

**О ПРИРОДЕ СОГЛАШЕНИЯ
ОБ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
В ОСОБОЙ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЗОНЕ**

К. С. Свинцова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 февраля 2010 г.

Аннотация: *исследуется природа соглашения об осуществлении деятельности на территории особой экономической зоны. Проводится анализ положений соглашения с точки зрения категорий «гражданско-правовой договор» и «административный договор». Делается вывод, что соглашение об осуществлении деятельности на территории особой экономической зоны является по своей природе административным договором.*

Ключевые слова: *особая экономическая зона, соглашение об осуществлении деятельности в особой экономической зоне, административный договор, гражданско-правовой договор, резидент особой экономической зоны, исполнительные органы.*

Abstract: *the nature of the agreement on conducting the entrepreneurial activity on the territory of special economic zone is described in the article. The above-mentioned agreement is analyzed in the light of the categories of «civil law contract» and «administrative agreement». The author draws the inference that the agreement on conducting the entrepreneurial activity on the territory of special economic zone is the administrative agreement.*

Key words: *special economic zone, the agreement on conducting the entrepreneurial activity on the territory of special economic zone, administrative agreement, the resident of special economic zone, executive bodies.*

Обязательным условием приобретения статуса резидента особой экономической зоны является заключение между претендентом в резиденты особой экономической зоны (коммерческой организацией / индивидуальным предпринимателем) и Министерством экономического развития Российской Федерации (далее — Минэкономразвития)¹ соглашения об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной, портовой деятельности на территории соответствующей особой экономической зоны (далее — ОЭЗ).

Факт заключения соглашения об осуществлении определенного вида деятельности имеет существенное значение в связи с тем, что органы управления ОЭЗ вносят в реестр резидентов запись о регистрации лица в качестве резидента ОЭЗ в течение трех дней с даты подписания с ним указанного соглашения.

¹ Ранее стороной соглашения о ведении деятельности на территории особой экономической зоны от имени государства выступало Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами. Указом Президента РФ от 5 октября 2009 г. № 1107 данное агентство упразднено, а его полномочия возложены на Минэкономразвития.

В свою очередь индивидуальный предприниматель или коммерческая организация признаются резидентами ОЭЗ только с момента внесения соответствующей записи в реестр резидентов, лишь с этого момента они вправе пользоваться различными льготами и привилегиями, обусловленными особым режимом осуществления предпринимательской деятельности в ОЭЗ.

Таким образом, не вызывает сомнения то обстоятельство, что соглашение об осуществлении (ведении) определенного вида деятельности на территории ОЭЗ является порождающим юридическим фактом.

В юридической науке отсутствуют единство и четкость в понимании природы соглашения об осуществлении (ведении) деятельности в ОЭЗ, ученые зачастую отстаивают диаметрально противоположные точки зрения.

Так, Л. В. Царева полагает, что договор об условиях деятельности в ОЭЗ представляет собой разновидность гражданско-правовых договоров, не поименованных в ГК РФ, т.е. договором «*sui generis*» (договором «особого рода») и относит его к договорам о совместной деятельности².

В. К. Андреев указывает, что «соглашение об осуществлении деятельности в ОЭЗ не укладывается ни в рамки гражданско-правового обязательства, ни в рамки административного договора. Это соглашение ни в коем случае нельзя подвести под непоименованный договор гражданско-правового характера, поскольку характер отношений между сторонами не является имущественно-стоимостным. В данном случае это предпринимательно-управленческое соглашение»³. Вместе с тем, высказывая подобную точку зрения, В. К. Андреев не приводит определения используемого им понятия «предпринимательно-управленческое соглашение» и не раскрывает его сути. Представляется, что примененный автором подход не приближает нас к пониманию сущности соглашения о ведении деятельности в ОЭЗ.

В. Н. Лисица считает соглашение о ведении деятельности на территории ОЭЗ двухсторонним, консенсуальным, взаимным гражданско-правовым договором, который можно отнести к инвестиционным договорам⁴.

