

Козлова Елена Борисовна

**ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА ДОГОВОРА О РАЗВИТИИ ЗАСТРОЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ**

В статье рассматривается вопрос правовой природы договора о развитии застроенной территории. Проводится анализ существенных условий данного договора и обосновывается его гражданско-правовая природа. Раскрываются административные предпосылки договора о развитии застроенной территории. Доказывается, что отягощенность процесса реализации указанного договора не позволяет определять его в качестве административного договора.

Адрес статьи: [www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/19.html](http://www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/19.html)

Источник

**Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики**

Тамбов: Грамота, 2012. № 10 (24): в 2-х ч. Ч. II. С. 82-89. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: [www.gramota.net/editions/3.html](http://www.gramota.net/editions/3.html)

Содержание данного номера журнала: [www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/](http://www.gramota.net/materials/3/2012/10-2/)

**© Издательство "Грамота"**

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: [www.gramota.net](http://www.gramota.net)

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: [voprosy\\_hist@gramota.net](mailto:voprosy_hist@gramota.net)

*Список литературы*

1. **Aris S.** Russia's Approach to Multilateral Cooperation in the Post-Soviet Space: CSTO, EurAsEC and SCO // Russian Analytical Digest. 2010. № 76.
2. **Erkomaishvili D.** Collective Security and Unilateral Decisions – Security Prospects for the Post-Soviet Space // Central European Journal of International & Security Studies. 2008. Vol. 2.
3. **Frost A.** The Collective Security Treaty Organization, the Shanghai Cooperation Organization, and Russia's Strategic Goals in Central Asia // China and Eurasia Forum Quarterly. 2009. Vol. 7. № 3.
4. **Ingimarsdóttir B.** The Collective Security Treaty Organization and NATO: «Never the Twain Shall Meet». Reykjavik: Stjórn málafræðideild Félagsvísindasvið Háskóla Íslands, 2011.
5. **Kaczmarek M.** Russia Attempts to Limit Chinese Influence by Promoting CSTO-SCO Cooperation [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cacianalyst.org/?q=node/4716/print> (дата обращения: 22.08.2012).
6. **Melvin N.** Eurasian Security Arrangements Face Reality Check after Kyrgyzstan Crisis [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/julyaugust10> (дата обращения: 22.08.2012).
7. **Møller K.** International Organizations: Their Role in Conflict Management. Copenhagen: Royal Danish Defence College, 2009.
8. **Ven Bruusgaard K.** Peacekeeping and the Modernized Russian Armed Forces. Norwegian Defense Research Establishment, 2007.
9. **Weinstein A.** Russian Phoenix: the Collective Security Treaty Organization // The Whitehead Journal of Diplomacy and International Relations. 2007. Winter/Spring.
10. **Weitz R.** Why is the CSTO Absent in the Kyrgyz Crisis? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cacianalyst.org/?q=node/5344> (дата обращения: 22.08.2012).

**STRATEGY AND ACTIVITY OF COLLECTIVE SECURITY TREATY ORGANIZATION  
IN INTERNATIONAL ANALYSTS' ESTIMATIONS****Evgeniya Vladimirovna Klevakina***Department of Native History**Stavropol' State University**eklevakina@yandex.ru*

The author analyzes the adequacy of the Collective Security Treaty Organization (CSTO) strategy and tactics interpretation on the part of the international scientific community, and also reveals the main tendencies in the estimations of the CSTO influence degree within the post-soviet space in such fundamental activity directions of the organization as counteraction against international terrorism and extremism, peacekeeping activity, and struggle with narcotic drugs and psychotropic substances illicit trafficking.

*Key words and phrases:* regional security; post-soviet space; Collective Security Treaty Organization; terrorism and extremism; peacekeeping; anti-drug policy; estimation of activity.

УДК 347.454.32

**Юридические науки**

*В статье рассматривается вопрос правовой природы договора о развитии застроенной территории. Проводится анализ существенных условий данного договора и обосновывается его гражданско-правовая природа. Раскрываются административные предпосылки договора о развитии застроенной территории. Доказывается, что отягощенность процесса реализации указанного договора не позволяет определять его в качестве административного договора.*

*Ключевые слова и фразы:* развитие застроенной территории; договор о развитии застроенной территории; административные предпосылки договора о развитии застроенной территории; существенные условия договора о развитии застроенной территории; гражданско-правовая природа договора о развитии застроенной территории.

