



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

«Результаты мониторинга практик регулирования и реализации проектов комплексного развития территорий нежилой застройки в субъектах Российской Федерации в 2021-2025 гг.»

(исследование выполнено за счет средств Целевого капитала Фонда «Институт экономики города»)

Александр Сидоркин,
ведущий юрисконсульт
Направления «Рынок недвижимости»
Фонда «Институт экономики города»

25 декабря 2025 г.

Подписывайтесь на страницу ИЭГ ВКонтакте

- Для удобства наших подписчиков Фонд «Институт экономики города» ведет официальный аккаунт ВКонтакте
- Вся актуальная информация: новости, исследования, анонсы и записи мероприятий будут размещены на странице

<https://vk.com/urbaneconomics>



Исследования Института экономики города в сфере КРТ

Исследования Института экономики города по теме «Комплексное развитие территорий в городах и регионах» (выполнены за счет ЦК ИЭГ, по ссылке справа доступны исследования ИЭГ по данной теме):



- 1 Ответы на наиболее часто возникающие вопросы о комплексном развитии территории (КРТ)
- 2 Результаты мониторинга практик регулирования и реализации проектов комплексного развития территорий жилой застройки в субъектах Российской Федерации в 2021-2024 гг.
- 3 Методические рекомендации по КРТ жилой застройки, включая методические рекомендации по пространственно-экономическому моделированию проектов КРТ жилой застройки (разработаны ИЭГ по заказу Фонда содействия реформированию ЖКХ (ППК «ФРТ») в 2022 г.)
- 4 Аналитическая записка по вопросу об уплате налога на доходы физических лиц в отношении доходов, полученных гражданами - собственниками жилых помещений в форме денежного возмещения или жилого помещения при реализации КРТ жилой застройки
- 5 Результаты мониторинга практик регулирования и реализации проектов комплексного развития территорий нежилкой застройки в субъектах Российской Федерации в 2021-2025 гг. (опубликованы в декабре 2025 г.)



Содержание

01

Результаты анализа региональной нормативной правовой базы в сфере КРТ нежилкой застройки (слайды 5-8)

02

Анализ практики реализации проектов КРТ нежилкой застройки в российских городах (слайды 9-12)