Данная позиция также представляется весьма спорной по следующим основаниям. Ни в ГК РФ, ни в Федеральном законе от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»⁵ (далее — Закон № 39-ФЗ) не раскрывается понятие инвестиционного договора, не указывается состав сторон подобного обязательства, объем их прав и обязанностей. Вместе с тем, как правило, предметом инвестиционного договора является создание/реконструкция *объекта* недвижимости одной

² См.: Царева Л. В. Правовое регулирование свободных экономических зон в Республике Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Минск, 2003.

³ Андреев В. К. Предпринимательское законодательство России : научные очерки. М., 2008. С. 245.

⁴ См.: Лисица В. Н. Соглашения о ведении деятельности в особых экономических зонах // Бухгалтер и закон. 2009. № 9 ; Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

стороной за счет инвестиций (капитальных вложений) другой стороны, тогда как предметом соглашения о ведении деятельности в ОЭЗ является *осуществление* промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной, портовой *деятельности* резидентом ОЭЗ в условиях особого режима. Кроме того, соглашения о ведении технико-внедренческой и туристско-рекреационной деятельности вообще не предусматривают в качестве существенного его условия осуществление капитальных вложений.

Существует точка зрения, согласно которой указанное соглашение представляет собой синтез гражданско-правового и публично-правового договоров⁶.

Для того чтобы в полной мере понять природу соглашения о ведении деятельности на территории ОЭЗ, необходимо рассмотреть положения соглашения о ведении деятельности с точки зрения категорий «гражданско-правовой договор» и «административный договор».

Сложность данной задачи обусловлена тем, что институт «административного договора» в науке административного права находится, по нашему мнению, в стадии формирования, тогда как институт «гражданско-правового договора» достаточно подробно исследован в науке гражданского права⁷.

С точки зрения Ю. Н. Старилова, административно-правовой договор является особым видом публично-правовых договоров, которые имеют следующие специфические особенности:

«Во-первых, в административном договоре противоположной стороной по отношению к его постоянному участнику — органам, обладающим властными полномочиями, — могут выступать и субъекты, которые в публично-правовой сфере не являются носителями властно-регулирующих функций (например, негосударственные частные предприятия и организации, граждане), при этом заключение административного договора органом исполнительной власти допустимо только в пределах его компетенции.

Во-вторых, обязательным условием административно-правовых договоров является удовлетворение общественного, публичного либо государственного интереса; определение административного (публичного) режима реализации определенных задач и функций.

В-третьих, при неисполнении или ненадлежащем исполнении обязательств по административному договору одним из участников договорных отношений орган исполнительной власти вправе расторгнуть его в

⁶ См.: *Пушкин А. В., Богданов И. Г.* Особые экономические зоны в России : правовое регулирование. М., 2009. С. 127.

⁷ См. подробнее: *Красавчиков О. А.* Юридические факты в советском гражданском праве. М., 1950; *Халфина Р. О.* Значение и сущность договора в советском социалистическом гражданском праве. М., 1952; *Новицкий И. Б., Луниц Л. А.* Общие учения об обязательстве. М., 1954; *Иоффе О. С.* Обязательственное право. М., 1975; Договорное право. Книга первая. Общие положения / М. И. Брагинский, В. В. Витрянский. М., 2001.

одностороннем порядке и применить к виновной стороне предусмотренные договором санкции, а также возможность органа исполнительной власти в одностороннем порядке изменять условия договора.

В-четвертых, орган исполнительной власти, заключивший административный договор, правомочен контролировать его исполнение, при этом способы осуществления контрольных функций должны быть установлены в договоре.

В-пятых, обжалование субъектами административно-договорных отношений административных договоров и правового режима их исполнения должно производиться в судебном порядке»⁸.

Принимая за основу выделенные Ю. Н. Стариловым признаки административного договора, считаем необходимым в дополнение отметить следующее:

- Административный договор является правовой формой управления, призванной регулировать правоотношения особого рода, которые, являясь по сути управленческими, сочетают в себе одновременно власть, подчинение и равноправие их участников.