**Елена Борисовна Козлова**, к.ю.н., доцент*Кафедра предпринимательского права, гражданского и арбитражного процесса**Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации**kozlova@urexpert.ru***ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ПРИРОДА  
ДОГОВОРА О РАЗВИТИИ ЗАСТРОЕННОЙ ТЕРРИТОРИИ®**

Необходимость рассмотрения вопроса правовой природы договора о развитии застроенной территории обусловлена сложностью процесса развития застроенной территории, в отношении которого исследователи не приходят к единому мнению даже относительно его этапов. В частности, В. Шарапов выделяет такие

этапы как: решение о развитии застроенной территории, аукцион, договор о развитии застроенной территории [23, с. 20-22]. Я. И. Файзрахманова определяет этапы развития застроенной территории следующим образом:

- принятие органом местного самоуправления решения о развитии застроенной территории;
- решение о проведении открытого аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории;
- подготовка необходимой документации для проведения аукциона;
- определение победителя среди участников и заключение между исполнительным органом местного самоуправления и инвестором договора о развитии застроенной территории [21, с. 300-301].

Основу правового регулирования процесса развития застроенной территории составляют нормы ст. 46.1–46.3 ГрК РФ.

Совокупное толкование положений ст. 46.1–46.3 ГрК РФ и ст. 30 ЗК РФ позволяет сделать вывод о том, что развитие застроенных территорий осуществляется по установленной законодателем процедуре, и общая схема действий выглядит следующим образом:

1. Заинтересованное лицо (орган государственной власти субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, физическое или юридическое лицо) подает в администрацию муниципального образования заявление с предложением о развитии конкретной застроенной территории (ст. 46.1 ГрК РФ).

2. В случае экономической целесообразности, первоочередной необходимости, градостроительной и правовой возможности развития такой застроенной территории формируются границы территории для определения расчетных показателей обеспеченности объектами соцкультбыта и инженерной инфраструктуры и границы территории, подлежащей развитию.

3. При необходимости утверждается муниципальная адресная программа, на основании которой планируется снос или реконструкция жилищного фонда, расположенного на застроенной территории, подлежащей развитию, или в установленном порядке вносятся в адресную программу соответствующие изменения и дополнения (ст. 46.1 ГрК РФ). В программе указываются не только аварийные и ветхие жилые дома, но и объекты капитального строительства, предельные параметры которых не соответствуют градостроительному регламенту для территории развития.

4. При отсутствии градостроительного регламента или местных нормативов градостроительного проектирования утверждаются расчетные показатели обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры (ст. 46.1 ГрК РФ).

5. При условии выполнения вышеуказанных мероприятий принимается решение о развитии застроенной территории (ст. 46.1 ГрК РФ).

6. Осуществляются организация и проведение аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории (ст. 46.3 ГрК РФ).

7. Заключение и реализация договора о развитии застроенной территории с победителем открытого аукциона или иным лицом на право заключить такой договор (ст. 46.2) ГрК РФ.

Таким образом, очевидно, что весь процесс развития застроенной территории включает в себя значительное количество элементов публично-правовой природы.

Развитие застроенных территорий в соответствии с п. 7 ст. 46.1 ГрК РФ осуществляется на основании договора о развитии застроенной территории, по которому согласно ст. 46.2 ГрК РФ одна сторона обязуется в установленный договором срок своими силами и за свой счет и (или) с привлечением других лиц и (или) средств других лиц выполнить обязательства по:

- подготовке проекта планировки застроенной территории, включая проект межевания застроенной территории, в соответствии с градостроительным регламентом и местными нормативами градостроительного проектирования (при их отсутствии – в соответствии с утвержденными органом местного самоуправления расчетными показателями обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры);

- созданию либо приобретению, а также по передаче в государственную или муниципальную собственность благоустроенных жилых помещений для предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, договорам найма специализированного жилого помещения и расположенных на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии;

- уплате выкупной цены за изымаемые на основании решения органа местного самоуправления, принятого в соответствии с жилищным законодательством, жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу, расположенных на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, и земельные участки, на которых расположены такие многоквартирные дома;

- осуществлению строительства на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, в соответствии с утвержденным проектом планировки застроенной территории.

