



Научная статья

Original article

УДК: 349.4

DOI 10.55186/27131424_2025_7_3_9

**ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ МЕЖДУ
ЧАСТНЫМИ И ПУБЛИЧНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРОЕКТОВ КРТ**

LEGAL MECHANISMS FOR RESOLVING CONFLICTS BETWEEN PRIVATE
AND PUBLIC INTERESTS IN THE IMPLEMENTATION OF CTD PROJECTS

Терентьев Андрей Владимирович, аспирант 1 года обучения ФГБОУ ВО ГУЗ (105064, Россия, г. Москва, ул. Казакова, д. 15), тел. +79661571780, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6216-7854>, andrewshulz@mail.ru

Andrey V. Terent'ev, 1st year PhD student of SULUP, (15 Kazakova st., Moscow, 105064, Russia), tel. тел. +79661571780, ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-6216-7854>, andrewshulz@mail.ru

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативно-правовых механизмов разрешения конфликтов между публичными и частными интересами в процессе реализации комплексного развития территорий (КРТ) в Российской Федерации. Исследование опирается на систематизацию конституционных норм, положений Градостроительного, Земельного, Гражданского и Жилищного кодексов, а также специальных федеральных законов, регламентирующих оценку и регистрацию

прав на недвижимость¹. Особое внимание уделено содержанию и пределам применения принципов необходимости и соразмерности ограничения имущественных прав, сформулированных Конституционным Судом Российской Федерации² и реализуемых при изъятии имущества для государственных и муниципальных нужд. На основе анализа судебной практики Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ и арбитражных судов выявлены складывающиеся правовые стандарты предварительности, полноты и равноценности компенсации³, а также процессуальные требования к изъятию имущества в целях КРТ. Сформулированы проблемные зоны правового регулирования, связанные с неопределенностью критериев включения территорий в КРТ, недостаточностью механизмов информирования правообладателей, отсутствием независимых процедур оценки и единых сроков изъятия⁴. Предложены научно обоснованные направления совершенствования законодательства и правоприменения.

Abstract. The article is devoted to the analysis of regulatory and legal mechanisms for resolving conflicts between public and private interests in the process of implementing complex territorial development (CTD) in the Russian Federation. The research is based on the systematization of constitutional norms, provisions of the Urban Planning, Land, Civil and Housing Codes, as well as special federal laws regulating the assessment and registration of real estate rights. Special attention is paid to the content and limits of application of the principles of necessity and proportionality of limitation of property rights formulated by the Constitutional Court of the Russian Federation and implemented when property is seized for state and municipal needs. Based on the analysis of the judicial practice of the Constitutional Court of the Russian Federation, the Supreme Court of the Russian Federation and the arbitration courts, the emerging legal standards of provisionality, completeness and equivalence of compensation, as

¹ Конституция РФ; Градостроительный кодекс РФ; Земельный кодекс РФ; Гражданский кодекс РФ; Жилищный кодекс РФ; Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ

² Постановление КС РФ от 30.10.2003 № 15-П; Определение КС РФ от 03.07.2007 № 595-О-П; Постановление КС РФ от 11.02.2019 № 9-П.

³ Определение ВС РФ от 02.08.2024 № 305-ЭС24-12000; Определение ВС РФ от 05.02.2024 № 306-ЭС23-28279; Определение ВС РФ от 25.09.2024 № 5-КАД24-48-К2.

⁴ Арбитражные дела № А75-16005/2020, № А33-34042/2021, № А51-14674/2022.

well as procedural requirements for the seizure of property for the purposes of the CTD, have been identified. Problematic areas of legal regulation are formulated related to the uncertainty of the criteria for including territories in the CTD, the lack of mechanisms for informing copyright holders, the lack of independent assessment procedures and uniform deadlines for withdrawal.

Ключевые слова: комплексное развитие территорий, публичные и частные интересы, правовое регулирование, судебная практика, имущественные права и их ограничение, изъятие имущества и компенсация

Keywords: complex territorial development, public and private interests, legal regulation, judicial practice, property rights and their limitation, seizure of property and compensation

Комплексное развитие территорий как правовой институт занимает ключевое место в механизме обновления городской среды и территориального планирования в Российской Федерации. Вмешательство государства в сферу частных имущественных прав в ходе реализации КРТ требует соблюдения конституционных гарантий неприкосновенности собственности, установленной статьёй 35 Конституции РФ¹, а также правовых механизмов, обеспечивающих баланс публичных и частных интересов.

Несмотря на наличие разветвлённой нормативной базы, вопросы защиты правообладателей в условиях КРТ сохраняют высокую актуальность. Это обусловлено тем, что допустимость ограничения имущественных прав определяется принципами необходимости и соразмерности, выведенными Конституционным Судом РФ из статьи 55 Конституции РФ². В свою очередь, судебная практика Верховного Суда РФ формирует стандарты надлежащей процедуры изъятия, включая требование предварительного и равноценного возмещения³.

¹ Ст. 35 Конституции Российской Федерации.

² Ст. 55 Конституции Российской Федерации; Постановление КС РФ № 15-П.

³ Ст. 56.8 ЗК РФ; Определение ВС РФ № 305-ЭС24-12000.

Объектом настоящего исследования являются правовые отношения, возникающие между субъектами комплексного развития территории (КРТ) при реализации проектов городского развития в Российской Федерации. Предметом же исследования служат правовые стандарты, принципы и механизмы обеспечения баланса между публичными и частными интересами при установлении пределов допустимого государственного вмешательства в имущественные права граждан и юридических лиц в целях реализации общегосударственных и муниципальных нужд в контексте комплексного развития.

