



К вопросу о поиске баланса частных и публичных интересов при установлении зоны комплексного развития территории

**Антонина Андреевна
ДРУЕВА,**
доцент кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, руководитель
отдела сопровождения
приобретения
активов Управления
инвестиционной
деятельности
ООО «Специализированный
застройщик А101»
aadruева@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Аннотация. Комплексное развитие территории с 2021 г. выступает ключевым направлением градостроительного развития, призванным обеспечить обновление и эффективность использования территорий, и представляет собой уникальный механизм, включающий множество мер, направленных на стимулирование деятельности инвесторов, граждан и органов власти, позволяющий придать существенное ускорение процессу строительства, развитию экономики, в том числе посредством привлечения частных инвестиций. Эффективность реализации КРТ достигается исключительно путем обеспечения баланса частных и публичных интересов. В статье исследованы основания и последствия установления зоны комплексного развития территории в условиях отсутствия необходимой правовой регламентации факта, определяющего момент начала реализации комплексного развития территории. Установление зоны комплексного развития территории предопределяет формирование особого градостроительного режима, суть которого раскрывается автором. Анализ законодательства и судебной практики свидетельствует о том, что установление зоны комплексного развития территории существенно ограничивает вариативность действий правообладателей земельных участков, попавших в зону КРТ, и входит в диссонанс с целью КРТ, предполагающей привлечение внебюджетных источников финансирования для обновления застроенных территорий. Выявлена потребность в совершенствовании механизма КРТ с учетом потребности всех заинтересованных сторон в обеспечении устойчивого и гармоничного развития территории.

Ключевые слова: баланс интересов, комплексное развитие территории, общественные интересы, частные интересы, государственные и муниципальные нужды, компенсация, правомочия владения, пользования, распоряжения.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.120.8.116-123

Antonpina A. DRUEVA,

Associate Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Cand. Sci. (Law), Head of Asset Acquisition Support Department of Investment
Activity Management Limited Liability Company
“Specialized developer A101”
aadruева@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

**On the issue of finding a balance of private
and public interests in establishing a zone of integrated
development of the territory**

Abstract. Since 2021, the integrated development of the territory has been a key area of urban development designed to ensure the renewal and efficient use of territories, and represents a unique mechanism that includes many measures aimed at stimulating the activities of investors, citizens and authorities, allowing for a significant acceleration of the construction process, economic development, including through attracting private investment. The effectiveness of the implementation of the CRT is achieved solely by ensuring a balance of private and public interests. The article examines the grounds and consequences of establishing a zone of integrated development of the territory in the absence of the necessary legal regulation of the fact determining the moment of the beginning of the implementation of integrated development of the territory. The establishment of a zone of integrated development of the territory determines the formation of a special urban planning regime, the essence of which is revealed by the author. An analysis of legislation and judicial practice indicates that the establishment of a zone of integrated development of the territory significantly limits the variability of actions of right holders of land plots that fall into the zone of the KRT, and enters into dissonance with the purpose of the KRT, which involves attracting extra-budgetary sources of financing for the renovation of built-up areas. The need to improve the CRT mechanism has been identified, taking into account the needs of all stakeholders in ensuring sustainable and harmonious development of territories.

Keywords: balance of interests, integrated development of the territory, public interests, private interests, state and municipal needs, compensation, powers of ownership, use, disposal.

Одним из инструментов реализации государственной градостроительной политики является механизм комплексного развития территории, применение которого допустимо исключительно путем соблюдения баланса интересов множества субъектов: государства, общества, застройщиков и иных лиц.

Законодательство о градостроительной деятельности и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты основываются в том числе на принципах

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ



обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов при ведении градостроительной деятельности; осуществления такой деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий.

Регулирование градостроительной деятельности направлено на создание комфортной среды для проживания с учетом потребностей общества и территорий в развитии, гармонизации интересов всех сторон. Указанное утверждение следует из положений ст. 2 Градостроительного кодекса РФ (далее — ГрК РФ). Поэтому, обладая достаточно широкой дискрецией в сфере градостроительства, органы государственной власти при изменении правового регулирования не могут действовать произвольно без объективного и разумного обоснования, должны соблюдать баланс частных и публичных интересов, конституционные принципы справедливости, равенства, соразмерности, которые, как указывал в своих актах Конституционный Суд РФ¹, предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

В соответствии со ст. 64 ГрК РФ комплексное развитие территории (КРТ) предполагает достижение определенных целей. Первая цель — обеспечить сбалансированное и устойчивое развитие населенных пунктов и городских округов. Это достигается за счет улучшения качества городской среды, в том числе архитектурно-стилистических характеристик объектов строительства, что способствует гармоничному развитию территории. Вторая цель заключается в обеспечении достижения определенных в указах Президента РФ, национальных проектах, государственных программах показателей в сфере жилищного строительства и улучшения жилищных условий граждан.