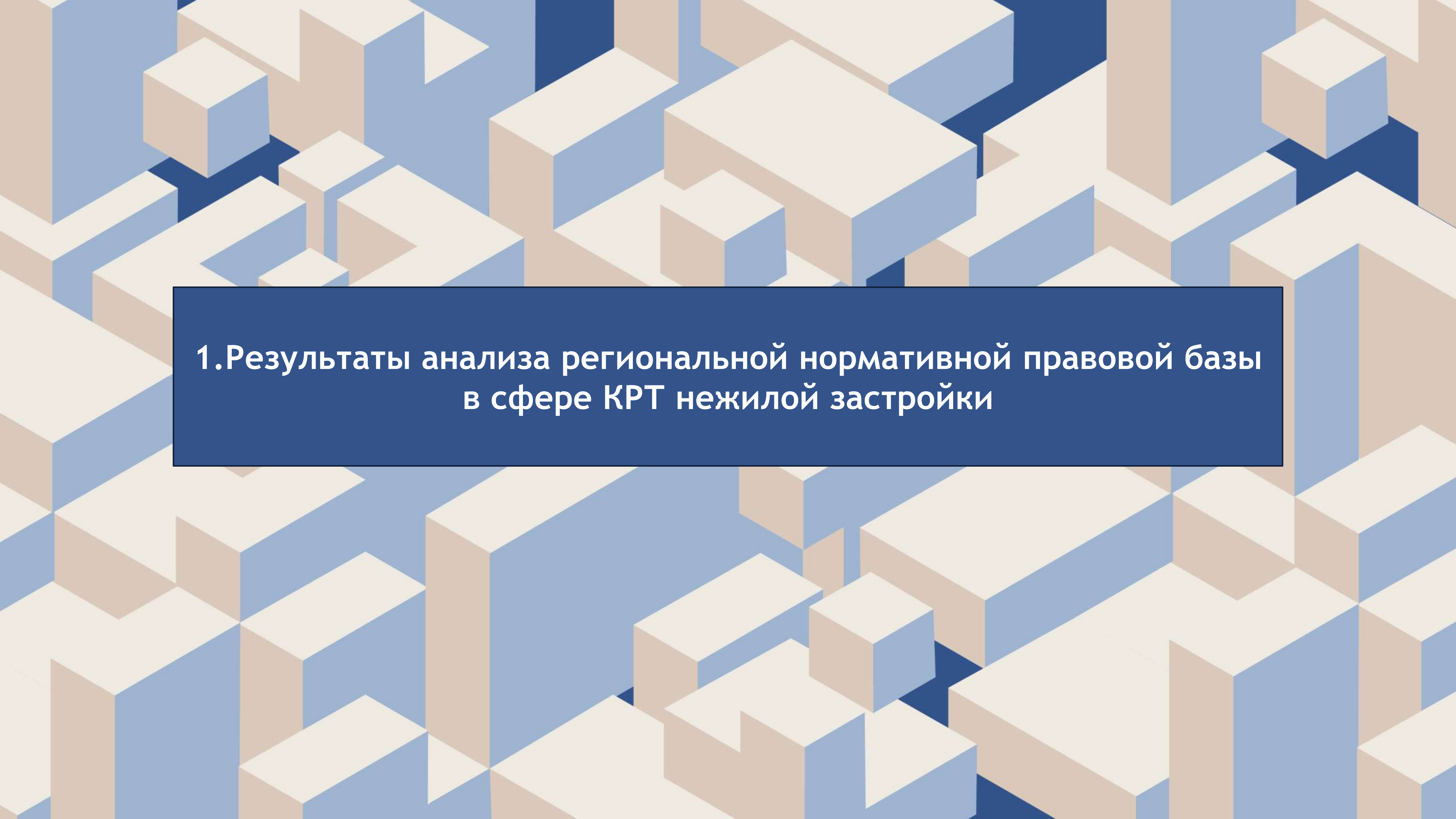
03

Особенности применения отдельных способов реализации решений о КРТ нежилкой застройки (слайды 13-16)

04

Анализ судебной практики по спорам, связанным с реализацией проектов КРТ нежилкой застройки (слайды 17-18)





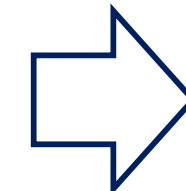
1. Результаты анализа региональной нормативной правовой базы в сфере КРТ нежилой застройки

Общая характеристика регионального регулирования КРТ нежилкой застройки

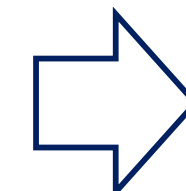
Общая характеристика регулирования в сфере КРТ нежилкой застройки *



ГрК не устанавливает специальных полномочий по регулированию КРТ нежилкой застройки ** - они общие с другими видами КРТ



Субъекты РФ вправе самостоятельно решать вопросы регулирования град. отношений (в пределах полномочий по совместному ведению РФ и субъектов РФ)



В субъектах Российской Федерации:

1. Как правило, нет отдельных НПА о порядке принятия и реализации решений о КРТ нежилкой застройки
2. Регулирование - как правило, совместно с КРТ жилой застройки, реже - с КРТ незастроенных территорий



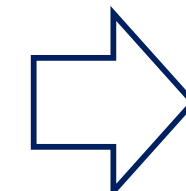
- Есть единичные примеры утверждения отдельных НПА, посвященных порядку принятия и (или) реализации решений о КРТ нежилкой застройки (в Республике Удмуртии, Республике Бурятия, Сочи)

- Наиболее подробное регулирование в данной сфере установлено, например, в Москве, Московской области, Санкт-Петербурге, Республике Саха (Якутия), Приморском крае

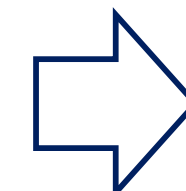
Региональные и муниципальные полномочия в сфере КРТ нежилкой застройки



ГрК не определяет уровень НПА, регулирующих порядок принятия решений о КРТ нежилкой застройки



ГрК РФ допускает муниципальное регулирование град. отношений (ч.4 ст.3 ГрК РФ)



В субъектах Российской Федерации:

1. Как правило, региональными НПА регулируется порядок принятия как региональных, так и муниципальных решений о КРТ
2. Есть примеры, когда региональным НПА регулируется порядок принятия и (или) реализации только региональных решений о КРТ



- Примеры, когда региональным НПА регулируется порядок принятия и (или) реализации решений о КРТ только регионального уровня (в Тверской области, Тамбовской области, Ростовской области, Республике Удмуртия, Республике Мордовия)

- Примеры муниципального регулирования порядка принятия решений о КРТ: Краснодарский край (Краснодар, Сочи), Ростовская область (Ростов-на-Дону, Таганрог, Волгодонск, Шахты, Новочеркасск), Тамбовская область (Тамбов, Мичуринск) - СПОРНАЯ ПРАКТИКА

* В общей сложности проанализировано не менее 100 нормативных правовых актов 50 субъектов Российской Федерации

** Кроме одного случая - определение объектов, не подлежащих изъятию для КРТ нежилкой застройки, Правительством Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (ч.9 ст.65 ГрК РФ)