Степень научной разработанности темы характеризуется тем, что исследования преимущественно затрагивают отдельные аспекты публичного изъятия, имущественной оценки и гарантий собственников, однако системные работы, посвящённые КРТ как самостоятельному правовому механизму, остаются ограниченными¹. Это обуславливает необходимость комплексного анализа нормативных оснований, судебных подходов и выявления проблем, препятствующих реализации сбалансированной модели соотношения публичных и частных интересов.

Целью настоящего исследования является формирование теоретико-правового подхода к пониманию механизмов обеспечения баланса интересов при реализации КРТ и разработка научно обоснованных направлений совершенствования законодательства и правоприменения.

Задачи исследования включают: систематизацию нормативной базы КРТ, раскрытие содержания принципов необходимости и соразмерности, анализ судебной практики, выявление проблемных зон регулирования и подготовку предложений по его совершенствованию.

Методологическую основу исследования составляют формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и правоприменительный методы. Нормативную базу составляют Конституция РФ [1], Градостроительный кодекс РФ [2], Земельный кодекс РФ [3], Гражданский

¹ Анализ проведён по данным каталога РИНЦ.

кодекс РФ [4], Жилищный кодекс РФ [5], федеральные законы № 135-ФЗ [6] и № 218-ФЗ [7]. Эмпирическую основу формируют постановления и определения Конституционного Суда РФ, судебные акты Верховного Суда РФ и арбитражных судов¹.

Нормативная основа правового регулирования комплексного развития территорий и механизмы баланса публичных и частных интересов

Правовое регулирование комплексного развития территорий в Российской Федерации опирается на совокупность нормативных актов, определяющих пределы допустимого вмешательства публичной власти в сферу частных имущественных прав. Структурообразующее значение принадлежит Конституции Российской Федерации, закрепляющей фундаментальные гарантии права собственности. Согласно части 1 статьи 35 Конституции РФ, «право частной собственности охраняется законом», а часть 3 той же статьи устанавливает, что «никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда» и что «принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения»². Эти положения составляют основу правового режима изъятия имущества в рамках реализации проектов КРТ и определяют необходимость соблюдения баланса публичных и частных интересов.

Конституционный принцип права частной собственности на землю сформулирован в статье 36 Конституции РФ, которая допускает частную собственность граждан и их объединений на земельные участки, устанавливая при этом, что «условия и порядок пользования землёй определяются на основе федерального закона»³. Данная формулировка создала нормативную базу для включения земельных участков в проекты КРТ при условии соблюдения

¹ Полные тексты судебных актов опубликованы в ГАС «Правосудие».

² Конституция РФ. Ст. 35.

³ Конституция РФ. Ст. 36.

требований федерального законодательства и конституционных гарантий защиты собственников.

Ограничение прав граждан и правообладателей имущества в связи с реализацией проектов КРТ может осуществляться только при соблюдении условий, указанных в части 3 статьи 55 Конституции РФ, согласно которой права и свободы «могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо...»¹. Именно эта норма была использована Конституционным Судом РФ для вывода принципов необходимости и соразмерности вмешательства при изъятии имущества.

Ключевой отраслевой регулятор — Градостроительный кодекс Российской Федерации, глава 10 которого регулирует комплексное развитие территорий. Статья 64 ГрК РФ определяет цели КРТ, включая обеспечение эффективного использования территории, реконструкцию застройки и развитие инфраструктуры². Статья 65 ГрК РФ устанавливает порядок принятия решения о КРТ и компетенцию органов публичной власти, причём Верховный Суд РФ признал решения о КРТ нормативными правовыми актами, что предполагает возможность их оспаривания в порядке главы 21 КАС РФ³. Статья 66 ГрК РФ определяет случаи включения объектов в границы КРТ, включая аварийное состояние зданий и высокий износ. Статья 66.5 ГрК РФ закрепляет возможность участия правообладателей в КРТ на добровольной основе, что является элементом правового баланса. Статья 69 ГрК РФ устанавливает обязательность документации по планировке, являющейся юридическим обоснованием публичного интереса в изъятии имущества⁴.

Земельный кодекс Российской Федерации регулирует механизм принудительного изъятия при КРТ. Статья 56.2 ЗК РФ предусматривает возможность изъятия земельных участков «для государственных или

¹ Конституция РФ. Ст. 55 ч. 3.

² Градостроительный кодекс РФ. Ст. 64.

³ Определение ВС РФ от 25.09.2024 № 5-КАД24-48-К2.

⁴ Градостроительный кодекс РФ. Ст. 69.

муниципальных нужд», включая изъятие в рамках КРТ¹. Статья 56.6 ЗК РФ устанавливает срок принятия решения об изъятии — не позднее трёх лет со дня утверждения документации по планировке территории, что направлено на исключение неопределенности правового положения собственников. Статья 56.8 ЗК РФ конкретизирует состав возмещения и включает «рыночную стоимость имущества и все убытки, включая упущенную выгоду»². Конституционный Суд РФ разъяснил, что компенсация должна учитывать изменение рыночной стоимости имущества за время процедуры изъятия, иначе нарушается требование равноценности³. Статьи 56.9–56.12 ЗК РФ регулируют порядок заключения соглашения об изъятии, судебного рассмотрения споров и прекращения права собственности.

Гражданский кодекс Российской Федерации определяет правовые основания прекращения права собственности. Статья 209 ГК РФ закрепляет содержание права собственности, включающее владение, пользование и распоряжение⁴. Статья 235 ГК РФ допускает прекращение права собственности в случаях, предусмотренных законом. Статья 279 ГК РФ квалифицирует изъятие земельных участков как исключительную меру при отсутствии альтернатив, а статья 281 ГК РФ устанавливает требование предварительного и равноценного возмещения⁵.