Другая сторона по договору (орган местного самоуправления) обязуется создать необходимые условия для выполнения обязательств по:

- утверждению проекта планировки застроенной территории, включая проект межевания застроенной территории в соответствии с градостроительным регламентом и местными нормативами градостроительного проектирования (при их отсутствии – в соответствии с утвержденными органом местного самоуправления расчетными показателями обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры);

- принятию в установленном порядке решения об изъятии путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на застроенной территории, а также земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома;

- предоставлению другой стороне по договору без проведения торгов в соответствии с земельным законодательством для строительства в границах застроенной территории земельных участков, которые находятся в муниципальной собственности, или государственная собственность на которые не разграничена (если распоряжение такими земельными участками осуществляется органом местного самоуправления), и которые не предоставлены в пользование и (или) во владение гражданам и юридическим лицам.

Видно, что в отношениях, связанных с развитием застроенных территорий, в общем, и в соответствующих договорных отношениях, в частности, орган местного самоуправления, с одной стороны, выступает как субъект, наделенный властными полномочиями и их в необходимой степени реализующий, а с другой стороны, как субъект, на началах равенства участников отношений, вступающий в договор.

Непосредственная связь традиционного гражданско-правового содержания и договорной формы с административными актами и участием властных структур положили начало существованию теории административного договора [2, с. 43].

Административный договор в Российской Федерации стал приобретать особую актуальность лишь в последние годы, что можно объяснить развернувшимся процессом преобразования отношений собственности, отменой планового распределения, стремлением привести в порядок систему административных предписаний [17, с. 486-487]. Но и в настоящее время можно утверждать, что административно-правовой договор – это новое и еще недостаточно осмысленное явление, поскольку сама природа государственного управления предполагает императивность односторонних юридически-властных волеизъявлений, а договорные связи исходят из равенства их участников.

В. В. Иванов определяет административные договоры как неравноправные, к которым относит:

- любой принудительный договор;
- любой договор присоединения;
- любой свободный и свободносогласованный договор, условия которого предполагают диспаритет прав и обязанностей субъектов фиксировать зависимость или подчинение одного субъекта другому [4, с. 114].

Действительно, следует согласиться, что в самой практической реализации идеи участия органов власти в договорных конструкциях с участием частных субъектов возникает проблема соотношения понятий «полномочия органа власти» - «полномочия собственника», «полномочие управлять» - «право распоряжаться» [2, с. 44]. Обязательства имущественного характера сочетаются с обязательством по совершению координационных и субординационных действий [5, с. 25], вследствие чего регламентация правоотношений осложняется элементами правового регулирования: властные начала трансформируются в методы юридического равенства, а административные формы управления хозяйством заменяются экономическими [24, с. 77].

Более жестко высказывался В. И. Новоселов, утверждавший, что «если административный договор заключается между сторонами, одна из которых располагает властными полномочиями, а другая нет, то в таком договоре нет и не может быть равенства сторон» [14, с. 43].

Ц. А. Ямпольская, одна из первых отечественных исследователей, рассматривавших сущность административного договора, в свою очередь утверждала, что договорная конструкция административных отношений, даже при условии неравенства сторон, является более демократичной, чем конструкция правоотношений, возникающих на базе односторонних властных действий [26, с. 134].

Само определение административного договора уже долгое время является дискуссионным вопросом, хотя бесспорно, что в трудах современных ученых достаточно аргументов, позволяющих признать административный договор самостоятельной административно-правовой формой [12, с. 70]. Так, 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 [23, с. 73].

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 [3, с. 58].

А. А. Савостин устанавливает, что административный договор – это основанное на нормах административного права соглашение (взаимное и согласованное проявление воли сторон относительно единой цели) между двумя или более формально равноправными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих, организационных либо иных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом исполнительной власти либо его законным представителем [18].

А. Н. Колокольцев, в свою очередь, утверждает, что под административными договорами понимают управленческие соглашения между субъектами административного права, одной стороной в которых выступает орган власти, по поводу и в целях реализации публичных полномочий, с элементами регулирования, выходящими за пределы частного права [6].

Наконец, необходимо отметить, что Д. Н. Бахрах определяет административный договор 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 административного права, многосторонний акт, устанавливающий (прекращающий, изменяющий) взаимные права и обязанности его участников [1, с. 164].