Характеристика регулирования отдельных аспектов КРТ нежилой застройки

АСПЕКТ	ЗНАЧЕНИЕ	ПОЗИТИВНЫЕ ПРАКТИКИ	НЕГАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ
Запрет на принятие решений о КРТ нежилой застройки в отношении территорий, не определенных в ПЗЗ как территории КРТ	Отсутствие такого запрета нарушает последовательность подготовки градостроительной документации, препятствует формированию устойчивой градостроительной политики в городе	Пример такого запрета - Санкт-Петербург (для КРТ нежилой застройки - запрет частичный)	Другие регионы, кроме Санкт-Петербурга, такого запрета не устанавливают
Обязательность подготовки мастер-плана (архитектурной и т.п. концепции) КРТ, в т.ч. для КРТ нежилой застройки	Отказ от обязательной подготовки мастер-плана (концепции) КРТ приводит к недостаточной обоснованности градостроительных решений КРТ	В ряде регионов предусмотрено (Московская обл., Приморский край, Тамбовская обл., Республика Удмуртия, Респ. Мордовия, Краснодарский край, Ростовская обл., Респ. Саха (Якутия))	В большинстве регионов это не предусмотрено
Анализ ограничений (ЗОУИТ)	Недостаточные анализ сведений о действующих ограничениях (в т.ч. ЗОУИТ) и планирование мероприятий по их снятию (сокращению) влечет риски нереализации проектов КРТ в срок	Как правило, подчеркивается необходимость анализа сведений об ограничениях, в т.ч. о ЗОУИТ. Иногда предусматривается проработка вопросов о снятии ограничений (Московская область, Приморский край) или указывается на сбор данных о ЗОУИТ конкретного вида (Краснодарский край)	Регионы, как правило, ограничиваются общим указанием на сбор сведений об ограничениях в рамках град. подготовки решения о КРТ и не предусматривают анализ мероприятий по изменению (прекращению) ограничений (ЗОУИТ)
Фактическое обследование территории	Отказ от такого обследования территории КРТ влечет риски некорректного определения границ КРТ и неучета исходных данных о территории КРТ в полном объеме	В единичных случаях в НПА прямо указывается на необходимость проведения обследования территории, определен порядок его проведения (в Нижегородской обл., Москве, Тамбове)	В большей части регионов не предусматривается проведение фактического обследования территории КРТ
Обязательное определение координат границ территории в решении о КРТ	Отсутствие указанного требования повышает риски споров о границах территории КРТ и о включении в такие границы частных объектов	Как правило, устанавливается с привязкой к системе координат, установленной для ведения ЕГРН	Не устанавливается в крупнейших городах - Москве и Санкт-Петербурге

Характеристика регулирования отдельных аспектов КРТ нежилой застройки (продолжение)

АСПЕКТ	ЗНАЧЕНИЕ	ПОЗИТИВНЫЕ ПРАКТИКИ	НЕГАТИВНЫЕ ПРАКТИКИ
Взаимодействие с правообладателями	Отсутствие подробного регулирования влечет риски судебного оспаривания решений о КРТ нежилой застройки, действий органов власти	В большинстве регионов так или иначе урегулированы вопросы взаимодействия органов власти с правообладателями недвижимости (детальное регулирование - в Мос. области, Приморском крае, Москве)	Регионы в большинстве своем подходят к правовому регулированию данного вопроса формально. В некоторых регионах вопрос не урегулирован (Белгородская область, Тамбовская область)
Требование об обязательном проведении общественных обсуждений/публичных слушаний по проекту КРТ	Отсутствие такого требования создает риск возникновения градостроительных конфликтов на стадии реализации проекта КРТ	<i>Не обнаружены</i>	Требование об обязательном проведении общественных обсуждений/публичных слушаний по проекту КРТ не установлено ни в одном из регионов
Порядок расчета начальной цены торгов на право заключения договора о КРТ	Корректное определение такого порядка необходимо для учета экономической эффективности предполагаемого проекта КРТ	Некоторые регионы устанавливают порядок расчета, учитывающий условия и параметры планируемой застройки, которые влияют на потенциальный объем и показатели эффективности инвестиций (в г. Москве, Нижегородской обл., Удмуртской Республике)	В большинстве регионов нач. цена торгов равна годовому размеру арендной платы за земельные участки, которые будут предоставлены для исполнения договора о КРТ (размер арендной платы определяется на основании его рыночной оценки или кадастр. ст-ти)
Запрет изъятия объектов, находящихся в частной собственности и в хорошем техническом состоянии	Отсутствие запрета несет в себе риск противодействия реализации проектов КРТ нежилой застройки со стороны правообладателей	Некоторые регионы защищают указанные объекты через запрет их включения в КРТ (через правила согласования местных проектов решений о КРТ с регионом (Волгоградская, Белгородская области))	Лишь около 1/3 регионов воспользовалась полномочием определить объекты, которые не могут быть изъяты в целях КРТ нежилой застройки. Почти во всех них запрет изъятия касается объектов, связанных с защитой публичных интересов
Установленные случаи льготного предоставления субъектам МСП в аренду равнозначных помещений взамен изъятых	Установление доп. гарантий снижает риски противодействия правообладателей - субъектов МСП	Есть примеры установления таких случаев, при этом наименее строгие требования получения помещений - в Пензенской обл., Респ. Хакасия, Пермском крае	В большинстве регионов такие случаи не определены, только в 1/3 регионов установлены такие случаи