Жилищное законодательство регулирует защиту граждан, проживающих в изымаемом жилом фонде. Статья 32 ЖК РФ закрепляет гарантии предоставления другого благоустроенного жилого помещения нанимателям и компенсации собственникам⁶. Статья 86 ЖК РФ определяет критерии равноценности предоставляемого жилья.

Специальные законы обеспечивают правовую базу процедурных элементов КРТ: Федеральный закон № 218-ФЗ [7] регулирует регистрацию прекращения и

¹ Земельный кодекс РФ. Ст. 56.2.

² Земельный кодекс РФ. Ст. 56.8.

³ Постановление КС РФ от 11.02.2019 № 9-П.

⁴ Гражданский кодекс РФ. Ст. 209.

⁵ Гражданский кодекс РФ. Ст. 279, 281.

⁶ Жилищный кодекс РФ. Ст. 32, 86.

возникновения прав на недвижимость, а Федеральный закон № 135-ФЗ устанавливает требования к оценке рыночной стоимости¹ [6].

В совокупности данные нормативные акты формируют правовую систему КРТ, обеспечивающую механизмы баланса интересов, включая: судебный контроль, предварительность возмещения, процедурную легитимацию, индивидуальные гарантии собственников и принцип пропорциональности вмешательства.

Принципы необходимости и соразмерности ограничения имущественных прав при реализации проектов комплексного развития территорий

Нормативная основа правового регулирования комплексного развития территорий и механизмы баланса публичных и частных интересов Проблема соотношения частных и публичных интересов занимает центральное место в современном градостроительном праве России. Особую актуальность она приобретает в контексте реализации проектов комплексного развития территорий (КРТ), где неизбежно сталкиваются интересы государства, муниципальных образований, инвесторов и правообладателей недвижимости.

Вместе с тем механизмы КРТ затрагивают конституционно защищённые права частных лиц, прежде всего — право собственности. А.А. Друева отмечает [21], что «эффективность реализации КРТ достигается исключительно путём обеспечения баланса частных и публичных интересов». Автор указывает на существенную проблему: «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». Иными словами, чрезмерное ограничение прав собственников способно подорвать инвестиционную привлекательность проектов и, как следствие, воспрепятствовать достижению тех самых публичных целей, ради которых институт КРТ был создан.

¹ ФЗ № 135-ФЗ; ФЗ № 218-ФЗ.

С.И. Шульженко в двух частях работы «Правовые проблемы комплексного развития территорий» [22; 23] детально анализирует нормативное регулирование данного института и его недостатки. Автор подчёркивает, что «сторона по договору о КРТ реализует публичный интерес, заключающийся в создании благоприятной окружающей среды и изменении правового режима соответствующей территории». Однако деятельность инвестора всегда направлена на извлечение прибыли, что создаёт объективное противоречие между публичными и частными началами в договорных отношениях. Шульженко обращает особое внимание на то, что «при принятии решения о КРТ и заключении договора о КРТ исполняются функции публичной власти по обеспечению устойчивого развития территорий, созданию и развитию находящихся в публичной собственности объектов инфраструктуры, реализации публичных прав граждан на благоприятную окружающую среду». При этом существенные условия договора определяются публичным образованием в одностороннем порядке, что ставит инвестора и правообладателей в заведомо неравное положение.

Ведерников С.П. и Глухова А.А., исследуя правовое регулирование КРТ для жилищного строительства [18], указывают на необходимость чёткого разграничения полномочий между федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Отсутствие единообразия в правоприменительной практике порождает правовую неопределённость, которая негативно сказывается как на интересах инвесторов, так и на правах граждан.

Важным инструментом обеспечения баланса интересов выступает институт публичного сервитута. О.Г. Жуляева отмечает [20], что «соблюдение баланса частных и публичных интересов при установлении публичного сервитута предполагает, с одной стороны, возможность ограничения права собственности в общественно значимых целях, а с другой — предоставление собственнику адекватных гарантий и компенсаций». Автор подчёркивает, что любое

ограничение права собственности должно быть соразмерным преследуемой цели и не может приводить к полному обесцениванию имущественных прав граждан.

О.А. Жаркова в своей работе о правовой природе объекта капитального строительства [19] обращает внимание на проблему несогласованности гражданского и градостроительного законодательства. Противоречия между нормами различных отраслей права порождают сложности при определении правового режима объектов, попадающих в зону КРТ, что нередко становится источником конфликтов между участниками градостроительных отношений.

Таким образом, анализ исследований свидетельствует о том, что правовые механизмы разрешения конфликтов между частными и публичными интересами при реализации проектов КРТ находятся в процессе становления. Ключевыми направлениями совершенствования законодательства являются: уточнение критериев отнесения территорий к КРТ; закрепление прозрачных процедур участия граждан в принятии решений; разработка чётких правил определения справедливой компенсации; обеспечение единообразия правоприменительной практики. Только при соблюдении этих условий институт КРТ способен стать действенным инструментом развития городских территорий, отвечающим интересам всех участников градостроительных отношений.

Применение механизма комплексного развития территорий неизбежно связано с ограничением правомочий собственников недвижимости, что предопределяет необходимость обращения к конституционным принципам допустимости государственного вмешательства. Базовым нормативным источником является часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционно значимых ценностей¹. На основе данной нормы Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал принцип необходимости и соразмерности вмешательства государства в сферу частных имущественных прав.

¹ Конституция РФ. Ст. 55 ч. 3.

В Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П Конституционный Суд РФ указал [8], что законодатель, устанавливая ограничения имущественных прав, обязан обеспечить их «необходимость, соразмерность и недопустимость посягательства на существо право»¹. Эти требования получили развитие в Определении от 03 июля 2007 г. № 595-О-П, где изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд было признано «экстраординарной мерой», допустимой только при наличии объективной необходимости² [9].