Административный договор – основанное на нормах административного права соглашение, понимаемое как взаимное и согласное проявление воли сторон относительно единой цели между двумя или более формально равными субъектами, имеющее своим предметом совершение управленческих либо организационных действий, в котором хотя бы одна из сторон является органом государственного управления либо его законным представителем. Такое определение дают А. П. Коренев и А. А. Абдурахманов [8, с. 86].

Вопрос о признаках административного договора также дискусионен в теории административного права. А. П. Коренев и А. А. Абдурахманов выделяют следующие:

- участие в административном договоре органа государственного управления;
- содержание административного договора имеет организационно-управленческий характер;
- правовой базой административного договора являются нормы административного права;
- наступление юридической ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение административных договоров [Там же].

Б. В. Россинский к признакам административного договора относит, в частности:

- содержание специальных обязательств (условий), выходящих за рамки обычных гражданско-правовых договорных отношений;
- контрольно-надзорные полномочия представителей исполнительных органов, а также экономические санкции в отношении коллективов предприятий, вступающих в договорные отношения [17, с. 490-493].

Особо следует отметить утверждение Б. В. Россинского о том, что на проблемы административного договора следует смотреть не только с точки зрения материальных административно-правовых норм, устанавливающих статутные положения (участники, права, обязанности, ответственность, административно-правовой режим исполнения), но и с позиций административно-процессуального права, поскольку административно-договорный процесс входит в структуру административного процесса.

Административный договор – это одно из административно-процессуальных производств (так называемый позитивный административный процесс), которое имеет и свою материальную часть, однако не в меньшей степени как в административно-правовой теории, так и в законодательстве следует рассматривать именно его процессуальные начала [Там же, с. 486-487].

Вопрос цели административного договора решается в научной литературе более-менее единообразно, она определяется исследователями как:

- реализация некоего общего блага, публичных интересов, достижение общественно значимых результатов [19];
- достижение общего блага, общественно значимых результатов, осуществление управленческих действий в интересах общества и государства (регулирование управленческих отношений, реализация либо организация осуществления функций публичного управления и в конечном счете удовлетворение публичного либо государственного интереса) [13];
- достижение положительного социального значимого результата (исключительно публичная направленность, так как происходит реализация публичной власти государства) [22];
- регулирование управленческих отношений – посредством заключения административного договора стороны договариваются об осуществлении определенных действий в интересах государственного управления [9, с. 111].

Применительно к развитию застроенных территорий уже отмечается, что использование договорной формы для регламентации в сфере управления развитием застроенной территории является закономерной формой демократизации административных отношений, так как именно использование договора о развитии застроенной территории позволяет максимально учесть интересы взаимодействующих сторон, заменив директивное управление градостроительной деятельностью на стимулирующее [Там же, с. 109].

По вопросу возможного отнесения договора о развитии застроенной территории к числу административных договоров высказываются различные точки зрения. Так, Ю. В. Поднавозова отмечает отягощенность данного договора, что проявляется в том, что: одной стороной договора всегда является публично-правовое образование; в договор в качестве встречных обязанностей публично-правового образования включены его властные полномочия; договор как на этапе заключения самого договора, так и на этапе его непосредственной реализации обеспечен механизмами, исключающими принцип свободы договора (то есть, обусловлен административным режимом, который выражается не в изначально неравноправном положении сторон, а в административном поведении органов власти внутри договорных отношений) [16, с. 78]. Исследователи присоединяется к тому мнению, что договор о развитии застроенной территории можно охарактеризовать как публично-правовой, реализуемый в рамках управленческого процесса (административно-договорного), но в силу отраслевой принадлежности и объекта (предмета) правового регулирования его нельзя рассматривать в качестве «административного договора» [Там же, с. 79].

Г. В. Лукьяненко соглашается с Ю. В. Поднавозовой в части отягощенности договора о развитии застроенной территории публичным элементом, но приходит к выводу о том, что вышеназванные особенности данного договора позволяют определить его административную природу [9, с. 110].

К выводу об исключительно гражданско-правовой природе договора о развитии застроенной территории приходит в своем исследовании Г. В. Манасян [11, с. 19].

Изучение сущности административного договора не входит в предмет настоящего исследования, равно как в рамках данного исследования не рассматриваются и вопросы общей теории договора, в частности, такие как «актовая теория» («теория правового акта»), «консенсусная теория» (теория соглашения) договора, «теория обещания».