Обеспечение комплексного, сбалансированного развития территории, повышение транспортной доступности невозможно без создания соответствующей инфраструктуры — транспортной, социальной, инженерной, что предопределяет необходимость создания условий для ее формирования в качестве третьей цели комплексного развития территории. Четвертая цель направлена на повышение эффективности использования населенных пунктов и городских округов, создание комфортной городской среды и предоставление мест для обслуживания и трудоустройства. Наконец, в качестве заключительной цели определено создание условий для привлечения внебюджетных источников финансирования редевелопмента застроенных территорий.

Очевидно, что указанные цели могут быть достигнуты путем обеспечения баланса интересов всех участников процесса КРТ в условиях правовой определенности.

Механизм КРТ, имеющий длительную историю становления, консолидировал в себе полученный опыт реализации ранее существующих механизмов градостроительного развития, но по-прежнему требует совершенствования, в том числе для целей обеспечения баланса частных и публичных интересов.

Вплоть до настоящего времени нет единобразия в подходе к определению юридического факта, устанавливающего момент начала реализации проекта

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 04.04.2006 № 89-О // СПС «Консультант-Плюс».

комплексного развития территории. Согласно п. 5.1 ст. 30 ГрК РФ территории, подлежащие комплексному развитию, определяются на карте градостроительного зонирования. Установление зоны КРТ предопределяет формирование особого градостроительного режима. Суть такого режима заключается в изменении или прекращении существующих правоотношений, в комплексном градостроительном развитии данной территории, связанном в том числе с возможным сносом, строительством или реконструкцией объектов капитального строительства, находящихся в собственности неопределенного круга лиц, или с возможным принудительным ограничением и (или) изъятием этих объектов недвижимости для государственных или муниципальных нужд в целях комплексного развития территории. При этом особого внимания заслуживает указание лишь на потенциальную возможность ограничения использования территории, входящей в зону комплексного развития территории.

Неоднозначность момента начала реализации механизма КРТ порождает неопределенность в правоприменении. Отражение в Правилах землепользования и застройки территории соответствующих зон не тождественно принятию решения о комплексном развитии территории и тем более заключению договора о КРТ, а изменение правового режима, порядка и условий пользования земельными участками создает неопределенность правового режима их использования.

Согласно п. 1 ст. 263 ГК РФ правообладатели земельных участков и объектов на них сохраняют право возводить здания и сооружения, осуществлять их перестройку или снос до принятия решения о комплексном развитии территории. Однако это право подлежит реализации с соблюдением градостроительных и строительных норм и правил, а также требований о целевом назначении земельного участка согласно п. 2 ст. 260 ГК РФ. Такие выводы сформулированы в судебных актах (например, в постановлении Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 07.04.2023 по делу № А28-6687/2022 и решении Арбитражного суда Кировской области от 29.11.2022 по делу № А28-9062/2022).

Однако указанный подход не является единообразным. В частности, формируется позиция, согласно которой строительство на земельных участках, расположенных в зоне КРТ, допустимо только на основании специального механизма комплексного развития территории².

При рассмотрении дела № А56-103770/2021 на уровне Верховного Суда РФ сформирована позиция о том, что развитие указанных территорий возможно исключительно путем применения определенных ГрК РФ механизмов комплексного развития территорий на основании утвержденной документации по планировке территории в целях ее комплексного развития³. Положения ГрК РФ, по мнению Верховного Суда РФ, определяют, что при планировании строительства (реконструкции) объектов капитального строительства в границах территории, в отношении которой в соответствии с Правилами землепользования и застройки предусмотрено осуществление комплексного развития территорий, установление

² Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 28.07.2022 № Ф07-10538/2022 по делу № А56-39573/2021 // СПС «КонсультантПлюс».

³ Определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 15.08.2023 № 307-ЭС23-1848 по делу № А56-103770/2021 // СПС «КонсультантПлюс».



видов разрешенного использования земельных участков под размещение упомянутых объектов возможно исключительно на основании утвержденной документации по планировке такой территории.

