства, в том числе законодательство Краснодарского края, развивают федеральное законодательство. Так, ст. 5 Закона Краснодарского края от 22 ноября 1995 г. N 18-КЗ "О местном самоуправлении в Краснодарском крае" (далее - Закон N 18-КЗ) повторяет положения ст. 6 Закона N 154-ФЗ относительно предмета ведения органов местного самоуправления Краснодарского края в сфере развития социальной и коммунальной инфраструктур муниципального образования. При этом исполнение органами местного самоуправления соответствующих публично-правовых обязанностей обеспечивается необходимыми материально-финансовыми ресурсами, которые должны быть соразмерны их полномочиям (ст. 5, 19 Закона N 18-КЗ).

Согласно ст. 21 Закона N 18-КЗ хозяйственные отношения органов местного самоуправления Краснодарского края с предприятиями, учреждениями и организациями, не входящими в состав муниципальной собственности, а также с физическими лицами могут строиться исключительно на договорной основе. В пункте 5 ст. 21 Закона N 18-КЗ четко указано, что органы местного самоуправления могут объединять средства предприятий, организаций, граждан и местного бюджета для финансирования строительства, ремонта и содержания объектов производственной и социальной инфраструктуры только на добровольной основе.

Таким образом, в соответствии с федеральным законодательством нормы регионального законодательства Краснодарского края не устанавливают публично-правовой обязанности предприятий и организаций участвовать в строительстве, ремонте и содержании объектов производственной и социальной инфраструктуры территорий муниципальных образований Краснодарского края. Хозяйствующие субъекты могут участвовать в этой деятельности исключительно на добровольной основе и на основании договоров.

На уровне других субъектов РФ также, как правило, нет норм, которые бы разрешали местным властям в императивном порядке возлагать обязанности финансового обеспечения развития промышленной, торговой и жилищной инфраструктур территорий муниципальных образований на хозяйствующие субъекты, действующие на принципах автономии воли и свободы договора. Так, в соответствии с Законом Свердловской области от 13 апреля 1995 г. N 12-ОЗ (ред. от 27 декабря 2003 г.) "О местном самоуправлении в Свердловской области" (п. 4 ст. 5, ст. 6), в ведении муниципального образования находится решение вопросов комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Полномочия органов местного самоуправления по данному кругу вопросов включают в себя принятие и реализацию за счет собственных материальных и финансовых ресурсов комплексных планов, а также планов и программ по отдельным направлениям развития территории. Органы местного самоуправления могут привлекать на договорной основе материальные и финансовые ресурсы для реализации комплексных муниципальных планов и программ социально-экономического развития территории.

В основном уставы муниципальных образований также не нарушают положений федерального и регионального законодательства. Так, пунктом 5 ст. 53 Устава г. Краснодара, утвержденного решением городской думы Краснодара от 5 июля 1996 г. N 37, дублируются нормы Закона Краснодарского края от 22 ноября 1995 г. N 18-КЗ "О местном самоуправлении в Краснодарском крае", где определено, что мэрия оформляет свои отношения в области сотрудничества в экономическом и социальном развитии территории г. Краснодара с предприятиями, организациями, не находящимися в муниципальной собственности, путем заключения договоров о сотрудничестве. Также согласно п. 5 ст. 60 Устава мэрия г. Краснодара привлекает на договорной основе к работе в сфере организации благоустройства территории г. Краснодара предприятия, учреждения, организации.

Таким образом, Уставом г. Краснодара не предусмотрено публично-правовой обязанности инвесторов участвовать в строительстве объектов социальной и коммунальной сфер города, т.к. такое участие должно быть оформлено договором, к которому применяются нормы гражданского законодательства. Мэрия г. Краснодара не имеет административных полномочий на издание односторонних властно-распорядительных актов, которыми она могла бы заставить застройщика участвовать в развитии социальной и коммунальной инфраструктур. Такое участие возможно только в добровольном порядке и при соблюдении норм гражданского права.