Но в целях дальнейшего исследования следует присоединиться к выводам Ц. А. Ямпольской о том, что специфика содержания договора и его предмета являются определяющими критериями, неравенство сторон не должно служить препятствием для использования договорной формы отношений [26, с. 134], и А. Н. Колокольцева, что, несмотря на наличие признаков гражданско-правовых сделок, административные договоры имеют своей целью и предметом регулирования реализацию функций исполнительной власти [6]. Необходимо также учитывать, что отрасль административного права основана на конструкции управленческого решения, а отрасль гражданского права – на конструкции договора [15].

Рассматривая вопрос природы договора о развитии застроенной территории, следует определить входящие в него элементы административно-правового и гражданско-правового регулирования, установить, какова цель данного договора – достижение общественно значимых результатов и реализация властных функций органа местного самоуправления или возникновение гражданско-правовых правоотношений.

Анализ необходимо проводить исходя из законодательно закрепленных прав и обязанностей сторон договора – органа местного самоуправления и лица, выигравшего аукцион на право заключить договор о развитии застроенной территории (далее – застройщик).

Ст. 46.2 ГрК РФ закрепляет в пп. 3 п. 3 обязательство застройщика по подготовке проекта планировки застроенной территории, включая проект межевания такой территории в соответствии с градостроительным регламентом и местными нормативами градостроительного проектирования (при их отсутствии – в соответствии с утвержденными органом местного самоуправления расчетными показателями обеспечения такой территории объектами социального и коммунально-бытового назначения, объектами инженерной инфраструктуры), а пп. 7 п. 3 ст. 46.2 ГрК РФ, в свою очередь, устанавливает корреспондирующую обязанность органа местного самоуправления утвердить соответствующий проект.

Проект планировки застроенной территории, проект ее межевания и градостроительные планы земельных участков в соответствии с п. 5 ст. 41 ГрК РФ входят в состав документации по планировке территории, утверждение которой согласно ст. 8 ГрК РФ входит в полномочия органа местного самоуправления в области градостроительной деятельности, соблюдение процедур принятия которой контролируется Министерством регионального развития РФ в соответствии со ст. 8.1 ГрК РФ.

Кроме того, ст. 28 ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закрепляет, что проект планировки территории и проект межевания территории должны выноситься на публичные слушания, порядок организации и проведения которых определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

В пп. 5 ст. 46.2 ГрК РФ установлена обязанность застройщика по уплате выкупной цены за изымаемые на основании решения органа местного самоуправления жилые помещения в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на территории, в отношении которой принято решение о развитии, а в пп. 8 этой же статьи закреплена корреспондирующая обязанность органа местного самоуправления принять в установленном порядке решение об изъятии путем выкупа соответствующих жилых помещений и земельных участков, на которых расположены такие многоквартирные дома.

В соответствии со ст. 32 ЖК РФ признание в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 г. № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», является основанием для изъятия для государственных или муниципальных нужд всех жилых помещений такого дома и земельного участка, на котором такой дом расположен (в случае если собственники жилых помещений не осуществили снос или реконструкцию дома самостоятельно). Решения об изъятии для государственных или муниципальных нужд жилого помещения на основании ст. 32 ЖК РФ принимаются органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение об изъятии соответствующего земельного участка в порядке ст. 279-283 ГК РФ и ст. 9-11, 49, 55, 61, 63 ЗК РФ.

Постановление Пленума ВС РФ от 02.07.2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ» разъясняет в п. 20, что правовое основание пользования собственником жилого помещения земельным участком (собственность, аренда, пожизненное наследуемое владение, право постоянного (бессрочного) пользования) значения не имеет.

Таким образом, выкуп земельного участка под многоквартирным домом и жилых помещений в таком доме при их изъятии для государственных или муниципальных нужд осуществляется Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием – в зависимости от того, для чьих нужд производится изъятие, но возложение на застройщика обязанности по уплате выкупной цены собственникам жилых помещений невозможно в рамках административного права, так как это означало бы передачу юридическому лицу, предпринимателю административных функций. Нормы жилищного законодательства, которые позволяли бы подобного рода перераспределение полномочий, также отсутствуют.

Однако ст. 7 ЖК РФ закрепляет, что в случаях, если жилищные отношения не урегулированы жилищным законодательством или соглашением участников таких отношений, и при отсутствии норм гражданского или иного законодательства, прямо регулирующих такие отношения, к ним, если это не противоречит их существу, применяется законодательство, регулирующее сходные отношения (аналогия закона).