Устанавливаемые виды разрешенного использования могут не соответствовать видам разрешенного использования в составе градостроительного регламента территориальной зоны Правил землепользования и застройки, «налагаемой» на территорию комплексного развития. При установлении зонирования КРТ градостроительное регулирование имеет приоритет над нормами Земельного кодекса РФ. При этом положения ГрК РФ не предусматривают каких-либо преференций правообладателям земельных участков, попадающих в зону КРТ. Развитие территорий возможно исключительно путем применения определенных ГрК РФ механизмов на основании разработанной и утвержденной в установленном порядке документации по планировке территории. В случаях, когда соответствующая градостроительная документация в отношении земельного участка не разработана, — его освоение силами и средствами правообладателя не представляется возможным.

Подобный подход, формируемый в правоприменительной практике⁴, существенно ограничивает вариативность действий правообладателей земельных участков, попавших в зону КРТ, и входит в диссонанс с целью КРТ, предполагающей привлечение внебюджетных источников финансирования для обновления застроенных территорий.

Представляется, что момент принятия уполномоченным органом решения о КРТ (заключение договора о комплексном развитии территории в отношении КРТ по инициативе правообладателей) является фактом, инициирующим процедуру КРТ. До указанного юридического момента это только потенциальная возможность реализации градостроительных решений, предусмотренная в правовом режиме земельных участков, в отношении которых установлено соответствующее зонирование. При этом необходимо учитывать, что включение территории в зону КРТ не обеспечивает последующую реализацию соответствующего механизма на указанной территории, поскольку законодательством предусмотрена возможность освоения территорий путем заключения как одного, так и нескольких договоров (ч. 5.1 ст. 30 ГрК РФ).

Кроме того, в силу ч. 2 ст. 68 ГрК РФ договор о комплексном развитии территории может быть заключен в отношении всей территории, предусмотренной решением о комплексном развитии территории, ее части либо отдельного этапа реализации решения о комплексном развитии территории.

В силу норм регионального законодательства, например п. 4 ст. 142 Закона Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге»⁵, решение о комплексном развитии территории может быть

⁴ См.: определение Верховного Суда РФ от 16.01.2024 № 455-ПЭК23 по делу № А56-103770/2021 ; определение Судебной коллегии по экономическим спорам Верховного Суда РФ от 27.11.2023 № 307-ЭС23-17606 по делу № А56-74330/2022.

⁵ Закон Санкт-Петербурга от 24.11.2009 № 508-100 (ред. от 03.11.2023, с изм. от 01.12.2023) «О градостроительной деятельности в Санкт-Петербурге» // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2009. № 31.

принято уполномоченным органом в отношении части территории, определенной Правилами землепользования и застройки в качестве территории, в границах которой предусматривается осуществление комплексного развития территории; допускается принятие решения о комплексном развитии территории в отношении территории, границы которой не совпадают с границами территории, указанной в Правилах в качестве территории, где предусматривается осуществление комплексного развития. Следовательно, допустима ситуация, когда часть земельных участков, вошедших в зону КРТ, никогда не будет включена в соответствующее решение и договор, заключаемый во исполнение указанного решения.

Ввиду отсутствия в действующем законодательстве положений, регламентирующих период, определяющий принятие решений о КРТ, территории, учтенные в зоне территорий, подлежащих КРТ, правообладатели земельных участков оказываются в неопределенной временной стагнации. У землепользователей, чьи земельные участки вошли в соответствующее зонирование, блокируется любая деятельность, и прежде всего связанная со строительством, реконструкцией объектов, предоставлением земельных участков, на неопределенный срок, что явно противоречит принципам земельного законодательства, предполагающим эффективное использование земельных участков.

Принимая во внимание, что одной из целей КРТ является повышение эффективности использования территорий поселений, городских округов, в том числе формирование комфортной городской среды, создание мест обслуживания и мест приложения труда, подобная правовая неопределенность обуславливает прямо противоположные последствия в виде стагнирования территорий в существующем виде на длительный неопределенный период, в то время как правообладатели могли бы самостоятельно обеспечить частичную реализацию решения о КРТ с учетом соответствующей градостроительной документации в отношении земельного участка.

Согласно позиции Л. Е. Бандорина и А. В. Башарина, отсутствие четких критериев, позволяющих определить относимость территории к территориям, в границах которых допустимо осуществление КРТ, предопределяет возможность применения данного института вопреки целям, установленным в ст. 64 ГрК РФ⁶.