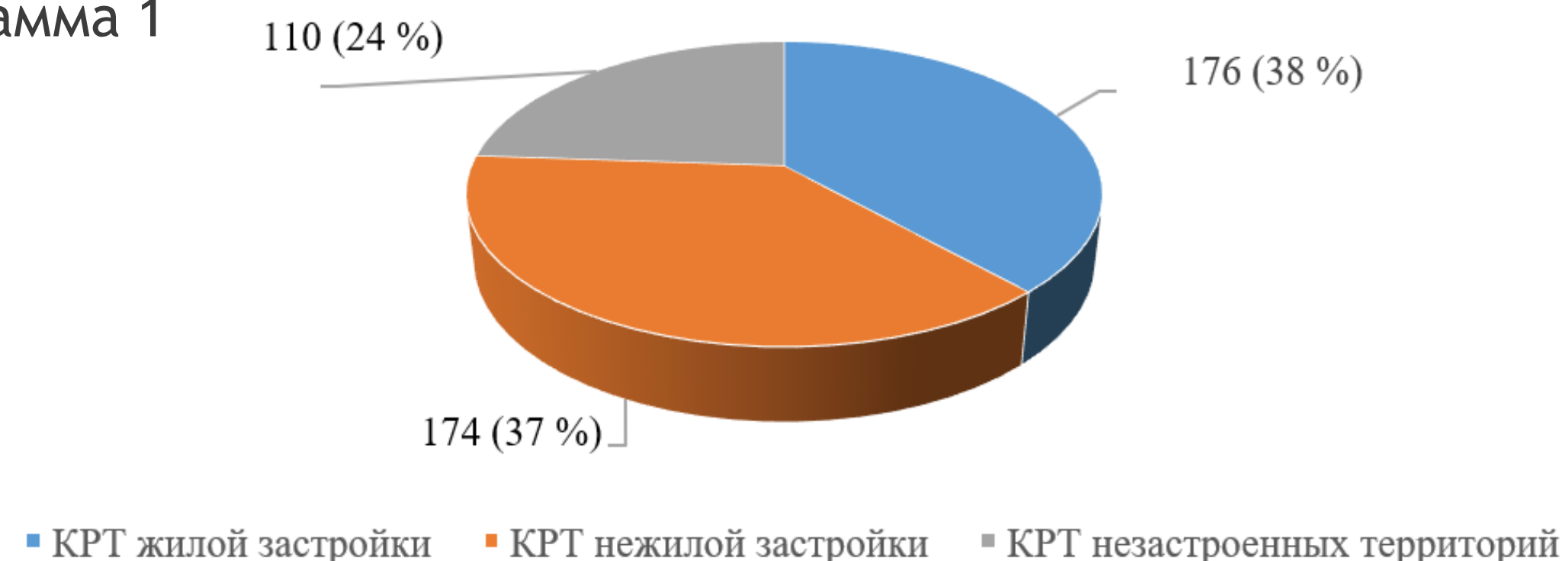


2. Анализ практики реализации проектов КРТ нежилой застройки в российских городах

Общее количество решений о КРТ по регионам

Общее количество решений о КРТ различных видов, принятых в 2021- апреле 2025 гг. (с учетом Москвы)

Диаграмма 1



Общее количество решений о КРТ различных видов, принятых в 2021- апреле 2025 гг. (без учета Москвы)

Диаграмма 2



- Преобладающее количество решений о КРТ нежилой застройки в приведенной статистике (Диаграмма 1) обусловлено наличием большого количества принятых решений о КРТ нежилой застройки в Москве
- По состоянию на 14 апреля 2025 г. в Москве было принято 111 решений о КРТ нежилой застройки, что составило 64 % от общего количества (174) решений о КРТ нежилой застройки
- Москва на сегодняшний день является примером субъекта Российской Федерации, в котором КРТ нежилой застройки, напротив, является преобладающим видом КРТ, а программа КРТ жилой застройки только начинает формироваться (с 2025 г.)



- В целом по стране (без учета Москвы) КРТ нежилой застройки менее востребовано, чем КРТ жилой застройки и КРТ незастроенных территорий (Диаграмма 2)

Анализ содержания решений о КРТ нежилой застройки в городах

Проанализированы решения о КРТ нежилой застройки в 14 населенных пунктах (в 6 из 8 федеральных округов) *

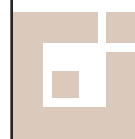
КРИТЕРИЙ	ЗНАЧЕНИЕ	СИТУАЦИЯ В РЕГИОНАХ
Площадь территории КРТ	От определения оптимальной площади зависит реализация проекта КРТ в срок. При реализации проектов КРТ на больших территориях имеются высокие риски незавершения проекта в срок	<ul style="list-style-type: none"> В большинстве случаев площади территорий КРТ, указанные в решениях о КРТ нежилой застройки, позволяют создать условия для реализации полноценного градостроительного проекта (от 1,2 га до 12 га) Вместе с тем встречаются и единичные случаи более крупных территорий (площадью свыше 20 га - в городах Серпухов, Пермь, Ростов-на-Дону (в г. Ростове-на-Дону выявлена наибольшая площадь КРТ - 367,8 га - редевелопмент бывшего аэродрома, риски незавершения проекта в срок))
Сроки реализации проекта	От определения оптимального срока зависит реализация проекта КРТ в срок. При реализации проектов КРТ с большими сроками имеются высокие риски незавершения проекта в срок	<ul style="list-style-type: none"> Сроки реализации решений о КРТ нежилой застройки - в диапазоне от 5 до 18 лет Как правило, решениями о КРТ нежилой застройки предусматриваются предельные сроки их реализации 5, 7, 8 или 10 лет. Представляется, что при установлении большого срока реализации проектов КРТ (например, в г. Ростове-на-Дону срок - 18 лет) - высокие риски незавершения в срок
Исходное назначение территории	Важно учитывать, какие территории являются основным объектом КРТ нежилой застройки	<ul style="list-style-type: none"> Исходное использование территорий значительно различается по городам и не всегда связано с осуществлением на деятельности в сфере промышленного производства: <ul style="list-style-type: none"> - в г. Серпухове - эксплуатация объектов производственно-складского назначения - в г. Владивостоке - эксплуатация объектов торговли, общественного питания - в г. Ростове-на-Дону - эксплуатация объектов, составляющих инфраструктуру аэродрома
Изменение назначения территории	Важно учитывать, насколько КРТ нежилой застройки направлено на решение проблем обеспечения жильем, решают ли проекты КРТ нежилой застройки такие проблемы	<ul style="list-style-type: none"> В большинстве случаев (за исключением г. Петропавловска-Камчатского, где проект КРТ нежилой застройки реализуется в отношении центральной площади города) КРТ нежилой застройки используется в целях изменения функции территории с нежилкой на жилую КРТ нежилой застройки - инструмент расширения территорий жилой застройки В решениях указывается на цель обеспечения жильем, на инвестора возлагаются обязанности строить жилье в городе (например, в Москве - по Программе реновации)