В этой связи хотелось бы отметить, что Постановление мэрии г. Краснодара от 24 февраля 1999 г. N 322 "О порядке сбора и расходования средств долевого участия в развитии объектов городского хозяйства, привлекаемых с объектов административно-коммерческого и производственного назначения" нарушает действующее гражданское и налоговое законодательство РФ, нормы федеральных законов, Закона Краснодарского края о полномочиях местного самоуправления и противоречит Уставу г. Краснодара. Данное Постановление, во-первых, нарушает принцип свободы договора, установленный в ст. 421 ГК РФ, который не допускает понуждения к заключению договора, а во-вторых, противоречит Федеральным законам N 154-ФЗ, N 1550-1, Закону Краснодарского края N 18-КЗ о статусе местного самоуправления, Уставу г. Краснодара, которые не предусматривают такого полномочия мэрии по административному принуждению застройщиков к обязательному заключению гражданского договора и уплате тех или иных средств долевого участия на развитие объектов городского хозяйства.

По аналогичным основаниям решение Екатеринбургской городской думы N 88/9 было признано Постановлением Уставного суда Свердловской области от 28 декабря 2001 г. не соответствующим Уставу Свердловской области как принятое Екатеринбургской городской Думой за пределами своей компетенции и в нарушение ст. 71 Конституции РФ, ст. 421 ГК РФ, ст. 92 Устава Свердловской области.

Также в анализируемых нормативно-правовых актах не установлено публично-правовой обязанности застройщиков заключать какие-либо договоры и компенсировать затраты на строительство объектов социальной и коммунальной сфер в застройке города путем передачи части построенного жилья. Такая обязанность может быть возложена на застройщика исключительно в добровольном порядке и с соблюдением норм гражданского законодательства.

Таким образом, для соглашений между органом местного самоуправления и инвестором о предоставлении земельных участков под строительство характерно, что орган местного самоуправления не исполняет никаких встречных гражданских обязательств (не передает имущества, не перечисляет денежных средств из местного бюджета), в этих соглашениях отсутствует зачет (компенсация) неисполненных обязательств инвестора, что указывает на такой квалифицирующий признак гражданско-правовых договоров, как безвозмездность.

Выраженная в соглашениях воля органа местного самоуправления совершить административные действия по отводу земельного участка и выдаче разрешения на строительство не может квалифицироваться как встречное исполнение гражданских обязательств, т.к. на основании п. 3 ст. 2 ГК РФ к отношениям власти и подчинения гражданское законодательство вообще не применяется, а сами эти отношения исключают применение договорных конструкций между носителями публичной власти и хозяйствующими субъектами.

Отсутствие возмездности в подобного рода договорах подтверждается и судебной практикой. Так, Постановлением Конституционного Суда РФ N 10-П от 2 июля 1997 г. было признано, что установление законом субъекта РФ обязанности участников гражданских правоотношений за совершение органами местного самоуправления юридически значимых действий участвовать в денежной форме в развитии инфраструктуры муниципальных образований нарушает налоговое законодательство, т.к. по сути дела является формой нового сбора, вводимого на территории муниципального образования и не предусмотренного Законом РФ от 27 декабря 1991 г. N 2118-1 "Об основах налоговой системы в Российской Федерации".

Такой же позиции придерживается арбитражная судебная практика по схожему делу. Так, Постановлением ФАС Северо-Кавказского округа от 20 декабря 2000 г. N Ф08-3632/2000 было признано недействительным условие договора об обязанности предпринимателя уплачивать на внебюджетный счет администрации города средства на развитие дорожной сети и благоустройство территорий. ФАС Северо-Кавказского округа в комментируемом Постановлении указал на безвозмездный характер таких платежей и на отсутствие публично-правовой обязанности предпринимателя уплачивать какие-либо средства на развитие инфраструктур муниципального образования, т.к. это развитие находится в ведении органов местного самоуправления и обеспечивается за счет средств местного бюджета, формируемого из законных источников.

3. Анализ правоприменительной практики позволяет выделить пять подходов к квалификации конкретного правового обязательства, возникающего на основании соглашений между органом местного самоуправления и инвестором о предоставлении земельных участков под строительство.

Такие соглашения могут рассматриваться как публично-правовой договор, как договор обещания дарения, как договор простого товарищества, как инвестиционный договор либо как смешанный договор, в котором содержатся элементы различных договоров, предусмотренных законом или иными правовыми

актами (ст. 421 ГК РФ).

Сразу необходимо отметить, что квалифицировать анализируемые соглашения как публично-правовые не совсем корректно, т.к. действующее законодательство РФ вообще не предусматривает заключение подобного рода договоров между органами местного самоуправления и хозяйствующими субъектами.