В свою очередь, ст. 313 ГК РФ предусматривает, что исполнение обязательства может быть возложено должником на третье лицо, если из закона, иных правовых актов, условий обязательства или его существа не вытекает обязанность должника исполнить обязательство лично. В этом случае кредитор обязан принять исполнение, предложенное за должника третьим лицом.

Следовательно, следует согласиться с Г. В. Манасяном, что нормы пп. 5 п. 3 ст. 46.2 ГК РФ корреспондируют нормам ст. 313 ГК РФ, в соответствии с которой исполнение обязательства может быть возложено должником на третье лицо, если иное не предусмотрено законом, или из существа обязательства не вытекает обязанность должника исполнить обязательство лично. Регулирование деятельности застройщика в данном случае осуществляется посредством норм гражданского законодательства [11, с. 18-19].

В пп. 4 ст. 46.2 ГК РФ установлена обязанность застройщика создать, или приобрести, и передать в государственную или муниципальную собственность благоустроенные жилые помещения для предоставления гражданам, выселяемым из жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма, договорам найма специализированного жилого помещения и расположенных на соответствующей территории.

Ст. 86 ЖК РФ устанавливает, что если дом, в котором находится жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит сносу, выселяемым из него гражданам органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение о сносе такого дома, предоставляются другие благоустроенные жилые помещения по договорам социального найма.

Кроме того, согласно ст. 60 ЖК РФ договор социального найма – это договор, по которому одна сторона – собственник жилого помещения государственного жилищного фонда или муниципального жилищного фонда (действующие от его имени уполномоченный государственный орган или уполномоченный орган местного самоуправления) либо управомоченное им лицо (наймодатель) – обязуется передать другой стороне – гражданину (нанимателю) – жилое помещение во владение и в пользование для проживания в нем на условиях, установленных жилищным законодательством.

Таким образом, в силу ст. 86 ЖК РФ, особенностей предмета и субъектного состава договора социального найма, закрепленных ст. 60 ЖК РФ, передать жилые помещения гражданам по договору социального найма могут исключительно государственные или муниципальные органы, принявшие решение о сносе многоквартирного дома. Данная обязанность не может быть передана третьему лицу.

Следовательно, по договору о развитии застроенной территории застройщик обязан передать благоустроенные жилые помещения органу местного самоуправления в муниципальную собственность в количестве, достаточном для предоставления выселяемым гражданам по договорам социального найма. Это означает лишь то, что в пп. 4 ст. 46.2 ГК РФ закреплено лишь целевое назначение части жилых помещений, передаваемых застройщиком органу местного самоуправления при реализации договора о развитии застроенной территории.

Следует учитывать разъяснения, данные Постановлением Пленума ВС РФ от 02.07.2009 г. № 14 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса РФ», согласно которым при выселении граждан из жилых помещений по основаниям, перечисленным в ст. 86-88 ЖК РФ, новое благоустроенное жилое помещение, предоставляемое по договору социального найма, должно быть равнозначно по общей площади ранее занимаемому, предоставляется гражданам не в связи с улучшением жилищных условий, а потому иные обстоятельства, учитываемые при предоставлении жилых помещений гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, во внимание не принимаются.

Таким образом, действительно очевидна отягощенность договора о развитии застроенной территории публичным элементом, которая заключается в необходимости реализации органом местного самоуправления своих властных полномочий не только до заключения договора о развитии застроенной территории (принятие решения о развитии застроенной территории, проведение аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории), но и в ходе его исполнения (утверждение проекта планировки застроенной территории, включая проект ее межевания, с проведением публичных слушаний; принятие решения об изъятии жилых помещений и земельных участков, на которых расположены многоквартирные дома, подлежащие сносу).

Однако реализация указанных административных функций органом местного самоуправления – не самоцель, а лишь этапы достижения единой цели, которая заключается непосредственно в развитии застроенной территории.

Исходя из того, что цель гражданско-правового договора заключается в возникновении, изменении и прекращении правоотношения, необходимо определить понятие «развитие застроенной территории». Закрепленная на уровне федерального законодательства дефиниция развития застроенной территории отсутствует.

В научной литературе отмечается важность разработки универсального понятия развития застроенных территорий с точки зрения земельного, градостроительного, гражданского и жилищного законодательства [16, с. 78].