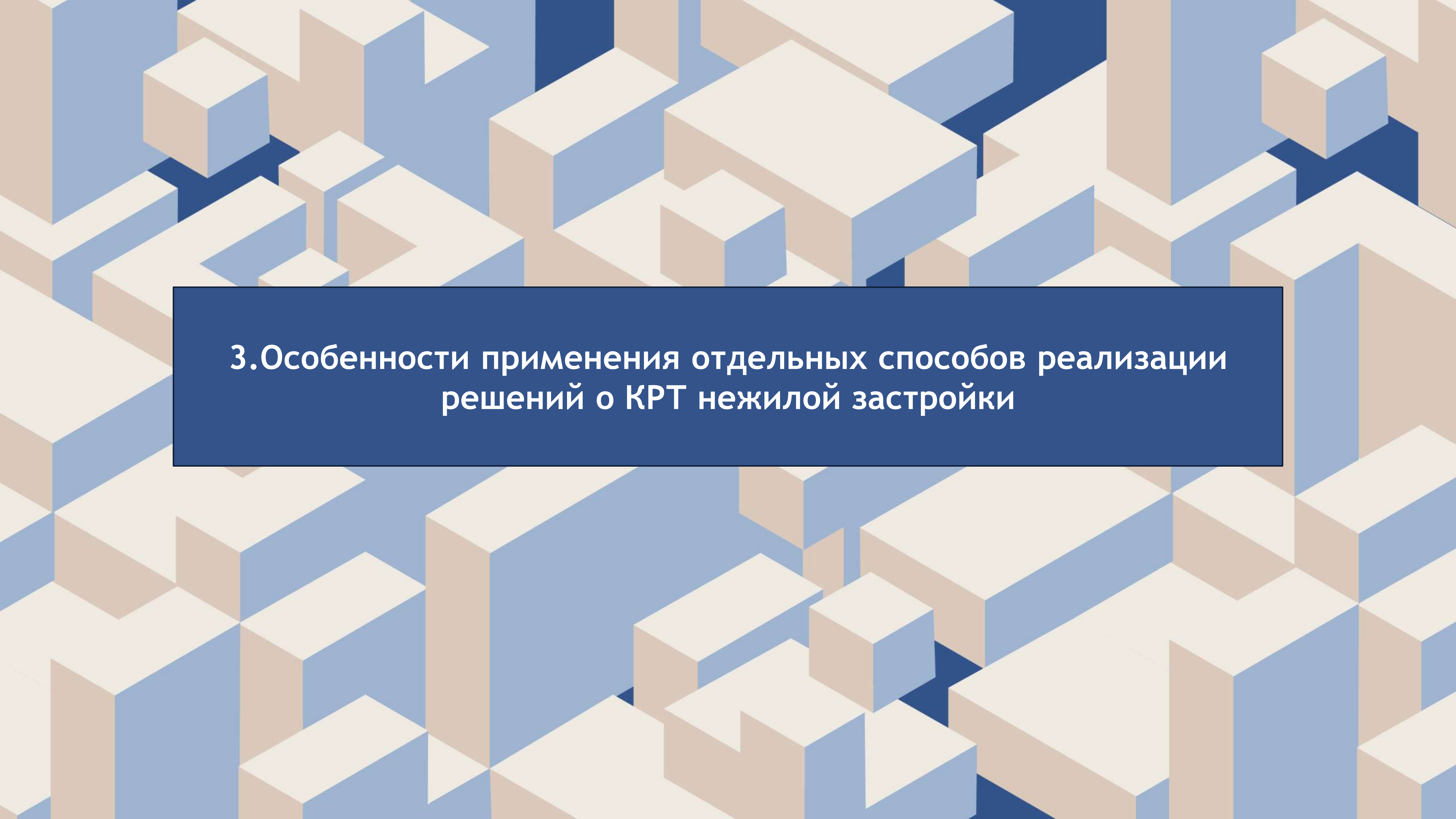


* г. Москва, г. Серпухов (Московская область), г. Пермь, г. Ростов-на-Дону, г. Севастополь, г. Ялта (Республика Крым), г. Екатеринбург, г. Тюмень, г. Курган, г. Челябинск, г. Красноярск, пгт. Шерегеш (Кемеровская область), г. Владивосток, г. Петропавловск-Камчатский

Анализ содержания решений о КРТ нежилой застройки в городах (продолжение)

