

*Синцов А.А.
Студент 4 курса,
Юридический институт
Томский государственный университет
Россия, г. Томск*

ДОГОВОР О КОМПЛЕКСНОМ РАЗВИТИИ ТЕРРИТОРИИ: ПРАВОВАЯ ПРИРОДА И СОДЕРЖАНИЕ

***Аннотация:** В статье проводится комплексный анализ договора о комплексном развитии территории (КРТ) как особого правового института в российском законодательстве. Автор детально исследует дискуссионные вопросы правовой природы данного договора, обосновывая его смешанный характер - сочетание гражданско-правовых начал с элементами административного регулирования. Особое внимание уделено структуре договорных отношений, включая анализ обязательных и факультативных условий, правового статуса сторон (публичного и частного партнеров), а также нововведениям законодательства, вступающим в силу с 2025 года.*

***Ключевые слова:** договор КРТ, градостроительное право, публично-частное партнерство, гражданско-правовой договор, комплексное развитие территорий.*

***Abstract:** The article provides a comprehensive analysis of the complex territory development agreement (CTDA) as a special legal institution in Russian legislation. The author examines in detail the controversial issues of the legal nature of this agreement, justifying its mixed nature as a combination of civil law principles and elements of administrative regulation. Special attention is paid to the structure of contractual relations, including an analysis of mandatory and optional*

conditions, the legal status of the parties (public and private partners), and the legislative innovations that will come into force in 2025.

Keywords: *CDD contract, urban planning law, public-private partnership, civil law contract, and integrated development of territories.*

Согласно ч. 1 ст. 68 Градостроительного кодекса РФ [1] (Далее – ГрК РФ), комплексное развитие территорий осуществляется на основании договора о комплексном развитии территории (Далее – договор о КРТ), который представляет собой соглашение, заключаемое в целях реализации решения о комплексном развитии территории, предусматривающее распределение обязанностей сторон по выполнению мероприятий, направленных на реализацию процедуры комплексного развития территории.

Правовая природа рассматриваемого договора считается дискуссионной, поэтому представляется необходимым исследовать различные признаки и особенности данного договора, которые позволяют относить его к тому или иному виду юридических фактов.

Так, гражданско-правовые договоры направлены на возникновение гражданских прав и обязанностей, имеют частно-правовой характер и отличаются диспозитивностью правового регулирования, равенством и автономией сторон. Напротив, административные договоры характеризуются направленностью на удовлетворение публичного, социально-значимого результата. Такие договоры регулируются специальными нормативно-правовыми актами, и могут характеризоваться как равноправием сторон (координационные договоры), так и наличием отношений власти и подчинения (субординационные договоры). Как отмечает Ю.А. Тихомиров [2], под публичным интересом в отечественной административной науке понимается признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития. Основной же целью договора о КРТ, по мнению

Н.А. Сергуниной [3], является не организационно-управленческие действия органа местного самоуправления, что характерно для административных договоров, а возникновение гражданско-правовых правоотношений, направленных на строительство новых объектов недвижимости и инфраструктуры, возникновение права собственности на построенные или реконструированные объекты.

Сторонами договора КРТ, согласно ст. 68 ГрК, являются исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления и лицо, заключившее договор (Далее – публичный и частный партнеры). При этом лицом, заключившим договор, может быть как победитель или иной участник торгов, так и правообладатель земельных участков и (или) объектов недвижимости в соответствии с ГрК.

В соответствии с ч. 6 ст. 69 ГрК, участников названных торгов может быть юридическое лицо, соответствующее установленным требованиям: обладание за последние пять лет, предшествующих дате проведения торгов, опытом участия в строительстве объектов капитального строительства и при этом объем строительства таких объектов должен составлять в совокупном объеме не менее десяти процентов от объема строительства, предусмотренного решением о комплексном развитии территории.