В частности, В. В. Глазов определяет развитие застроенных территорий как комплекс организационных, правовых, строительных и связанных с ними мероприятий, проводимых в границах одного элемента

планировочной структуры населенного пункта (квартала, микрорайона и т.д.), направленных на повышение экономической и социальной эффективности, а также безопасности использования территории, отведенной под жилищное строительство [7].

И. В. Качёва утверждает, что анализ ГрК РФ показывает, что под этим термином подразумевается строительство или реконструкция в пределах элемента планировочной структуры (квартала или микрорайона) одного или нескольких объектов капитального строительства [20, с. 60].

Г. В. Лукьяненко устанавливает, что развитие застроенных территорий – это комплекс мероприятий, направленных на снос и реконструкцию ветхих жилых домов, расселение жителей, проживающих в ветхом жилищном фонде, за счет использования средств частных инвесторов, средств городского и областного бюджета с целью обеспечения безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечения охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущего поколений [10, с. 53].

Наконец, Г. В. Манасян под развитием застроенной территории понимает работы по сносу или реконструкции аварийного жилья, иных зданий, строений и сооружений, а также по строительству многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и объектов инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур в границах элемента (смежных элементов) планировочной структуры (квартала, микрорайона) или его (их) части (частей), осуществляемые в соответствии с утвержденным проектом планировки застроенной территории на основании договора и в соответствии с принятым органом местного самоуправления решением о развитии такой территории [11, с. 63].

Представляется, что результатом развития застроенной территории действительно выступают общественно значимые результаты, в том числе и связанные с реализацией властных функций органа местного самоуправления, такие как:

- повышение уровня обеспеченности населения жильем и комфортности условий проживания;
- соблюдение градостроительных, экологических и санитарных правил и норм жилой застройки;
- повышение градостроительных показателей и архитектурной выразительности застройки;
- создание инженерной и социальной инфраструктур, отвечающих современным требованиям и потребностям развития территории;
- снижение уровня расходов на содержание многоквартирных домов и развитие систем инженерной инфраструктуры.

Однако, как уже отмечалось, процесс развития застроенной территории состоит из целого ряда мероприятий, и указанные результаты – это результаты, которые достигаются выполнением всего их комплекса.

Но основное, без чего невозможно достижение в том числе и таких социально значимых целей как улучшение социальных и экономических параметров жилищного фонда, повышение качества жизни населения, развитие систем социальной и коммунально-бытовой инфраструктур, – это выполнение работ по:

- строительству на территории, подлежащей развитию, жилых помещений, в основном, в составе многоквартирных домов, и строительству объектов коммунально-бытового и социального назначения;
- сносу и реконструкции ветхого и аварийного жилищного фонда, реконструкции систем инженерной, коммунально-бытовой инфраструктур.

Именно выполнение этих работ и заложено в пп. 6 п. 3 ст. 46.2 ГрК РФ в качестве обязанности застройщика – осуществление строительства на застроенной территории, в отношении которой принято решение о развитии, в соответствии с утвержденным проектом планировки застроенной территории. Достижение социально-значимых результатов невозможно и без передачи в государственную или муниципальную собственность построенных благоустроенных жилых помещений и объектов коммунально-бытовой и социальной инфраструктуры.

Только после выполнения работ по строительству соответствующих объектов и их передачи в государственную или муниципальную собственность возможна реализация целого ряда функций органа местного самоуправления, в том числе и по предоставлению жилых помещений по договорам социального найма.

Следовательно, отношения, возникающие между органом местного самоуправления и застройщиком по договору о развитии застроенной территории (исключительно как одному из этапов всего процесса развития застроенной территории), связаны исключительно с выполнением вышеназванных строительных работ и поступлением их результатов в государственную или муниципальную собственность. А такие отношения являются отношениями, регулируемым гражданским законодательством в соответствии со ст. 2 ГК РФ и не связанными с исполнением органом местного самоуправления своих властных полномочий.

Таким образом, договор о развитии застроенной территории, исходя из своей цели, является гражданско-правовым договором, а функции органа местного самоуправления, связанные с утверждением проекта планировки застроенной территории, принятием решения об изъятии путем выкупа жилых помещений в многоквартирных домах, признанных аварийными и подлежащими сносу и расположенных на застроенной территории, следует квалифицировать не более как административные предпосылки исполнения застройщиком своих обязанностей по договору.