КРИТЕРИЙ	АКТУАЛЬНОСТЬ	СИТУАЦИЯ В РЕГИОНАХ
Границы территории КРТ	От конфигурации границ зависит цельность развиваемой территории и комплексность такой территории. От определения координат границ - зависит вероятность споров с правообладателями недвижимости	<ul style="list-style-type: none"> ▪ В большинстве решений установлены одноконтурные границы (формирование единой (цельной) территории без исключения из нее каких-либо земельных участков) ▪ Некоторые решения принимались в отношении несмежных территорий (Москве, г. Перми, г. Красноярске) и территорий с многоконтурными границами (в г. Кургане) ▪ Как правило, в решениях приведены перечни координат характерных точек границ территории КРТ в системе координат, используемой для ведения ЕГРН
Состав сведений об объектах на территории	Нужно, чтобы сделать вывод о соответствии объектов и земельных участков требованиям ГрК РФ к территории КРТ нежилой застройки, убедиться в законности принятия решения	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Как правило, решения о КРТ не содержат такой подробной информации ▪ Имеются примеры подробного описания в решении о КРТ указанных объектов и земельных участков (например, в г. Серпухове, г. Севастополе, г. Владивостоке) ▪ Имеются примеры указания критериев включения объектов в границы КРТ (например, в г. Перми, Севастополе, Екатеринбурге, Петропавловске-Камчатском, г. Серпухове, г. Красноярске, г. Владивостоке)
Степень разнообразности ВРИ	От нее зависит вариативность параметров проекта КРТ и инвестиционная привлекательность территории	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Степень разнообразности ВРИ сильно различается: - наиболее разнообразным является перечень ВРИ в г. Серпухове (ВРИ для МКД всех видов, различные ВРИ, предусматривающие объекты, как прямо связанные, так и не связанные с обеспечением жилой застройки (например, «Легкая промышленность»)) - пример неразнообразных ВРИ - в Севастополе (только жилье и связанные с ним ВРИ)
Определение предельных параметров разрешенного строительства	От этого зависит сбалансированность и устойчивость развития территории	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Как правило, в решениях - формальный подход к определению значений предельных параметров разрешенного строительства (реконструкции): - не устанавливаются предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков, значения других базовых параметров определяются номинально / не устанавливаются (г. Пермь, г. Ялта, г. Екатеринбург, г. Челябинск, г. Красноярск)
Результаты анализа ограничений	Недостаточные анализ сведений о действующих ограничениях (в т.ч. ЗОУИТ) и планирование мероприятий по их снятию (сокращению) влечет риски нереализации проектов КРТ в срок	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Как правило, не отражаются в достаточной степени в решениях о КРТ ▪ Имеются единичные примеры обратного подхода (Серпухов, Ростов-на-Дону, Владивосток)