В рамках административно-правовых отношений возможно только заключение договоров органами местного самоуправления между собой либо с органами государственной власти по вопросам распределения компетенции. Понятие "публичный договор", которое содержится в ст. 426 ГК РФ, также неприменимо в этих случаях.

С позиции принципов свободы договора и равенства участников гражданских правоотношений необходимо также толковать и п. 6 ст. 14 Градостроительного кодекса РФ.

Пункт 3 ст. 14 Градостроительного Кодекса РФ устанавливает публично-правовую обязанность органов местного самоуправления по обеспечению создания и развития систем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий муниципальных образований. При этом указанную обязанность органы местного самоуправления могут реализовать в пределах средств, предусмотренных для этих целей в местном бюджете, формируемом в порядке, предусмотренном налоговым и бюджетным законодательством. Согласно же п. 6 ст. 14 данного Кодекса собственники, владельцы, пользователи и арендаторы объектов недвижимости могут участвовать в обеспечении развития и эксплуатации систем инженерной инфраструктуры и благоустройства территорий муниципальных образований на основании соглашений, заключаемых в соответствии с законодательством РФ с органами местного самоуправления.

По своей правовой природе указанные соглашения могут заключаться только в соответствии с гражданским законодательством, и в них должны определяться именно гражданские права и обязанности, а не административные обязательства сторон.

В этой связи правовая оценка Президиумом Краснодарского краевого суда по делу N 44-1555 договора между мэрией г. Краснодара и застройщиком, по которому последний должен был по окончании строительства передать часть построенного жилья в муниципальную собственность, как не являющегося гражданско-правовой сделкой свидетельствует о неправильном толковании судом принципа неприменения гражданского законодательства к имущественным отношениям, основанным на административном и ином властном подчинении одной стороны другой.

Указанный принцип, закрепленный в п. 3 ст. 2 ГК РФ, подразумевает не невозможность квалификации договора, опосредующего имущественные отношения по поводу земли, как гражданско-правового, а невозможность вообще применять в сфере административных правоотношений, возникающих по поводу отвода и оформления прав на землю, договорные конструкции между органом власти и хозяйствующим субъектом. Органом власти издаются для этих целей соответствующие индивидуальные акты, распоряжения и т.д., а любой договор, заключаемый между органом власти и инвестором по поводу земли, регулируется нормами гражданского права. Данный вывод подтверждается и положением ст. 1 Земельного кодекса РФ от 25 октября 2001 г. N 136-ФЗ (ред. от 30 июня 2003 г.), согласно которому при регулировании земельных отношений применяется принцип разграничения действия норм гражданского законодательства и норм земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель. Аналогичная позиция и квалификация подобных соглашений как гражданско-правовых дана в Постановлении Уставного суда Свердловской области от 28 декабря 2001 г.

Таким образом, соглашения между органом местного самоуправления и инвестором о предоставлении земельных участков под строительство относятся к гражданско-правовым договорам.

При этом существенно ограничивается возможность применения договорной конструкции как таковой к отношениям власти и подчинения.

Соответственно заключаемые договоры (соглашения) между органом местного самоуправления и застройщиком по поводу земельного участка либо по поводу возводимых на нем объектов недвижимости относятся к гражданско-правовым, и к ним подлежит применению гражданское законодательство РФ.

4. К безвозмездным договорам, связанным с передачей имущества, относятся договоры дарения. Признак безвозмездности является основным квалифицирующим признаком договоров дарения.

Под безвозмездными договорами в гражданском праве понимаются договоры, по которым одна сторона предоставляет либо обязуется предоставить что-либо другой стороне без получения от нее платы или иного встречного исполнения.

В соглашениях о предоставлении органом местного самоуправления инвестору земельного участка под строительство имеется, как правило, только гражданское обязательство инвестора предоставить часть

недвижимого имущества в муниципальную собственность, а у органа местного самоуправления возникает только право требовать надлежащего исполнения передачи части построенного жилья. В Постановлении Уставного суда Свердловской области от 28 декабря 2001 г. отношения по безвозмездной передаче имущества в виде части построенного жилья в муниципальную собственность были квалифицированы как отношения дарения.

Правовое регулирование договора дарения осуществляется на основании [гл. 32](#) ГК РФ. В общем случае договор дарения является реальным договором, который заключается и исполняется в момент передачи имущества одаряемому (п. 1 [ст. 572](#) ГК РФ).