Комплексное развитие территории обоснованно квалифицируется в качестве инструмента государственно-частного партнерства⁷. Как справедливо отмечают А. В. Белицкая и Л. В. Кухаренко, государственно-частное партнерство представляет собой взаимовыгодное сотрудничество бизнеса и власти в сфере инвестиций, предполагающее предоставление инвесторам территорий для развития и застройки и обеспечение комфортной городской среды для соблюдения интересов и удовлетворения потребностей граждан. По мнению Н. Б. Косаревой,

⁶ Бандорин Л. Е., Башарин А. В. О поиске баланса между публичными и частными интересами при комплексном развитии территории // Закон. 2023. № 12. С. 55—66.

⁷ См.: Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. 2023. № 2. С. 27—32 ; Кузьма И. Е. Комплексное и устойчивое развитие территории — новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2016. № 12. С. 53—61.



с финансово-экономической точки зрения проекты КРТ — это сложные инвестиционные проекты, имеющие большое число рисков, в том числе экономической неэффективности, роста градостроительных конфликтов, несбалансированности интересов всех заинтересованных сторон (города, инвестора, бизнес-резидентов, граждан, проживающих на территории преобразования)⁸.

При этом в случае реализации КРТ инвестор принимает на себя коммерческие риски осуществления проекта. Указанные риски приобретают особую значимость в случаях реализации КРТ застроенных территорий, предполагающих изъятие земельных участков, жилых помещений. В частности, согласно ст. 32.1 ЖК РФ собственникам жилых помещений в многоквартирных домах взамен освобождаемых ими жилых помещений предоставляется возмещение, определяемое в соответствии с ч. 7 ст. 32 ЖК РФ, на день, предшествующий дню принятия решения о комплексном развитии территории жилой застройки. Срок заключения договора о КРТ, в соответствии с которым будет осуществляться возмещение, может быть длительным, что предполагает несоразмерную оценку суммы возмещения к моменту наступления срока выплаты. При этом возмещение убытков обоснованно признается основным из признаваемых способов защиты права⁹.

Аналогичная ситуация складывается при реализации КРТ нежилой застройки. Однако реализация данного вида КРТ допускается в отношении земельных участков, соответствующих критериям ч. 4 ст. 65 ГрК РФ, а также иных земельных участков при условии, что такие земельные участки и (или) объекты недвижимого имущества расположены в границах одного элемента планировочной структуры с земельными участками, предусмотренными ч. 4 ст. 65 ГрК РФ. Это предопределяет некое расширение зоны, попадающей в границы КРТ в условиях неопределенности.

Подчеркнем, что для обеспечения частных и публичных интересов при осуществлении комплексного развития территории необходимо учитывать и согласовывать различные потребности и цели заинтересованных сторон.

КРТ становится одним из механизмов государственно-частного партнерства, объединяющим интересы государства, направленные преимущественно на обеспечение сбалансированного и устойчивого развития территорий, интересы застройщиков и инвесторов, обеспечивающих реализацию проектов КРТ, предполагающие получение экономической выгоды или достижение иного полезного эффекта от осуществляемых ими действий, в совокупности позволяющих квалифицировать их деятельность в качестве инвестиционной.

Только согласование интересов всех сторон позволяет создать благоприятную среду для инвестиций и развития территории. Вместе с тем очевидна потребность в совершенствовании механизма КРТ, которое позволит учесть потребности всех заинтересованных сторон, обеспечить устойчивое и гармоничное развитие территории.

⁸ Косарева Н. Б. Жилищные гарантии при реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // Закон. 2023. № 3. С. 27—40.

⁹ Фролова Н. М. Фактическое изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд: правовая природа и способы защиты // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2023. № 5. С. 188—196.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бандорин Л. Е., Башарин А. В. О поиске баланса между публичными и частными интересами при комплексном развитии территории // Закон. — 2023. — № 12. — С. 55—66.
2. Белицкая А. В., Кухаренко Л. В. Комплексное развитие территории как правовой инструмент государственно-частного партнерства // Юрист. — 2023. — № 2. — С. 2—32.
3. Косарева Н. Б. Жилищные гарантии при реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки // Закон. — 2023. — № 3. — С. 27—40.
4. Кузьма И. Е. Комплексное и устойчивое развитие территории — новый инвестиционный драйвер или административный барьер? // Имущественные отношения в Российской Федерации. — 2016. — № 12. — С. 53—61.
5. Фролова Н. М. Фактическое изъятие земельного участка для государственных и муниципальных нужд: правовая природа и способы защиты // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2023. — № 5. — С. 188—196.

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ
ЧАСТНЫХ И ПУБЛИЧНЫХ ИНТЕРЕСОВ В
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