В качестве административных предпосылок договора о развитии застроенной территории выступают также принятие решения о развитии застроенной территории, проведение аукциона на право заключить договор о развитии застроенной территории и предоставление застройщику земельных участков для строительства.



*Список литературы*

1. Бахрах Д. Н. Административное право России: учебник для вузов. М.: НОРМА, 2000. 640 с.
2. Грицкова Ю. В. Правовое регулирование предоставления и изъятия земельных участков в целях развития застроенных территорий: дисс. ... канд. юр. наук. М., 2009. 178 с.
3. Демин А. В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. 92 с.
4. Иванов В. В. Общая теория договора. М.: Юристъ, 2006. 238 с.
5. Кабатов В. А. Правовые проблемы планирования и экономического стимулирования капитального строительства в СССР: автореф. дисс. ... д. юр. наук. М., 1970. 32 с.
6. Колокольцев А. Н. Административный договор как правовая форма управления [Электронный ресурс] // Административное и муниципальное право. 2008. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Комментарий к Жилищному кодексу Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ (постатейный) [Электронный ресурс]. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2007. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Корнев А. П., Абдурахманов А. А. Административные договоры: понятие и виды [Электронный ресурс] // Журнал российского права. 1998. № 7. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Лукьяненко Г. В. Административно-правовая природа договора о развитии застроенной территории // Правовая политика и правовая жизнь. 2011. № 2. С. 108-113.
10. Лукьяненко Г. В. Понятие развития застроенных территорий // Аграрное и земельное право. 2009. № 9. С. 51-53.
11. Манасян Г. В. Проблемы договора о развитии застроенной территории. Краснодар: Кубанский издательский дом, 2010. 152 с.
12. Мелехова А. Ю. Виды административных договоров // Административное право и процесс. 2012. № 1. С. 70-73.
13. Мелехова А. Ю. О некоторых аспектах содержания административного договора // Административное право и процесс. 2011. № 4. С. 53-56.
14. Новоселов В. И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3. С. 40-45.
15. Осинцев Д. В. О некоторых проблемах определения предмета отрасли (на примере административного права) // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 71-87.
16. Поднавозова Ю. В. Правовое значение договора о развитии застроенной территории: дефиниции, коллизии, перспективы применения // Вестник Саратовской государственной академии права. 2009. № 2. С. 77-81.
17. Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник. 4-е изд., пересмотр. и доп. М.: Норма, 2009. 926 с.
18. Савостин А. А. Административные договоры и их реализация в сфере публичного управления [Электронный ресурс] // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
19. Синдеева И. Ю. Соотношение частного и публичного в административном договоре [Электронный ресурс] // Административное и муниципальное право. 2009. № 5. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
20. Ткачёва И. В. Комплексное освоение или развитие застроенной территории? // Аграрное и земельное право. 2008. № 12. С. 55-60.
21. Файзрахманова Я. И. Проблемы, возникающие в процессе развития застроенных территорий // В мире научных открытий. 2011. № 32 (15). С. 298-306.
22. Ходаковский К. В. Цель административного договора // Административное право и процесс. 2010. № 4. С. 51-53.
23. Шарапов В. Развитие застроенных территорий [Электронный ресурс] // Право и экономика. 2008. № 2. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
24. Шелестов В. С. Повышение качества продукции промышленных предприятий // Советское государство и право. 1972. № 5. С. 75-83.
25. Юсупов В. А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления. М., 1979. 136 с.
26. Ямпольская Ц. А. О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10. С. 132-136.

**CIVIL-LEGAL NATURE OF AGREEMENT  
ON BUILT-UP AREA DEVELOPMENT**

**Elena Borisovna Kozlova**, Ph. D. in Law, Associate Professor  
*Department of Entrepreneurial Law, Civil and Arbitration Process*  
*Russian Law Academy of Ministry of Justice of the Russian Federation*  
*kozlova@urexpert.ru*

The author considers the question of the legal nature of the agreement on built-up area development, conducts the analysis of this agreement essential terms, substantiates its civil-legal nature, reveals the administrative prerequisites of the agreement on built-up area development, and proves that the burdened nature of this agreement implementation does not allow defining it as an administrative agreement.

*Key words and phrases:* built-up area development; agreement on built-up area development; administrative prerequisites of agreement on built-up area development; essential terms of agreement on built-up area development; civil-legal nature of agreement on built-up area development.