На основании п. 2 [ст. 572](#) ГК РФ можно выделить договор обещания дарения. Такой договор носит консенсуальный характер и порождает обязательство дарителя передать одаряемому вещь в собственность. Данное обязательство является односторонним, т.к. обязанностям дарителя корреспондируют соответствующие права (требования) одаряемого. Таким образом, договор обещания дарения представляет собой самостоятельный тип гражданско-правового обязательства.

В соглашениях о предоставлении земельного участка под строительство инвестор принимает на себя обязательство передать в муниципальную собственность после окончания строительства часть площади жилья либо торговой площади. Указанному обязательству соответствует право муниципалитета требовать передачи части построенного жилья.

В этой связи указанные соглашения можно квалифицировать как односторонние, безвозмездные, консенсуальные договоры обещания дарения, правовое регулирование которых осуществляется на основании положений [гл. 32](#) ГК РФ и общих положений договорного права, содержащихся в ч. 1 [ГК](#) РФ.

5. Для оценки действительных отношений между сторонами на момент заключения соглашений о предоставлении земельных участков под строительство необходимо определить направление воли сторон на совершение возмездной либо безвозмездной сделки. Во всех вышерассмотренных соглашениях, не предполагающих исполнения встречного гражданско-правового обязательства со стороны органов местного самоуправления, воля сторон направлена на заключение возмездной сделки, что дает основания для их квалификации как возмездных договоров.

Соглашения о предоставлении органом местного самоуправления инвестору земельного участка под строительство можно рассматривать как инвестиционный договор долевого участия в строительстве, правовое регулирование которого осуществляется на основании [ГК](#) РФ, [Закона](#) РСФСР от 26 июня 1991 г. N 1488-1 (ред. от 10 января 2003 г.) "Об инвестиционной деятельности в РСФСР", Федерального [закона](#) от 25 февраля 1999 г. N 39-ФЗ (ред. от 2 января 2000 г.) "Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений" (далее - Закон N 39-ФЗ) и других нормативных правовых актов.

Согласно [ст. 1](#) Закона N 39-ФЗ под инвестициями понимаются денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и (или) иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта. При этом субъектами инвестиционной деятельности могут быть и органы местного самоуправления ([ст. 4](#) Закона N 39-ФЗ).

Однако в соответствии с типичными условиями соглашений органы местного самоуправления не передают ни денежных средств, ни иного имущества в строительство объектов жилой, торговой или промышленной инфраструктуры на отводимых земельных участках. Также нельзя считать инвестицией намерение органа местного самоуправления реализовать свое административное право по принятию решения об отводе земельного участка и выдаче разрешения на строительство, т.к. в качестве предмета инвестирования должны выступать только имущество или иные права, свойства которых позволяют применить к ним определенный денежный эквивалент и произвести оценку.

Часто не подходит к рассматриваемым отношениям и квалификация соглашений о предоставлении органом местного самоуправления инвестору земельного участка под строительство как договоров простого товарищества, т.к. между сторонами, как правило, не возникает отношений, регулируемых [гл. 55](#) ГК РФ "Простое товарищество".

Так, указанными соглашениями не регулируется ряд взаимоотношений сторон, которые должны были найти свое отражение в договоре простого товарищества: порядок ведения бухгалтерского учета, пользование общим имуществом, обязанности по содержанию имущества, порядок ведения общих дел товарищей, порядок покрытия расходов и убытков, связанных с совместной деятельностью, и др.

В связи с отсутствием условий, необходимых для квалификации анализируемых соглашений о предоставлении земельного участка под строительство как инвестиционного договора либо как договора



простого товарищества, и, следовательно, отсутствием возможности применения к ним правовых норм, регулирующих права и обязанности сторон по договору соответствующего вида, существует позиция, согласно которой такие договоры признаются смешанными договорами (п. 3 ст. 421 ГК РФ). Данная позиция была выражена в решении Арбитражного суда г. Москвы от 21 мая 2003 г. по делу N 40-45381/02-52-472.

При квалификации соглашения о предоставлении земельного участка под строительство как смешанного договора к отношениям сторон применяются в соответствующих частях правила о договорах, элементы которых содержатся в смешанном договоре, если иное не вытекает из соглашения сторон или существа смешанного договора (п. 3 ст. 421 ГК РФ).