- Свобода административного договора существенно отличается от принципа свободы договора в гражданском праве. Если принцип свободы договора в гражданском праве предполагает свободу сторон не только в заключении договора (добровольность вступления в договорные отношения), но и установлении любых его условий, не противоречащих закону, то в административном праве свобода административного договора существенно ограничена положениями закона. Как правило, законом четко предусмотрен круг лиц, способных быть сторонами административного договора, объем правоспособности участников административного договора, при этом возможность усмотрения сторон при формировании условий административного договора крайне ограничена. Свобода заключения административного договора проявляется в том, что контрагент государственного/муниципального органа может отказаться от заключения договора, если его не устраивают условия, диктуемые властным субъектом. Вместе с тем встречаются ситуации, когда обе стороны административного договора могут быть обязаны заключить его (например, заключение договора о налоговом кредите, контракта на поставку материальных ценностей в государственный резерв)⁹. По мнению Д. Н. Бахраха, «...автономия воли сторон административного договора не носит характера абсолютного принципа, как это имеет место в частном праве»¹⁰. «...Заключение административного договора не только (а иногда не столько) право, но и обязанность соответствующих субъектов права»¹¹.

⁸ Административное право : учеб. / Б. В. Россинский, Ю. Н. Старилов. 4-е изд., пересмотр. и доп. М., 2009. С. 490—496.

⁹ См.: Курчевская С. Б. Административный договор : формирование современной теории и основные проблемы : дис. ... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 79.

¹⁰ Бахрах Д. Н. Административное право России : учеб. для вузов. М., 2001. С. 159.

¹¹ Там же. С. 163.

• Административные договоры, как правило, заключаются в письменной форме. В нормативных актах часто встречаются не только рекомендуемые, но и обязательные типовые формы договоров. В ряде случаев законодатель устанавливает в качестве обязательного условия действительности административного договора необходимость регистрации его в специально уполномоченных государственных органах¹².

• Д. Н. Бахрах отмечает, что многие административные договоры имеют комплексный характер и регулируются одновременно нормами нескольких отраслей¹³. Полагаем, что и нормы частного права могут использоваться при регулировании административных договоров в субсидиарном порядке в случае отсутствия противоречия нормам административного права, регулирующим соответствующий договор.

Автору близка позиция И. Ю. Синдеевой, согласно которой в административном договоре сочетаются частные и публичные начала, взаимосвязанные между собой. Отсутствие частноправовых начал в административном договоре неизбежно приведет к тому, что такой правовой акт перестанет быть договором, а отсутствие публично-правовых начал позволит говорить о том, что такой договор заключен вне пределов правового поля¹⁴.

При исследовании природы соглашения о ведении деятельности на территории ОЭЗ следует исходить из определения «административного договора», данного С. В. Курчевской, которое, на наш взгляд, наиболее детально отражает основные характеристики и сущность административного договора. Автор определяет административный договор как соглашение двух и более субъектов административного права, как минимум один из которых обладает государственно-властными полномочиями и реализует в договоре управленческие функции, устанавливающие (прекращающие, изменяющие) административные права и обязанности. Указанное соглашение направлено на удовлетворение общественно значимых интересов и регулируется административно-правовыми нормами, а также общими положениями о договоре, установленными гражданским законодательством в той части, в которой они не противоречат публично-правовой природе данного соглашения¹⁵.

Рассмотрев сущность понятия административного договора и его основные признаки, приняв во внимание характеристики, присущие гражданско-правовому договору, попытаемся определить природу соглашения об осуществлении деятельности на территории ОЭЗ.

Сторонами соглашения об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой, туристско-рекреационной, портовой деятельности на территории соответствующей ОЭЗ (далее — соглаше-

¹² См.: Бахрах Д. Н. Указ. соч. С. 162.

¹³ См.: Там же.

¹⁴ См.: Синдеева И. Ю. Соотношение частного и публичного в административном договоре // Административное и муниципальное право. 2009. № 5 ; Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁵ См.: Курчевская С. Б. Указ. соч. С. 88.

ние о деятельности в ОЭЗ) выступают Минэкономразвития и претендент в резиденты ОЭЗ.