В отношении же правообладателя земельных участков и (или) объектов недвижимости, правомочного выступать стороной договора о КРТ, специальных требований не установлено, следовательно, им может быть как юридическое, так и физическое лицо. При этом к числу правообладателей в соответствии с ч. 1 ст. 70 ГрК, относятся собственник, а также лица, которым земельные участки предоставлены в аренду и безвозмездное пользование. Однако участие лиц, не являющихся собственниками допускается в случае, если срок действия их прав на земельный участок составляет на день заключения договора о комплексном развитии территории не менее чем пять лет, а также при наличии письменного согласия собственника указанного

земельного участка и (или) расположенного на нем объекта недвижимого имущества и (или) при наличии письменного согласия исполнительного органа государственной власти или органа местного самоуправления.

Стоит отметить, что наличие в составе сторон органа публичной власти не дает оснований безоговорочно относить данный вид договоров к административному, так как в процессе реализации такого договора частный партнёр остается формально-юридически самостоятельным, и ни одна из сторон не наделяется дополнительными по отношению к другой стороне правами, ставящими ее в главенствующее положение. Данная позиция подтверждается в Постановлении Высшего арбитражного Суда от 03.04.2012 N 17043/11, который отметил, что «участие муниципального образования в договорных правоотношениях само по себе не меняет их гражданско-правовую природу на публично-правовую» [4].

Так, например, согласно ч. 13, 14 ст. 68 ГрК, каждая из сторон в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств по договору другой стороной вправе в одностороннем порядке отказаться от исполнения договора. Поэтому справедливым представляется вывод А.Р. Кирсанова [5] о наличии у договора о КРТ признаков координационного административного договора, что не препятствует в силу п. 3 ст. 2 Гражданского кодекса РФ [6] (Далее – ГК РФ) применению к данной договорной конструкции гражданско-правовых норм, так как гражданское законодательство не применяется, если иное не предусмотрено законодательством, к имущественным отношениям, основанным на административном или ином властном подчинении одной стороны другой. В случае же с договором о КРТ отношения власти и подчинения отсутствуют.

Автор также отмечает, что в отличие от гражданско-правовых договоров, административные договоры не имеют глубокой теоретической разработки и, как следствие, необходимого общего правового регулирования в законодательной практике. По этой причине к договору о КРТ следует

применять не только специальные нормы ГрК РФ, но и общие правила о договорах, установленные ГК РФ.

Согласно п. 1 ст. 432 ГК, договор считается заключенным, если между сторонами, в требуемой в подлежащих случаях форме, достигнуто соглашение по всем существенным условиям договора. При этом существенными признаются условия о предмете договора, условия, которые названы в законе или иных правовых актах как существенные или необходимые для договоров данного вида, а также все те условия, относительно которых по заявлению одной из сторон должно быть достигнуто соглашение.

Условия договора о КРТ в соответствии с градостроительным законодательством можно разделить на обязательные (ч. 4 ст. 68 ГрК) и факультативные (ч. 5, 7 ст. 68 ГрК). В силу названных положений существенным условием является предмет, под которым, согласно ч. 3 ст. 68 ГрК, распределение обязательств его сторон при выполнении мероприятий, направленных на реализацию решения о комплексном развитии территории, в том числе мероприятий по подготовке и утверждению документации по планировке территории, образованию и предоставлению земельных участков, а также по сносу, строительству, реконструкции объектов капитального строительства.

Стоит отметить, что с 01.03.2025 года Федеральным законом от 26.12.2024 N 486-ФЗ "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" [7], перечень обязательных условий договора о КРТ будет дополнен новыми пунктами (например, условием о порядке внесения изменений в договор).

