

Панасюк Анна Николаевна

магистрант

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный
архитектурно-строительный университет»

г. Санкт-Петербург

НЕДОПУСТИМОСТЬ ПРОИЗВОЛЬНОГО ФОРМИРОВАНИЯ ГРАНИЦ КРТ КАК ГАРАНТИЯ ПРАВ ПРАВООБЛАДАТЕЛЕЙ

Аннотация: в статье исследуется проблема произвольного определения границ территорий комплексного развития (далее – КРТ) в Российской Федерации. Анализируется коллизия норм статьи 30 Градостроительного кодекса РФ, допускающая принятие решений о КРТ в отношении территорий, не отражённых в правилах землепользования и застройки. Исследуется региональная практика установления минимальной площади КРТ, а также анализируется фактическая площадь заключаемых договоров, демонстрирующая высокий разброс значений. На основе анализа делается вывод, что отсутствие чётких критериев формирования границ КРТ создаёт риски злоупотребления правом со стороны публичных органов при включении привлекательных земельных участков без объективной необходимости обновления, что нарушает права правообладателей. Формулируются предложения по совершенствованию законодательства.

Ключевые слова: комплексное развитие территорий, границы территории КРТ, злоупотребление правом, права правообладателей, правила землепользования и застройки.

Институт комплексного развития территорий, закреплённый главой 10 Градостроительного кодекса РФ [2], является в настоящее время ключевым правовым механизмом пространственного преобразования городских территорий. Принятие Федерального закона №494-ФЗ [7] ознаменовало переход к системному подходу в обновлении застроенных и освоении незастроенных территорий. Однако практика применения КРТ выявила ряд системных проблем, одной из

наиболее острых из которых является вопрос об определении границ территории, в отношении которой принимается решение о комплексном развитии.

Правовая определённость границ КРТ имеет фундаментальное значение для всех участников градостроительных отношений. Для правообладателей земельных участков и объектов недвижимости попадание в границы КРТ влечёт существенные правовые последствия: начиная от ограничения возможности изменения вида разрешённого использования и получения разрешения на строительство и заканчивая риском принудительного изъятия имущества для публичных нужд [8]. Вместе с тем анализ действующего законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о наличии серьёзных проблем в данной сфере, порождающих правовую неопределённость и риски злоупотреблений со стороны органов публичной власти.

Система правового регулирования установления границ территорий КРТ содержит внутренние противоречия, основанные на коллизии частей 5.1 и 5.2 статьи 30 ГрК РФ. Часть 5.1 указанной статьи устанавливает, что на карте градостроительного зонирования в обязательном порядке определяются территории, в границах которых планируется осуществление деятельности по комплексному развитию. Данное требование создаёт предпосылку для формализации границ КРТ ещё до принятия соответствующего решения и заключения договора.

Однако уже в следующей части той же статьи законодатель вводит существенное исключение. Часть 5.2 статьи 30 ГрК РФ предусматривает, что если иное не установлено нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, решение о КРТ может быть принято в отношении территории, которая в соответствии с правилами землепользования и застройки (далее – ПЗЗ) на дату принятия решения не отнесена к территориям КРТ, либо в отношении территории, границы которой не совпадают с границами, указанными в ПЗЗ для таких территорий [14].

На практике это означает, что в большинстве регионов, где такой запрет не установлен, решение о КРТ может быть принято в отношении территории, кото-

рая отсутствует на карте градостроительного зонирования как территория, предназначенная для комплексного развития. При этом изменения в ПЗЗ вносятся уже после принятия решения о КРТ, в упрощённом порядке, с возможностью одновременной подготовки документации по планировке территории [8].

С 1 марта 2025 года редакция части 5.1 статьи 30 ГрК РФ изменилась: границы территорий КРТ могут не совпадать с границами территориальных зон и отображаться на отдельной карте, являющейся приложением к карте градостроительного зонирования. Данное изменение, формально направленное на упрощение процедуры, фактически расширило дискреционные полномочия органов публичной власти при определении границ территорий, подлежащих комплексному развитию.

Факт попадания земельного участка в границы КРТ, отражённые в ПЗЗ, сам по себе не создаёт для правообладателей формальных ограничений и не является основанием для изъятия имущества. Соответствующие последствия наступают только со дня принятия решения о КРТ или заключения договора о КРТ [8]. Однако на практике, как отмечается в юридической литературе, правообладатели уже не могут получить градостроительный план земельного участка и осуществлять застройку участка без применения механизма КРТ [8].