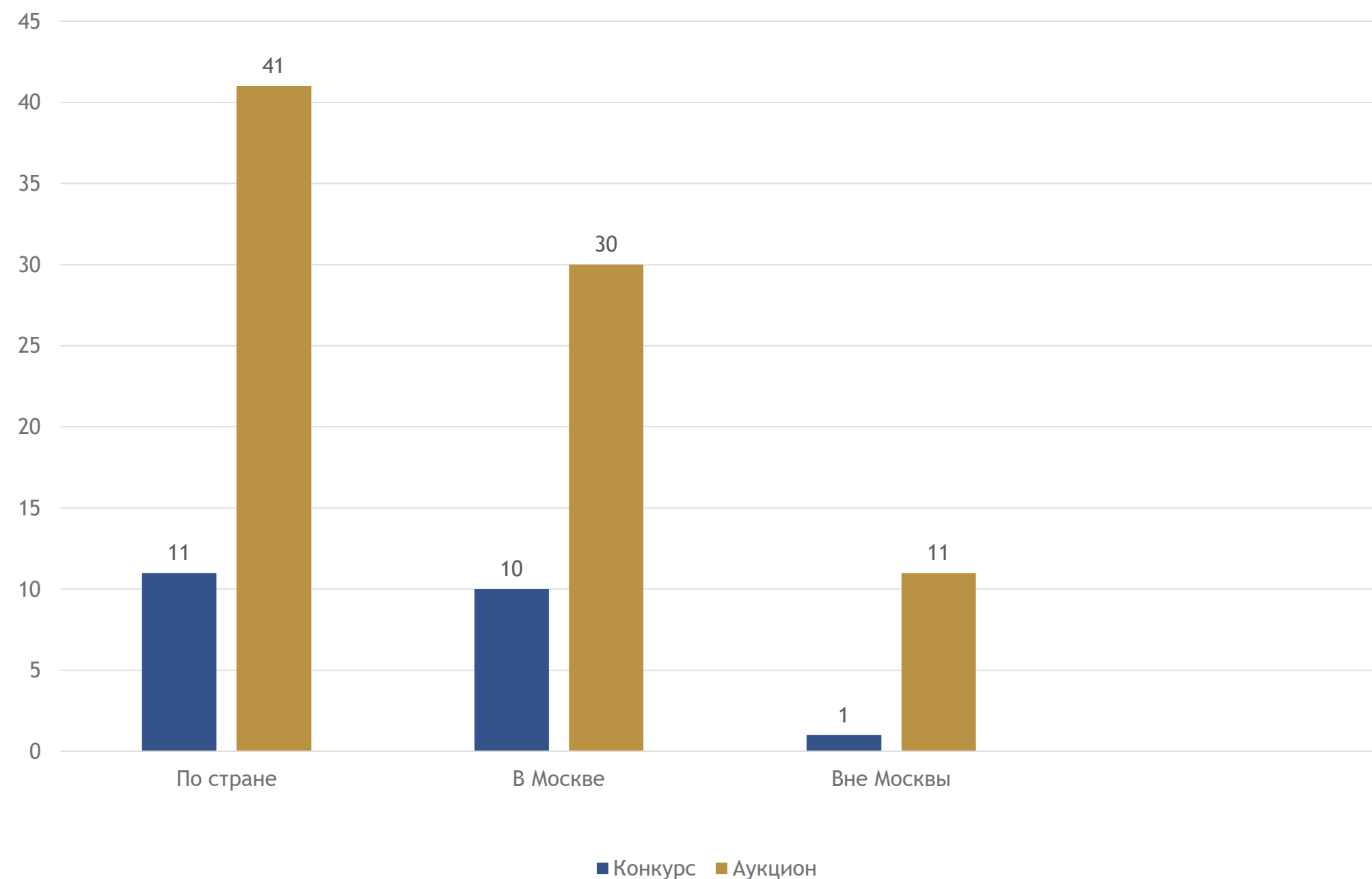




3. Особенности применения отдельных способов реализации решений о КРТ нежилой застройки

Анализ использования модели заключения на торгах договора о КРТ нежилой застройки

1. Соотношение форм торгов - аукцион является более востребованной формой торгов, чем конкурс *



- При этом преобладание аукционной формы над конкурсной более выражено за пределами Москвы



* По данным ГИС «Торги» (<https://torgi.gov.ru>)

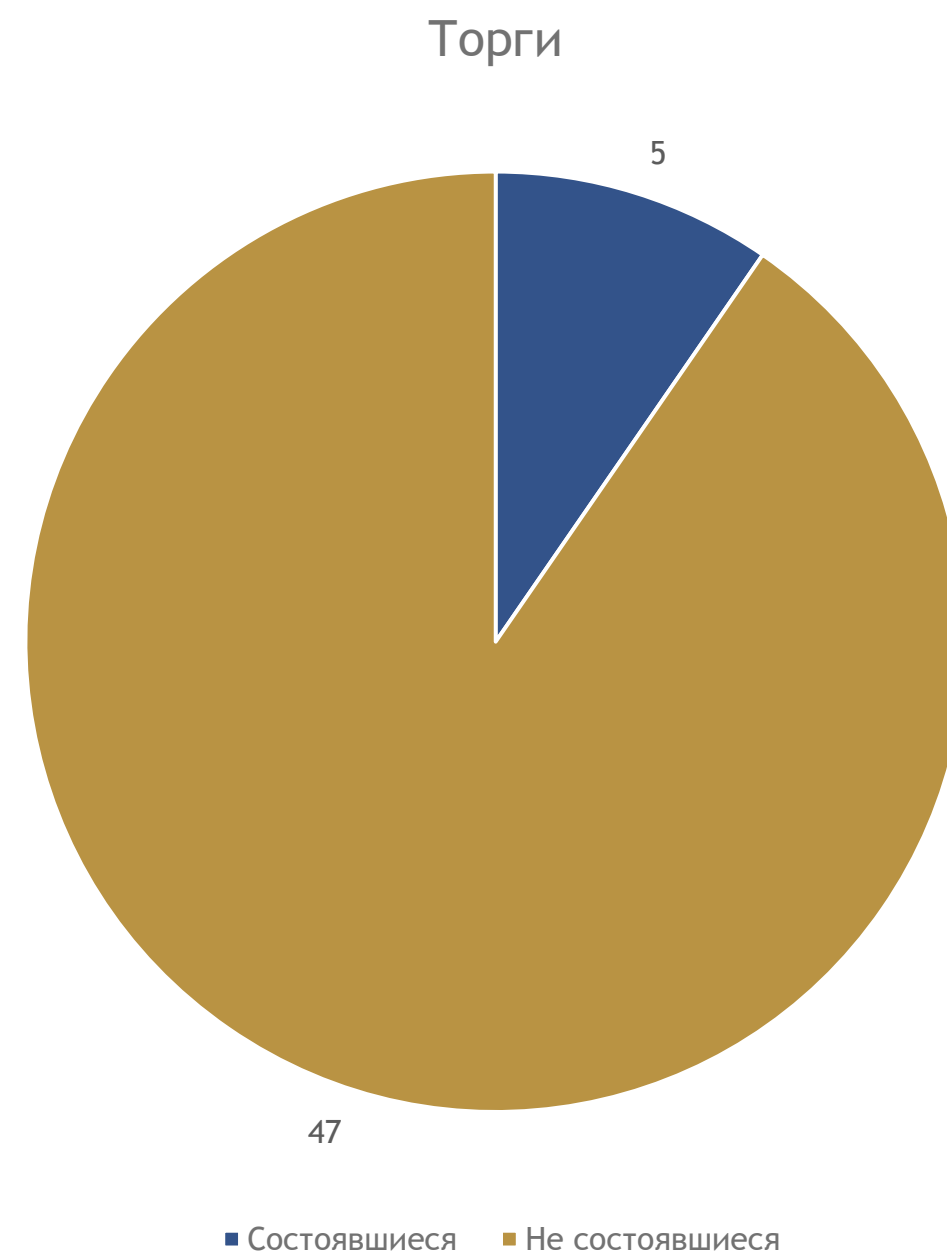
2. При проведении конкурса в качестве конкурсных условий выбираются различные условия, как финансового, так и нефинансового характера