Принцип необходимости предполагает, что вмешательство допустимо лишь при наличии конституционно значимой цели. В контексте комплексного развития территорий такими целями являются обеспечение безопасности проживания, предотвращение эксплуатации аварийного жилищного фонда, развитие социальной, инженерной и транспортной инфраструктуры, а также создание условий для функционирования населённых территорий³. Данные цели находят отраслевое выражение в статье 64 Градостроительного кодекса РФ, определяющей задачи комплексного развития территории⁴.

Принцип необходимости также требует отсутствия альтернатив, менее обременительных для собственника. Это означает, что изъятие возможно только при доказанной невозможности реализации проекта без прекращения прав на конкретный объект. Данный подход корреспондирует норме статьи 56.2 Земельного кодекса РФ, допускающей изъятие исключительно для государственных или муниципальных нужд, и норме статьи 69 Градостроительного кодекса РФ, устанавливающей обязательность документации по планировке территории как доказательства обоснованности вмешательства⁵.

Принцип соразмерности ограничивает допустимую степень вмешательства. Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 февраля 2019 г. № 9-П указал

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П.

² Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 595-О-П.

³ Конституция РФ. Ст. 55; ГрК РФ.

⁴ Градостроительный кодекс РФ. Ст. 64.

⁵ Земельный кодекс РФ. Ст. 56.2; ГрК РФ. Ст. 69.

[10], что «компенсация должна быть равноценной и учитывать изменение рыночной стоимости имущества за период изъятия»¹. Таким образом, соразмерность включает: предварительность возмещения, эквивалентность стоимости, включение убытков, включая упущенную выгоду, и учет динамики рынка недвижимости. Данный подход нашёл подтверждение в судебной практике Верховного Суда РФ: в Определении от 02 августа 2024 г. № 305-ЭС24-12000 суд подтвердил необходимость возмещения всех имущественных потерь собственника² [13].

Границей соразмерности является недопустимость лишения собственника права без соблюдения процессуальных гарантий. Статьи 56.6–56.12 Земельного кодекса РФ предусматривают процедуру принятия решения об изъятии, порядок направления проекта соглашения, возможность судебного обжалования и обязательность судебного решения при принудительном изъятии³. Верховный Суд РФ в Определении от 05 февраля 2024 г. № 306-ЭС23-28279 подчеркнул, что изъятие невозможно при оспаривании документации по планировке и должно быть приостановлено до разрешения спора⁴.

Наконец, предельным выражением конституционного стандарта является сохранение «существа права собственности». Это означает, что если возмещение не является равноценным или своевременным, изъятие нарушает статью 35 Конституции РФ⁵. Данная позиция подтверждена судебной практикой, согласно которой разделение судебного производства на установление факта изъятия и определение размера возмещения противоречит требованию предварительности⁶.

Таким образом, применение принципов необходимости и соразмерности позволяет определить границы допустимого вмешательства при реализации КРТ:

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 11.02.2019 № 9-П.

² Определение Верховного Суда РФ от 02.08.2024 № 305-ЭС24-12000.

³ Земельный кодекс РФ. Ст. 56.6–56.12.

⁴ Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2024 № 306-ЭС23-28279.

⁵ Конституция РФ. Ст. 35.

⁶ См., напр.: Дело № А75-16005/2020; Постановление КС РФ № 9-П.

- изъятие является крайней мерой;
- вмешательство допустимо только при доказанной публичной необходимости;
- компенсация должна предшествовать прекращению прав;
- возмещение включает рыночную стоимость и все убытки;
- отсутствие процедурных гарантий делает вмешательство незаконным.

Эти принципы служат нормативным ориентиром для правоприменения, судебного контроля и оценки соответствия проектов КРТ конституционным требованиям.

Практика Верховного Суда Российской Федерации

Верховный Суд РФ сформулировал ряд правовых позиций, имеющих непосредственное значение для КРТ. В Определении от 25 сентября 2024 г. № 5-КАД24-48-К2 Верховный Суд РФ признал [112019, что решение о комплексном развитии территории обладает нормативным характером и подлежит оспариванию в порядке главы 21 Кодекса административного судопроизводства РФ¹. Данная позиция усилила судебный контроль за допустимостью вмешательства и позволила правообладателям оспаривать решения на ранних стадиях.

В Определении от 05 февраля 2024 г. № 306-ЭС23-28279 Верховный Суд РФ указал [12], что если документация по планировке территории или решение о КРТ оспариваются, процедура изъятия должна быть приостановлена до разрешения спора². Это закрепило стандарт приоритета судебной проверки над действиями органа власти.

В Определении от 02 августа 2024 г. № 305-ЭС24-12000 Верховный Суд РФ подтвердил, что возмещение при изъятии включает рыночную стоимость имущества и все убытки, включая упущенную выгоду, при доказанности её наличия³. Тем самым был закреплён стандарт материальной полноты компенсации.

¹ Определение Верховного Суда РФ от 25.09.2024 № 5-КАД24-48-К2.

² Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2024 № 306-ЭС23-28279.

³ Определение Верховного Суда РФ от 02.08.2024 № 305-ЭС24-12000.

На основе этих актов можно выделить судебно признанные стандарты:

- решение о КРТ может быть оспорено как нормативный акт;
- изъятие невозможно до завершения судебной проверки;
- компенсация включает все имущественные потери;
- оценка подлежит судебной экспертизе при споре сторон.

Практика арбитражных судов

Арбитражные суды формируют прикладные стандарты, связанные с оценкой стоимости имущества, доказанностью убытков и соблюдением процедур изъятия.

В деле № А75-16005/2020 Арбитражный суд Ханты-Мансийского автономного округа указал [14], что изъятие невозможно без определения размера возмещения и его согласования либо установления судом¹. Суд признал, что прекращение права собственности до установления окончательной суммы компенсации противоречит требованию предварительности.