Министерство экономического развития РФ является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере создания и функционирования ОЭЗ на территории России.

К компетенции Минэкономразвития относится обеспечение общей координации деятельности иных государственных органов в сфере регулирования ОЭЗ, осуществление нормативно-правового регулирования (например, разработка типовых соглашений о ведении деятельности на территории ОЭЗ, заключаемых с претендентами в резиденты ОЭЗ, договоров аренды объектов недвижимости на территории ОЭЗ и порядка расчета арендной платы, порядка привлечения к созданию ОЭЗ управляющие компании), принятие решений стратегического характера в указанной сфере. После упразднения Федерального агентства по управлению ОЭЗ к компетенции Минэкономразвития добавились полномочия по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере управления ОЭЗ, контролю за выполнением соглашений об осуществлении (ведении) промышленно-производственной, технико-внедренческой и туристско-рекреационной деятельности в ОЭЗ и портовых ОЭЗ, по обеспечению действия специального правового режима ОЭЗ в Калининградской области.

Не вызывает сомнения, что, выступая в соглашении о деятельности в ОЭЗ стороной, обладающей властными полномочиями, Минэкономразвития преследует ряд экономических, социальных, научно-технических целей, удовлетворяющих государственный, публичный интерес.

Наиболее существенными целями заключения указанного соглашения представляются следующие: ускорение темпов экономического роста, модернизация промышленности, привлечение в экономику иностранных и национальных инвестиций, повышение конкурентоспособности национального производства и его экономической эффективности, рост валютных поступлений в бюджет федерального, регионального, местного уровней, создание новых рабочих мест, рост занятости населения, активное использование новейших зарубежных и отечественных технологий, ускорение внедрения результатов НИОКР.

Другой стороной соглашения является претендент в резиденты ОЭЗ. При этом Федеральным законом № 116-ФЗ от 22 июля 2005 г. «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»¹⁶ (далее — Закон об ОЭЗ) существенно ограничен круг лиц, которые могут получить статус резидента ОЭЗ, а также объем их правоспособности.

Претендовать на получение статуса резидента промышленно-производственных и портовых ОЭЗ могут коммерческие организации, за исключением унитарных предприятий, резидентами технико-внедренческих и туристско-рекреационных ОЭЗ наряду с коммерческими организациями также могут быть индивидуальные предприниматели.

¹⁶ СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3127.

Общим требованием получения статуса резидента ОЭЗ вне зависимости от типа ОЭЗ выступает регистрация в соответствии с законодательством Российской Федерации на территории муниципального образования, в границах которого расположена ОЭЗ (на территории одного из муниципальных образований, если ОЭЗ расположена на территориях нескольких муниципальных образований).

Исходя из анализа положений Закона об ОЭЗ, можно признать существенными условиями соглашения о деятельности в ОЭЗ следующие:

— предмет договора — промышленно-производственная, технико-внедренческая, туристско-рекреационная деятельность или деятельность в портовой ОЭЗ;

— площадь земельного участка или перечень иного государственного (муниципального) имущества, необходимого для предполагаемой деятельности заявителя и подлежащего передаче резиденту ОЭЗ по договору аренды;

— объем и сроки осуществления инвестиций, включая объем капитальных вложений в течение года со дня заключения соглашения (для промышленно-производственных и портовых ОЭЗ);

— срок действия соглашения;

— срок заключения с резидентом ОЭЗ договора аренды земельного участка или иного государственного (муниципального) имущества;

— срок представления резидентом проектной документации, необходимой для осуществления мероприятий, предусмотренных бизнес-планом, для проведения такой экспертизы (для промышленно-производственных, туристско-рекреационных и портовых ОЭЗ).

Соглашение заключается в простой письменной форме путем составления одного документа, подписанного сторонами. Приказами Минэкономразвития утверждены типовые формы соглашений с учетом специфики каждого вида деятельности, осуществляемого на территории того или иного типа ОЭЗ¹⁷.