Итак, можно сделать следующие выводы. В соответствии со ст. 423 ГК РФ договор, по которому сторона должна получить плату или иное встречное предоставление за исполнение своих обязанностей, является возмездным. Гражданско-правовой договор предполагается возмездным, если из закона, иных правовых актов, содержания или существа договора не вытекает иное.

При этом под встречным предоставлением следует понимать все то, что может быть отнесено действующим гражданским законодательством к объектам гражданских прав (ст. 128 ГК РФ). По смыслу ст. 129 ГК РФ объекты гражданских прав могут свободно отчуждаться или переходить от одного лица к другому в порядке универсального правопреемства либо иным способом, если они не изъяты из оборота или не ограничены в обороте.

В рассматриваемой ситуации обязательства органа местного самоуправления об отводе земельного участка не могут признаваться объектом гражданских прав и соответственно иметь какую-либо денежную оценку, необходимую для квалификации договора как возмездного.

Более того, как уже было отмечено, включение подобных условий в соглашения о предоставлении органом местного самоуправления инвестору земельного участка под строительство противоречит основным началам гражданского законодательства, определенным в ст. 1 ГК РФ. Включение указанных условий в договор противоречит также и сущности отношений, регулируемых гражданским законодательством, установленным в ст. 2 ГК РФ. Очевидно, обязательства органа местного самоуправления об отводе земельного участка под строительство являются его административными функциями, которые не являются услугами, оказываемыми на основании возмездного договора.

Действия субъектов права могут либо соответствовать нормам права, либо нарушать их. Нарушение норм права влечет за собой неблагоприятные правовые последствия, представляющие собой правовую ответственность.

Применительно к сделкам существенное нарушение норм гражданского права в результате действий участников гражданских правоотношений, направленных на заключение и исполнение сделки, может повлечь за собой гражданско-правовую ответственность в виде признания сделки недействительной.

Таким образом, условия соглашений о предоставлении земельного участка под строительство в части обязательств органа местного самоуправления являются ничтожными в силу ст. 168 ГК РФ как противоречащие ст. 1 и 2 ГК РФ. Согласно ст. 180 ГК РФ недействительность части сделки не влечет недействительности прочих ее частей, если можно предположить, что сделка была бы совершена и без включения недействительной ее части. Однако в рассматриваемых случаях условие об обязательствах органа местного самоуправления является существенным условием, т.е. без этого условия сделка не была бы заключена. Следовательно, недействительность соглашения о предоставлении земельного участка под строительство в части обязательств органа местного самоуправления влечет за собой недействительность всего соглашения.

Ко всему сказанному нужно добавить, что нарушение принципа свободы договора часто влечет за собой нарушения антимонопольного законодательства. В том случае, если орган местного самоуправления заключает подобного рода договоры не с каждым хозяйствующим субъектом, планирующим строительство в застройке территории муниципального образования, то действия органа местного самоуправления по понуждению конкретного инвестора к заключению подобных соглашений можно рассматривать как направленные на ограничение доступа или устранение хозяйствующих субъектов с рынка строительства жилой, торговой или промышленной инфраструктуры.

Однако на основании ст. 7 и 8 Закона РСФСР от 22 марта 1991 г. N 948-1 "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" подобного рода действия органов местного самоуправления создают дискриминирующие условия для конкретных участников рынка строительства жилья, а сами договоры могут быть признаны в установленном порядке недействительными. В частности, Постановлением Уставного суда Свердловской области от 28 декабря 2001 г. решение Екатеринбургской городской думы N 88/9 было квалифицировано как ограничивающее хозяйственную

деятельность в области строительства на территории г. Краснодара.

Таким образом, вне зависимости от характера юридической квалификации вида гражданских правоотношений (хотя преимущественной является характеристика вышеуказанных договоров как инвестиционных либо как смешанных), возникающих на основании соглашений о предоставлении земельного участка под строительство, они заключаются в нарушение принципа межотраслевого разграничения прав и обязанностей сторон, принципов свободы договора и принципов неприкосновенности собственности, закрепленных в [ст. 1 и 2](#) ГК РФ и соответственно раскрытых в [ст. 421](#) ГК РФ и в [ст. 6](#) Закона об инвестиционной деятельности в РФ, осуществляемой в форме капитальных вложений. И согласно [ст. 166 - 168](#) ГК РФ гражданско-правовые сделки, не соответствующие требованиям закона или иных правовых актов, ничтожны и не влекут никаких юридических последствий.

---