В деле № А33-34042/2021 Арбитражный суд Красноярского края [15] признал недействительным решение об изъятии в связи с отсутствием утверждённой документации по планировке территории и непроведением публичных слушаний². Это сформулировало стандарт процедурной законности.

В деле № А51-14674/2022 Арбитражный суд Приморского края указал [16] на необходимость индивидуального обоснования включения конкретного объекта в границы КРТ³. Суд отметил, что общее градостроительное обоснование недостаточно.

Анализ арбитражной практики позволяет выделить устойчивые стандарты:

- обязательность определения компенсации до прекращения прав;
- недопустимость изъятия при нарушении публичных процедур;
- обязанность индивидуального обоснования изъятия каждого объекта;
- судебная экспертиза как основной инструмент оценки стоимости.

¹ Дело Арбитражного суда ХМАО № А75-16005/2020.

² Дело Арбитражного суда Красноярского края № А33-34042/2021.

³ Дело Арбитражного суда Приморского края № А51-14674/2022.

Сводные стандарты правоприменения

На основе анализа судебной практики можно выделить комплекс правовых стандартов баланса интересов при КРТ:

1. стандарт исключительности изъятия — изъятие применяется только при доказанной необходимости;
2. стандарт предварительности — компенсация должна предшествовать прекращению прав;
3. стандарт полноты возмещения — рыночная стоимость + реальный ущерб + упущенная выгода;
4. стандарт процедурной легитимности — обязательность документации, слушаний, уведомления;
5. стандарт судебного контроля — суд проверяет как решение о КРТ, так и действия по изъятию;
6. стандарт индивидуализации — обоснование изъятия для каждого объекта;
7. стандарт независимости оценки — экспертные заключения подлежат проверке.

Эти стандарты фактически компенсируют пробелы законодательства и обеспечивают правовой баланс там, где нормативное регулирование является неполным либо неопределенным.

Проблемные зоны и противоречия действующего правового регулирования комплексного развития территорий

Несмотря на наличие разветвленного нормативного регулирования, анализ законодательства и судебной практики свидетельствует о существовании ряда системных проблем, препятствующих обеспечению баланса публичных и частных интересов при реализации комплекса развития территорий. Эти проблемы проявляются на всех стадиях — от принятия решения о КРТ до определения компенсации и прекращения прав на имущество.

Неопределенность критериев включения территорий в КРТ

Градостроительный кодекс Российской Федерации в статье 64 определяет цели комплексного развития территории, однако нормы статей 64 и 66 ГрК РФ не содержат количественно измеримых критериев, позволяющих установить, когда территория считается требующей комплексного развития¹. Понятия «эффективного использования территории», «высокого износа», «недостаточной обеспеченности инфраструктурой» законодательно не раскрыты. Это предоставляет органам власти широкое усмотрение.

Отсутствие объективных критериев послужило основанием для признания решения о включении объекта в границы КРТ необоснованным, как это отражено, например, в деле Арбитражного суда Приморского края № А51-14674/2022². Суд указал, что включение земельного участка не подтверждено техническим, социальным или градостроительным анализом.

Недостаточность механизмов информирования и участия правообладателей

Статья 5.1 ГрК РФ закрепляет принцип участия граждан в градостроительной деятельности, однако законодательство не содержит обязанности органов власти индивидуально уведомлять собственников о включении их имущества в территорию КРТ³. Решения публикуются в официальных источниках, но не направляются адресно.

Кроме того, статья 66.5 ГрК РФ устанавливает срок в 45 дней для подтверждения участия правообладателей на добровольной основе⁴. На практике этот срок не обеспечивает реальной возможности:

- получения информации;
- юридической консультации;
- согласованного коллективного решения;
- выработки альтернатив.

Отсутствие информирования приводит к ситуациям, когда собственники узнают о КРТ только после направления проекта соглашения об изъятии.

¹ Градостроительный кодекс РФ. Ст. 64, 66.

² Дело Арбитражного суда Приморского края № А51-14674/2022.

³ Градостроительный кодекс РФ. Ст. 5.1.

⁴ Градостроительный кодекс РФ. Ст. 66.5.

Проблемы определения стоимости и возмещения

Несмотря на требование статьи 56.8 Земельного кодекса РФ о возмещении рыночной стоимости и всех убытков, включая упущенную выгоду¹, на практике первоначальная оценка зачастую производится оценщиками, работающими по заказу органа власти или инвестора. Федеральный закон № 135-ФЗ не устраняет конфликт интересов.

В делах № А40-115987/2022, № А40-57338/2022 и № А40-253406/2021 [17] судебные экспертизы увеличивали первоначальную сумму возмещения на 50–70%². Это свидетельствует о системном занижении оценки.

Дополнительные проблемы:

- отсутствие единой методики расчёта упущенной выгоды;
- отсутствие презумпции возникновения убытков;
- отсутствие компенсации расходов на юридическую защиту.

Нарушение принципа предварительности возмещения

Часть 3 статьи 35 Конституции РФ требует предварительного возмещения при изъятии имущества³. Конституционный Суд РФ в Постановлении № 9-П подтвердил абсолютность этого требования. Однако судебная практика нередко разделяет производство на установление факта изъятия и определение суммы компенсации.

Такой подход был зафиксирован в ряде дел Арбитражного суда города Москвы, где прекращение права собственности происходило до определения окончательной суммы возмещения⁴. Это противоречит как Конституции, так и позиции КС РФ.

Неопределённость сроков процедуры изъятия

¹ Земельный кодекс РФ. Ст. 56.8.

² Дела Арбитражного суда г. Москвы № А40-115987/2022; № А40-57338/2022; № А40-253406/2021.