Наряду с условиями, без которых договор о КРТ не может быть признан заключенным, такой договор может содержать и условия, включаемые в него по соглашению сторон (факультативные условия). Градостроительный кодекс не содержит исчерпывающего перечня таких условий, что свидетельствует о

наличии диспозитивности правового регулирования отношений по комплексному развитию территорий. Согласно ч. 5 ст. 68 ГрК, к таким условиям могут, в том числе, относиться:

1) обязательства лица, заключившего договор, безвозмездно передать в государственную или муниципальную собственность после окончания строительства объекты коммунальной, транспортной, социальной инфраструктур, иные объекты;

2) обязательства лица, заключившего договор, подать заявление о регистрации прав государственной или муниципальной собственности на названные объекты недвижимости;

3) Способы и размер обеспечения исполнения договора лицом, заключившим договор.

Кроме того, в случае необходимости в целях реализации решения о КРТ договором может быть предусмотрена обязанность публичного партнёра обеспечить строительство и (или) реконструкцию объектов инфраструктуры на территории КРТ, в том числе, за ее пределами (ч. 7 ст. 68 ГрК).

Правовое регулирование договора о КРТ, предусмотренное ст. 68 ГрК, содержит в себе характеристики правового режима, свойственного как гражданско-правовым договорам, так и признаки, ограничивающие диспозитивность, присущую договорам такого характера. Так, например, согласно п. 9, 10 указанной статьи, частный партнёр не вправе уступать принадлежащее ему право аренды предоставленного ему земельного участка, а также передавать свои права и обязанности по такому договору иному лицу. Вместе с тем, в соответствии с ч. 11, 12 данной статьи, частный партнёр вправе привлекать для выполнения отдельных видов или этапов работ к исполнению договора с правом передачи привлечённым лицам земельных участков в целях комплексного развития на праве субаренды.

Таким образом, представляется, что по своей правовой природе договор о комплексном развитии территории является гражданско-правовым

договором с отдельными признаками координационного административного договора в части субъектного состава, порядка исполнения договора, целей его заключения, что обуславливает наличие императивных черт правового регулирования в отношении условий и порядка заключения договора. Такие публично-правовые признаки Е.Б. Козлова [8] предлагает считать «административными предпосылками», выражающимися в особых полномочиях публичного партнёра, в частности: утверждение разработанной застройщиками документации по планировке территории предоставление застройщикам земельных участков на праве аренды без проведения торгов и др., которые, однако, направлены исключительно на обеспечение выполнения обязательств инвестора (частного партнёра) по проведению мероприятий в целях комплексного развития территории и не создают правового неравенства в рамках договорных отношений по КРТ.

В связи с этим договор о КРТ справедливо считать межотраслевым договором, характеризующимся преимущественно гражданско-правовой природой. Поэтому его основными юридическими характеристиками, которые присущи отдельным гражданско-правовым договорным конструкциям, являются: консенсуальность, двусторонний характер, безвозмездность (по общему правилу), а также инвестиционный характер (экономический признак).

Список использованных источников и литературы

1. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (с изм. от 26.12.2024) // Собрание законодательства РФ. – в ред. от 26.12.2024. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Собрание законодательства Российской Федерации. – с изм. и допол. в ред. от 24.07.2023.

2. Тихомиров Ю.А. Публичное право. Учебник. – М.: Издательство БЕК, 1995. – 496 с.
3. Сергунина Н.А. правовая природа договора о комплексном развитии территории // Вестник РПА . – 2019 . – №1. – С. 85–91 .
4. Постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 03.04.2012 N 17043/11 по делу N А41-29131/10 // КонсультантПлюс : надежная правовая поддержка. – М., 2024. – URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=278025#sUAoLaUZhyuaMJFA>
5. Кирсанов А. Р. Договор о комплексном развитии территории: правовая природа и существенные условия // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2024. – №7. – С. 8–18.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 08.08.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. – с изм. и допол. в ред. от 08.08.2024.
7. Федеральный закон "О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 26.12.2024 № 486-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – в ред. от 26.12.2024.
8. Козлова Е. Б. Развитие системы договорных моделей, опосредующих создание объектов недвижимого имущества в Российской Федерации : дис. докт юрид. наук наук: 12.00.03.. – М., 2013. – 41 с.