Свобода соглашения о деятельности в ОЭЗ предполагает только добровольность приобретения статуса резидента ОЭЗ и заключения соглашения. Существенные условия соглашения о деятельности ОЭЗ прямо предусмотрены положениями Закона об ОЭЗ; усмотрение сторон допускается исключительно в части определения: вида осуществляемой деятельности, срока действия соглашения, сроков заключения с резидентом договоров аренды земельного участка и аренды государственного и (или) муниципального имущества, размера инвестиций, размера штрафа, подлежащего уплате при досрочном прекращении действия соглашения в связи с существенным нарушением резидентом условий соглашения.

По условиям соглашения о деятельности в ОЭЗ резидент ОЭЗ не впра-

¹⁷ Например, Приказ от 9 ноября 2007 г. № 383 «Об утверждении типовой формы соглашения об осуществлении туристско-рекреационной деятельности на территории особых экономических зон» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 3.

ве иметь филиалы и представительства за пределами территории ОЭЗ, а также вести на территории ОЭЗ иную деятельность, чем деятельность, предусмотренную в соглашении, что является ограничением его правоспособности. Права и обязанности сторон соглашения являются взаимными, корреспондируют друг другу, что присуще договору как общеправовой категории.

Устанавливая право любой стороны на обращение в суд с требованиями о расторжении соглашения в связи с существенным нарушением условий соглашения другой стороной, существенным изменением обстоятельств, соглашение о ведении деятельности в ОЭЗ не предусматривает права Минэкономразвития на одностороннее изменение его условий или расторжения в одностороннем порядке, проявляя тем самым сходство с гражданско-правовым договором.

Наряду с этим в соглашении подробно прописаны контрольные полномочия органа исполнительной власти (осуществление контроля за исполнением резидентом условий соглашения, получение необходимой информации и документов от резидента, согласование проведения плановых комплексных проверок органами государственного контроля (надзора), что является характерной чертой административного договора.

Учитывая специфику правоотношений, складывающихся в процессе функционирования ОЭЗ, считаем допустимым применение к соглашению о деятельности в ОЭЗ отдельных норм гражданского права (прежде всего, общих положений ГК РФ о договорах) в субсидиарном порядке по отношению к нормам Закона об ОЭЗ и иным нормам административного права.

Например, по условиям соглашения о ведении промышленно-производственной деятельности орган исполнительной власти, осуществляющий управление ОЭЗ, обязан заключить с резидентом ОЭЗ договор аренды земельного участка, необходимого для ведения деятельности на срок действия соглашения. В случае уклонения от исполнения указанной обязанности резидент ОЭЗ вправе обратиться в суд с требованиями о расторжении соглашения или заключении договора аренды земельного участка. Законом об ОЭЗ не предусмотрено каких-либо гарантий для резидента в случае расторжения соглашения по указанным основаниям. Полагаем возможным применение в подобных случаях ст. 445 ГК РФ, согласно которой сторона, необоснованно уклоняющаяся от заключения договора, должна возместить другой стороне причиненные этим убытки.

Напротив, положения Гражданского кодекса РФ о перемене лиц в обязательстве не могут быть применены к рассматриваемым правоотношениям, так как Законом об ОЭЗ предусмотрен прямой запрет на передачу резидентом ОЭЗ своих прав и обязанностей другому лицу.

Проведенный анализ положений соглашения о деятельности в ОЭЗ, на наш взгляд, подтверждает публично-правовую природу рассматриваемо-

го соглашения, являющегося административным договором. Соглашение о деятельности в ОЭЗ регулирует специфические правоотношения, которые, будучи по сути управленческими, имеют отдельные частноправовые черты. По нашему мнению, именно административный договор является наиболее эффективной правовой формой регулирования подобных правоотношений.

Воронежский государственный университет

Свинцова К. С., соискатель кафедры административного и муниципального права, главный юрист ООО «ХК «Росгосстрах»

E-mail: kira_ukolova@bk.ru

Тел.: 8-499-504-66-95

Voronezh State University

Svintsova K. S., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department, Senior Lawyer of the Rosgosstrakh LLC

E-mail: kira_ukolova@bk.ru

Tel.: 8-499-504-66-95