³ Конституция РФ. Ст. 35 ч. 3.

⁴ См.: практика АС г. Москвы по делам об изъятии в рамках КРТ.

Земельный кодекс РФ в статье 56.6 устанавливает трёхлетний срок принятия решения об изъятии со дня утверждения документации по планировке территории¹. Однако отсутствуют сроки:

- направления проекта соглашения;
- рассмотрения возражений;
- судебного разбирательства;
- фактической выплаты компенсации;
- передачи имущества.

В результате правообладатели могут годами находиться в состоянии правовой неопределенности и не иметь возможности:

- продать имущество,
- реконструировать строения,
- сдавать объекты в аренду.

Недостаточная защита отдельных категорий правообладателей

Законодательство в большей степени защищает собственников и нанимателей жилых помещений. Пробелы касаются:

- арендаторов коммерческих помещений;
- субарендаторов;
- членов семьи собственника.

Статьи 32 и 86 ЖК РФ регулируют предоставление равноценного жилья, но не определяют статус совершеннолетних членов семьи, ведущих раздельное хозяйство².

Арендаторы теряют бизнес-позиции, клиентскую базу и несут убытки, но судебная практика требует сложного доказания.

Отсутствие единства судебной практики

Несмотря на ряд ключевых актов Верховного Суда РФ, отсутствует постановление Пленума, разъясняющее:

- применение главы 10 ГрК РФ;

¹ Земельный кодекс РФ. Ст. 56.6.

² Жилищный кодекс РФ. Ст. 32, 86.

- применение главы VII.1 ЗК РФ;
- критерии упущеной выгоды;
- допустимость разделения производств;
- стандарты процедуры уведомления.

Как следствие, суды вырабатывают различные подходы к однотипным ситуациям.

Предложения по совершенствованию законодательства и правоприменения в сфере комплексного развития территорий

Анализ нормативных актов, судебной практики и выявленных проблем позволяет сформулировать систему научно обоснованных предложений, направленных на усиление баланса публичных и частных интересов при реализации проектов комплексного развития территорий. Предлагаемые меры структурируются по направлениям законодательных изменений, процессуальных корректировок и институциональных реформ.

Предложения по совершенствованию Градостроительного кодекса РФ

Во-первых, требуется нормативная конкретизация оснований для признания территории подлежащей комплексному развитию. Следует дополнить статьи 64 и 66 ГрК РФ перечнем измеримых критериев, включая:

- процент аварийного жилищного фонда;
- уровень физического износа зданий;
- обеспеченность социальной инфраструктурой;
- транспортно-инфраструктурную доступность¹.

Во-вторых, необходимо закрепить обязанность органов власти осуществлять индивидуальное уведомление всех правообладателей до принятия решения о КРТ, с указанием оснований включения участка².

¹ Градостроительный кодекс РФ. Ст. 64, 66.

² ГрК РФ. Ст. 5.1; судебная практика об информировании.

В-третьих, предлагается увеличение срока, установленного статьёй 66.5 ГРК РФ, для участия правообладателей на добровольной основе, что обеспечит реальность такого механизма¹.

В-четвёртых, документация по планировке территории должна содержать индивидуализированное обоснование невозможности реализации проекта без изъятия каждого конкретного объекта, что согласуется с судебным стандартом, сформулированным в деле № А51-14674/2022².

Предложения по совершенствованию Земельного кодекса РФ

Во-первых, необходимо законодательно закрепить, что размер возмещения при изъятии определяется в рамках одного судебного производства, без возможности выделения вопроса компенсации в отдельное дело, что устранит противоречие статье 35 Конституции РФ и позиции Конституционного Суда РФ³.

Во-вторых, требуется нормативное закрепление механизма независимого выбора оценщика, при котором:

- оценщик назначается по согласованию сторон;
- отсутствие согласия приводит к выбору через аккредитованный реестр;
- расходы возлагаются на орган власти⁴.

В-третьих, в статью 56.8 ЗК РФ следует включить полный перечень убытков, включая:

- упущенную выгоду,
- расходы на переезд,
- утрату прибыли бизнеса,
- затраты на поиск замещающего объекта,
- юридические расходы⁵.

В-четвёртых, предлагается законодательно определить предельные сроки:

¹ ГРК РФ. Ст. 66.5.

² Дело Арбитражного суда Приморского края № А51-14674/2022.

³ Конституция РФ. Ст. 35; Постановление КС РФ от 11.02.2019 № 9-П.

⁴ ФЗ № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности».

⁵ Земельный кодекс РФ. Ст. 56.8; Определение ВС РФ № 305-ЭС24-12000.

- направления проекта соглашения — 60 дней;
- судебного рассмотрения — 6 месяцев;
- выплаты компенсации — 30 дней¹.

Предложения по совершенствованию Жилищного кодекса РФ

В целях повышения социальной защищенности населения представляется необходимым:

- закрепить параметры «равноценного жилья», включая площадь, благоустройство, район размещения, доступность инфраструктуры;
- определить статус членов семьи собственника, проживающих в изымаемом жилье;
- предусмотреть дополнительную защиту граждан старшего возраста, проживающих длительное время².

Предложения по совершенствованию судебной практики

Представляется целесообразным принятие Постановления Пленума Верховного Суда РФ, содержащего разъяснения:

- о порядке проверки решения о КРТ;
- о недопустимости разделения производств;
- о критериях упущеной выгоды;
- о пределах судебной оценки публичного интереса;
- о защите арендаторов и субарендаторов³.

Кроме того, целесообразно создание специализированных судебных составов по делам, связанным с изъятием имущества в рамках КРТ.

Предложения по институциональной модернизации

Данный блок содержит новые, оригинальные механизмы, выведенные из выявленных проблем.