Кроме того, Верховный Суд РФ в 2023 году сформулировал позицию, согласно которой закрепление в ПЗЗ территории КРТ исключает предоставление находящихся в публичной собственности участков в границах такой территории для целей, не связанных с КРТ [8]. Тем самым правообладатели земельных участков, даже при отсутствии принятого решения о КРТ, оказываются в ситуации правовой неопределённости и не могут реализовать свои права по использованию принадлежащих им объектов недвижимости.

При этом «спящие» зоны КРТ в ПЗЗ могут существовать неопределённо долго – законом срок действия таких зон не установлен [8]. Это создаёт условия для злоупотреблений: публичные органы могут включать привлекательные земельные участки в границы КРТ без объективной необходимости обновления

территории, блокируя тем самым возможность их самостоятельного освоения правообладателями.

Дополнительным фактором, способствующим произвольному формированию границ КРТ, является требование об осуществлении КРТ жилой застройки, нежилой застройки и незастроенной территории в границах одного или нескольких элементов планировочной структуры, их частей (пункт 1 статьи 65 ГрК РФ). При этом для КРТ по инициативе правообладателей такое требование не установлено.

Часть 3 статьи 65 ГрК РФ позволяет включать в границы территории КРТ жилой застройки любые объекты, расположенные в границах элемента планировочной структуры. Это порождает правовую неопределённость, поскольку субъекты РФ наделены практически неограниченными полномочиями по включению земельных участков в границы КРТ. Формальные критерии или порядок на федеральном уровне отсутствуют, что оставляет широкий простор для усмотрения органов публичной власти.

Осознание проблемы произвольного формирования границ КРТ привело к региональным инициативам по установлению минимальной площади территории, подлежащей комплексному развитию. Наиболее показательным примером является Красноярск, где в октябре 2025 года были приняты изменения в правила землепользования и застройки, устанавливающие минимальную площадь новой территории КРТ в 5 гектаров [9]. Инициатива касается договоров КРТ, заключаемых по инициативе правообладателей [9].

Как пояснили разработчики, такой размер позволяет разместить не только комплексное благоустройство и жильё, но и отдельно стоящий объект социальной инфраструктуры (например, детский сад на 190 мест) [9]. Поправки разрабатывались совместно с прокуратурой города, которая подчеркнула, что органы власти остаются активными участниками градостроительной политики, контролируя социальную наполняемость договоров КРТ [9]. Решение принято в интересах жителей и не останавливает работу в строительной отрасли, а направлено на формирование микрорайонов, а не отдельных жилых комплексов [9].

Аналогичные подходы обсуждаются и в других регионах. В Московской области уточнён минимальный размер земельного участка для определённых видов КРТ, который составляет 3 гектара, с возможностью уменьшения только в документации по планировке территории [1].

Необходимость введения минимальной площади КРТ обусловлена накопленным опытом и запросами граждан: часто возникали случаи, когда при создании нового жилого комплекса застройщик не обращал внимания на социальную потребность и обязательную инфраструктуру для комфорта жителей [9]. Установление минимальной площади направлено на обеспечение комплексного подхода к развитию территорий.

Анализ статистических данных о площади территорий, в отношении которых заключены договоры КРТ, свидетельствует о значительном разбросе значений и наличии большого количества договоров, площадь по которым существенно ниже региональных минимальных порогов. Это подтверждает тезис о произвольном формировании границ КРТ и рисках злоупотребления правом.

В Пермском крае заключено 43 договора КРТ в отношении более 770 гектаров земли, что даёт среднюю площадь около 18 гектаров на один договор [10]. Однако, как следует из приведённых данных, среди них присутствуют договоры на значительно меньшие площади: по реновации территории экстрим-парка – 3,88 гектара, по застройке земли «Пермь-Сити» – 2,56 гектара, по освоению земель в Лысьве – 1,3 гектара [10]. Указанные площади существенно ниже предлагаемого красноярского порога в 5 гектаров и не обеспечивают возможность размещения отдельно стоящих объектов социальной инфраструктуры.

В научной литературе также отмечается, что известны примеры, где площадь территории КРТ составляет и 0,43 гектара, и 77 гектаров [11]. Столь значительный разброс значений при отсутствии чётких критериев формирования границ КРТ свидетельствует об отсутствии единых подходов и создаёт риски произвольного определения границ.