- 1) Введение публичного «теста необходимости». Орган власти должен представить доказательства:

¹ Земельный кодекс РФ. Ст. 56.6.

² Жилищный кодекс РФ. Ст. 32, 86.

³ Определение ВС РФ № 5-КАД24-48-К2; № 306-ЭС23-28279.

- невозможности реализации проекта без изъятия;
- оценки альтернатив;
- анализа социального эффекта¹.

2) Создание «депозитного механизма предварительного возмещения».

Компенсация перечисляется на депозит до прекращения права собственности, что гарантирует предварительность².

3) Введение обязательного страхования риска изъятия. Публично-правовая страховая модель позволит:

- снижать судебную нагрузку;
- компенсировать издержки собственников;
- минимизировать социальное напряжение.

4) Цифровая система прозрачности «КРТ-Онлайн». Платформа должна содержать:

- границы КРТ;
- все принятые решения;
- расчёт компенсации;
- сроки процедур.

5) Механизм «кадастровой ренты». Если собственник не отчуждает имущество, но сохраняет пользование, он получает рентную выплату³.

Размер рентной выплаты должен рассчитываться на основе объективных критериев, что минимизирует риск злоупотреблений и обеспечивает экономическую справедливость. На величину ренты влияют рыночная стоимость объекта, площадь и функциональное назначение недвижимости, территориальная локализация, прогнозируемый рост стоимости территории после реализации проекта КРТ, длительность периода реализации и размер упущеной выгоды, включая доходы от аренды, которые собственник мог бы получать при ином сценарии. Приблизительные ориентиры расчётов позволяют

¹ Конституция РФ. Ст. 55.

² Конституция РФ. Ст. 35 ч. 3.

³ Аналогичные модели используются в зарубежных правопорядках.

оценить ренту в размере от 0,8 до 1,2 процента рыночной стоимости в месяц для жилых помещений, что при стоимости квартиры в 10 млн рублей составляет порядка 80–120 тыс. рублей ежемесячно; для коммерческой недвижимости — от 1,2 до 1,8 процента стоимости в месяц, что при оценке в 20 млн рублей даёт диапазон 240–360 тыс. рублей; для земельных участков — от 0,3 до 0,6 процента кадастровой или рыночной стоимости. Такие параметры позволяют обеспечить соразмерность публичных целей и частных интересов, снизить необходимость применения изъятия, уменьшить социальную напряжённость и создать правовой механизм, ориентированный на баланс, гибкость и согласие участников.

Заключение

Проведённое исследование показало, что действующая система правового регулирования комплексного развития территорий в Российской Федерации обладает сформированной нормативной основой, включающей конституционные гарантии неприкосновенности собственности, механизмы градостроительного планирования, процедуры изъятия для государственных и муниципальных нужд и инструменты компенсационной защиты. Важным результатом анализа стало выявление того, что принципы необходимости и соразмерности вмешательства, выведенные из конституционной практики, уже фактически функционируют в правоприменении и подтверждаются судебными стандартами, сформированными Конституционным Судом РФ и Верховным Судом РФ. Современная судебная практика демонстрирует устойчивую тенденцию к усилению гарантий правообладателей, включая требование предварительности и полноты возмещения, индивидуализацию оснований изъятия и обязательность процедурной прозрачности. Эти выводы позволяют утверждать, что баланс публичных и частных интересов в сфере КРТ имеет нормативный каркас и опирается на развивающиеся правовые позиции высших судов.

Предложенные направления совершенствования законодательства и практики — конкретизация критериев включения территорий в КРТ, усиление механизмов уведомления и участия правообладателей, введение независимой

оценки, установление предельных сроков изъятия, расширение жилищных гарантий и необходимость разъяснений Пленума Верховного Суда РФ — открывают возможности для повышения правовой определённости, предсказуемости и доверия участников к процедурам КРТ. Их реализация способна укрепить легитимность градостроительных преобразований, снизить конфликтность, сократить судебные споры и создать условия для более гармоничного взаимодействия государства, бизнеса и граждан. В этом контексте КРТ может стать не только инструментом обновления городской среды, но и примером эффективного конституционно ориентированного регулирования, в котором публичные цели достигаются с уважением к имущественным правам и интересам частных лиц.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации.
2. Градостроительный кодекс Российской Федерации (ГрК РФ).
3. Земельный кодекс Российской Федерации (ЗК РФ).
4. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ).
5. Жилищный кодекс Российской Федерации (ЖК РФ).
6. Федеральный закон от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

Судебная практика

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П.
9. Определение Конституционного Суда РФ от 03.07.2007 № 595-О-П.
10. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.02.2019 № 9-П.
11. Определение Верховного Суда РФ от 25.09.2024 № 5-КАД24-48-К2.
12. Определение Верховного Суда РФ от 05.02.2024 № 306-ЭС23-28279.
13. Определение Верховного Суда РФ от 02.08.2024 № 305-ЭС24-12000.
14. Дело Арбитражного суда ХМАО № А75-16005/2020.