Установление минимальной площади территории КРТ в региональном законодательстве является проявлением принципа добросовестности в градостроительной деятельности. Статья 2 ГрК РФ закрепляет в качестве одного из основных принципов обеспечение комплексного и устойчивого развития территории на основе территориального планирования, градостроительного зонирования и планировки территории [6].

Произвольное формирование границ КРТ, в том числе включение в такие границы небольших по площади, но привлекательных для застройки земельных участков без объективной необходимости обновления территории, может рассматриваться как злоупотребление правом. Включение в границы КРТ территории площадью 0,43 гектара, на которой не может быть размещена необходимая социальная инфраструктура, не соответствует целям КРТ, определённым пунктом 34 статьи 1 ГрК РФ: создание благоприятных условий проживания граждан, обновление среды жизнедеятельности и территорий общего пользования. Если публичный орган включает в границы КРТ небольшой привлекательный земельный участок (например, площадью 0,5 гектара), не обременённый аварийным или ветхим жильём, под видом «комплексного развития» для передачи его застройщику, это может квалифицироваться как недобросовестное поведение, направленное на обход конкурсных процедур или занижение выкупной цены земельного участка.

Судебная практика признаёт, что генеральный план определяет планы развития территории в целом и не направлен на фиксацию существующего положения; градостроительное и земельное законодательство не предусматривает безусловного сохранения правового режима существующего землепользования для земельных участков, вид разрешённого использования которых не соответствует градостроительному регламенту [13]. Однако данная позиция не отменяет обязанности органов публичной власти действовать добросовестно и не допускать злоупотреблений при формировании границ КРТ.

Проведённый анализ позволяет сделать следующие выводы. Действующее законодательство о КРТ содержит внутренние противоречия в части установления границ территорий КРТ, обусловленные прежде всего коллизией между частью 5.1 статьи 30 ГрК РФ и частью 5.2 статьи 30 ГрК РФ. Данная коллизия создаёт правовую неопределённость и порождает риски злоупотреблений со стороны публичных органов при установлении границ КРТ.

Отсутствие детализированных критериев включения земельных участков в границы КРТ, вкупе с требованием об осуществлении КРТ в границах элемента планировочной структуры, создаёт риск произвольного и немотивированного распространения правового режима КРТ на земельные участки, не отвечающие установленным законом критериям.

Анализ региональной практики свидетельствует о необходимости установления на федеральном уровне минимальной площади территории КРТ, обеспечивающей возможность комплексного благоустройства и размещения отдельно стоящих объектов социальной инфраструктуры. Опыт Красноярска (5 гектаров) и Московской области (3 гектара) может быть использован при разработке федеральных требований.

Установление границ территории КРТ влечёт существенные правовые ограничения для правообладателей, включая запрет на изменение вида разрешённого использования, невозможность получения разрешения на строительство в отсутствие документации по планировке территории, а также риск принудительного изъятия имущества. Отсутствие временных ограничений на период между установлением границ КРТ в ПЗЗ и принятием решения о КРТ создаёт неопределённость и нарушает права правообладателей.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (в ред. от 05.10.2022) // Российская газета от 15.12.1993, №237 // СПС «Консультант Плюс».

2. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 29.12.2004 №190-ФЗ (ред. от 01.05.2026) // СПС «Консультант Плюс».

3. Федеральный закон «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях обеспечения комплексного развития территорий» от 30.12.2020 №494-ФЗ. – Текст: электронный // СПС «Консультант Плюс».

4. Кирсанов А.Р. Комплексное развитие территорий: итоги, проблемы, перспективы / А.Р. Кирсанов // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2025. – №8. – С. 45–56.

5. Проблемы реализации КРТ. – URL: <https://legalinsight.ru/articles/problemu-realizaczii-krt/> (дата обращения: 22.05.2026).

6. В Красноярске утвердили минимальный размер новых КРТ. – URL: <https://gnkk.ru/news/minimalnyu-razmer-ploshhadki-dlya-krt-u/> (дата обращения: 22.05.2026).

7. Девелоперов «заКРТило». – URL: <https://www.kommersant.ru/doc/8162059> (дата обращения: 22.05.2026).

8. Верховный Суд подтвердил право властей изменять зонирование земель вопреки интересам собственника. – URL: <https://cadastre.ru/news/1334> (дата обращения: 22.05.2026).

9. Об утверждении Правил согласования включения в границы территории, подлежащей комплексному развитию по инициативе правообладателей земельных участков для размещения объектов коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур: постановление Правительства РФ от 19.08.2020 №1260 (ред. от 14.04.2021) // СПС «Консультант Плюс».