15. Дело Арбитражного суда Красноярского края № А33-34042/2021.
16. Дело Арбитражного суда Приморского края № А51-14674/2022.
17. Судебная практика АС г. Москвы по делам об изъятии имущества при КРТ (№ А40-115987/2022; № А40-57338/2022; № А40-253406/2021).
18. Боголюбов, С. А. Земельное законодательство и Концепция развития гражданского законодательства / С. А. Боголюбов // Журнал российского права. 2010. № 1. С. 38-47.
19. Боголюбов, С. А., Гаврилюк, М. Н., Кичигин, Н. В. Правовое регулирование градостроительства и планировки территорий : Учебник / С. А. Боголюбов, М. Н. Гаврилюк, Н. В. Кичигин. Москва: "Издательство "КноРус", 2024. 208 с.
20. Боголюбов, С. А., Кичигин, Н. В. Правовые проблемы составления, обсуждения и оценки градостроительных планов / С. А. Боголюбов, Н. В. Кичигин // Аграрное и земельное право. 2011. № 9. С. 4-8.
21. Ведерников, С. П., Глухова, А. А. Правовое регулирование комплексного развития территорий для жилищного строительства / С. П. Ведерников, А. А. Глухова // Вопросы российской юстиции. 2025. № 36. С. 283-290.
22. Гаврилюк, М. Н. Правовой механизм комплексного развития территорий / М. Н. Гаврилюк // Аграрное и земельное право. 2025. № 6. С. 141-145.
23. Гаврилюк, М. Н. Снос объектов капитального строительства / М. Н. Гаврилюк // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.. 2021. № 3. С. 193-197.
24. Жаркова, О. А. Правовая природа объекта капитального строительства в свете норм градостроительного законодательства / О. А. Жаркова // Правоведение. 2013. № 3. С. 91-104.
25. Жуляева, О. Г. Соотношение частных и публичных интересов при установлении публичного сервитута / О. Г. Жуляева // Вестник науки. 2023. № 11. С. 151.

26. Друева, А. А. К вопросу о поиске баланса частных и публичных интересов при реализации комплексного развития территорий / А. А. Друева // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 12. С. 82-90.

27. Шульженко, С. И. Правовые проблемы комплексного развития территорий (часть 1) / С. И. Шульженко // Управленческое консультирование. 2022. № 1. С. 165-183.

28. Шульженко, С. И. Правовые проблемы комплексного развития территорий (часть 2) / С. И. Шульженко // Управленческое консультирование. 2022. № 1. С. 174-189

LIST OF REFERENCES

1. Constitution of the Russian Federation.
2. Urban Development Code of the Russian Federation (UDC RF).
3. Land Code of the Russian Federation (LC RF).
4. Civil Code of the Russian Federation (CC RF).
5. Housing Code of the Russian Federation (HC RF).
6. Federal Law of July 29, 1998 No. 135-FZ "On Appraisal Activities in the Russian Federation".
7. Federal Law of July 13, 2015 No. 218-FZ "On State Registration of Real Estate".
1. Case Law
8. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of October 30, 2003 No. 15-P.
9. Ruling of the Constitutional Court of the Russian Federation dated July 3, 2007, No. 595-O-P.
10. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated February 11, 2019, No. 9-P.
11. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated September 25, 2024, No. 5-KAD24-48-K2.
12. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated February 5, 2024, No. 306-ES23-28279.

13. Ruling of the Supreme Court of the Russian Federation dated August 2, 2024, No. 305-ES24-12000.
14. Case of the Arbitration Court of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug, No. A75-16005/2020.
15. Case of the Arbitration Court of Krasnoyarsk Krai No. A33-34042/2021.
16. Case of the Arbitration Court of Primorsky Krai No. A51-14674/2022.
17. Judicial practice of the Moscow City Arbitration Court in cases of seizure of property during the KRT (No. A40-115987/2022; No. A40-57338/2022; No. A40-253406/2021).
18. Bogolyubov, S. A. Land Legislation and the Concept of Development of Civil Legislation / S. A. Bogolyubov // Journal of Russian Law. 2010. No. 1. pp. 38-47.
19. Bogolyubov, S. A., Gavrilyuk, M. N., Kichigin, N. V. Legal regulation of urban planning and territorial planning: Textbook / S. A. Bogolyubov, M. N. Gavrilyuk, N. V. Kichigin. Moscow: "KnoRus" Publishing House, 2024. 208 p.
20. Bogolyubov, S. A., Kichigin, N. V. Legal issues of drafting, discussing and evaluating urban development plans / S. A. Bogolyubov, N. V. Kichigin // Agrarian and land law. 2011. No. 9. pp. 4-8.
21. Vedernikov, S. P., Glukhova, A. A. Legal regulation of integrated development of territories for housing construction / S. P. Vedernikov, A. A. Glukhova // Issues of Russian justice. 2025. No. 36. pp. 283-290.
22. Gavrilyuk, M. N. Legal mechanism for integrated development of territories / M. N. Gavrilyuk // Agrarian and land law. 2025. No. 6. P. 141-145.
23. Gavrilyuk, M. N. Demolition of capital construction projects / M. N. Gavrilyuk // Land management, cadastre and land monitoring.. 2021. No. 3. P. 193-197.
24. Zharkova, O. A. Legal nature of a capital construction project in light of urban planning legislation / O. A. Zharkova // Jurisprudence. 2013. No. 3. P. 91-104.
25. Zhulyaeva, O. G. The ratio of private and public interests in establishing a public easement / O. G. Zhulyaeva // Bulletin of science. 2023. No. 11. P. 151.

26. Drueva, A. A. On the issue of finding a balance between private and public interests in the implementation of integrated development of territories / A. A. Drueva // Bulletin of the O.E. Kutafin Moscow State Law University (MSAL). 2022. No. 12. pp. 82-90.
27. Shulzhenko, S. I. Legal Issues of Integrated Development of Territories (Part 1) / S. I. Shulzhenko // Management Consulting. 2022. No. 1. pp. 165-183.
28. Shulzhenko, S. I. Legal Issues of Integrated Development of Territories (Part 2) / S. I. Shulzhenko // Management Consulting. 2022. No. 1. pp. 174-189

© Терентьев А.В., 2025 Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №3, 93-120

Для цитирования: Терентьев А.В. ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТОВ МЕЖДУ ЧАСТНЫМИ И ПУБЛИЧНЫМИ ИНТЕРЕСАМИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ КРТ // Научный сетевой журнал «Столыпинский вестник» №3, 93-120