- Как в г. Москве, так и за ее пределами при проведении конкурсов на право заключения договоров о КРТ устанавливаются критерии:
 - минимального объема предусмотренного договором о КРТ финансирования работ, подлежащих выполнению лицом, с которым договор о КРТ должен быть заключен по результатам торгов
 - наличия у участника конкурса собственных денежных средств, необходимых для реализации проекта
- При этом за пределами г. Москвы** устанавливается более широкий круг конкурсных условий, в том числе такое условие как цена права на заключение договора о КРТ

** Проанализированы торги в г. Уфе (данные ГИС «Торги» (<https://torgi.gov.ru>))

Анализ использования модели заключения на торгах договора о КРТ нежилой застройки (продолжение)

3. Торги на право заключения о КРТ нежилой застройки, как правило, признаются несостоявшимися, проводятся в отсутствие реальной конкуренции*



- При этом из числа состоявшихся - 4 аукциона - в Екатеринбурге, Тюмени и Красноярске и 1 конкурс в Уфе

4. Изменение в ходе торгов значения начальной цены аукциона связано в т.ч. с различными подходами к определению значений начальной цены, размера «шага аукциона», а также с их соотношением

- Так, в случаях, когда начальная цена аукциона принимается в достаточно большом размере, а «шаг аукциона» мал, увеличение начальной цены является несущественным (на 5-20 % (в Екатеринбурге, Красноярске))
- В случаях же, когда начальная цена аукциона незначительна, а «шаг аукциона», напротив, велик (например, 100 % начальной цены аукциона), начальная цена аукциона увеличивается значительно (может возрасти в десятки и даже в сотни раз) (в Тюмени)
- При этом аукционы, проведенные в Тюмени имели большее количество допущенных участников (от 4 до 9), тогда как к проведенным в Екатеринбурге и Красноярске аукционам было допущено по 2 участника



* По данным ГИС «Торги» (<https://torgi.gov.ru>)

** Проанализированы торги в г. Уфе (данные ГИС «Торги» (<https://torgi.gov.ru>))

Анализ использования модели оператора КРТ для реализации решений о КРТ нежилой застройки в городе Москве

В Москве сложилась наиболее распространенная практика реализации решений о КРТ нежилой застройки через оператора КРТ

Операторами КРТ в г. Москве выступают различные юридические лица:

- 1 Юридические лица, непосредственно созданные г. Москвой (например, Фонд реновации)
- 2 Юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых город Москва участвует через другое юридическое лицо, созданное г. Москвой (практика создания в целях реализации решений о КРТ нежилой застройки так называемых «проектных компаний» (ООО), в уставном капитале которых 51 % долей принадлежит юридическому лицу, созданному г. Москвой)

Таким образом, в г. Москве изначально сложилась специфическая модель привлечения оператора КРТ к реализации решений о КРТ нежилой застройки, предполагающая непосредственное осуществление оператором КРТ функций застройщика. Вместе с тем данная модель начинает уступать иной модели, при которой оператор КРТ выступает посредником между городом и застройщиком, определяемым на основании процедуры торгов:

Изменение модели оператора КРТ в Москве

До 2024 года

В г. Москве базовой моделью привлечения оператора КРТ было возложение решением о КРТ нежилой застройки функций оператора КРТ на определенных г. Москвой юридических лиц, соответствующих требованиям части 2 статьи 71 ГрК РФ, например, на проектные компании

С 2024 года

С конца 2024 года в г. Москве введена возможность назначения оператора КРТ, имеющего право на проведение торгов на право заключения договора о КРТ нежилой застройки с другим лицом (застройщиком). Таким правом в г. Москве были наделены следующие лица:

- ✓ Фонд реновации - в отношении объектов, необходимых для реализации Программы реновации
- ✓ некоторые операторы КРТ (так называемые «городские операторы») - в целях реализации решения о КРТ нежилой застройки в отношении обязательств по размещению объектов нежилого назначения (за исключением объектов дошкольного и общего образования и поликлиник)





4. Анализ судебной практики по спорам, связанным с реализацией проектов КРТ нежилой застройки

Ключевые выводы по анализу судебной практики в сфере КРТ нежилой застройки

1. Самая распространенная категория споров - по изъятию для государственных или муниципальных нужд объектов недвижимости в целях КРТ нежилой застройки

- Ключевой вопрос - определение размера возмещения, подлежащего выплате правообладателям
- Для этого суды, как правило, назначают судебную оценочную экспертизу, по результатам которой определяется размер подлежащего выплате возмещения (как правило, размер увеличивается существенно, иногда в 2-3 раза)

2. В отдельных случаях суды рассматривают дела о признании недействительными решений об изъятии

- Наиболее часто встречающаяся причина оспаривания таких решений - невключение в решение об изъятии расположенных на земельных участках объектов недвижимости, подлежащих включению в такое решение в соответствии с ЗК РФ

3. Наиболее частая причина требований об оспаривании в судебном порядке решения о КРТ нежилой застройки - включение в территорию КРТ объектов недвижимости

- Инициаторы спора - правообладатели таких объектов. Суды отказывают в удовлетворении указанных требований

4. Суды признают законным включение в КРТ нежилой застройки различных объектов недвижимости по формальному критерию расположения в границах одного элемента планировочной структуры (в том числе района) вместе с «критериальными» объектами

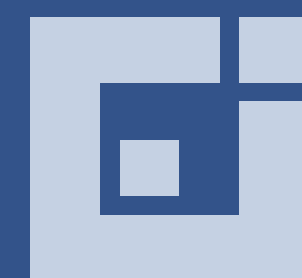
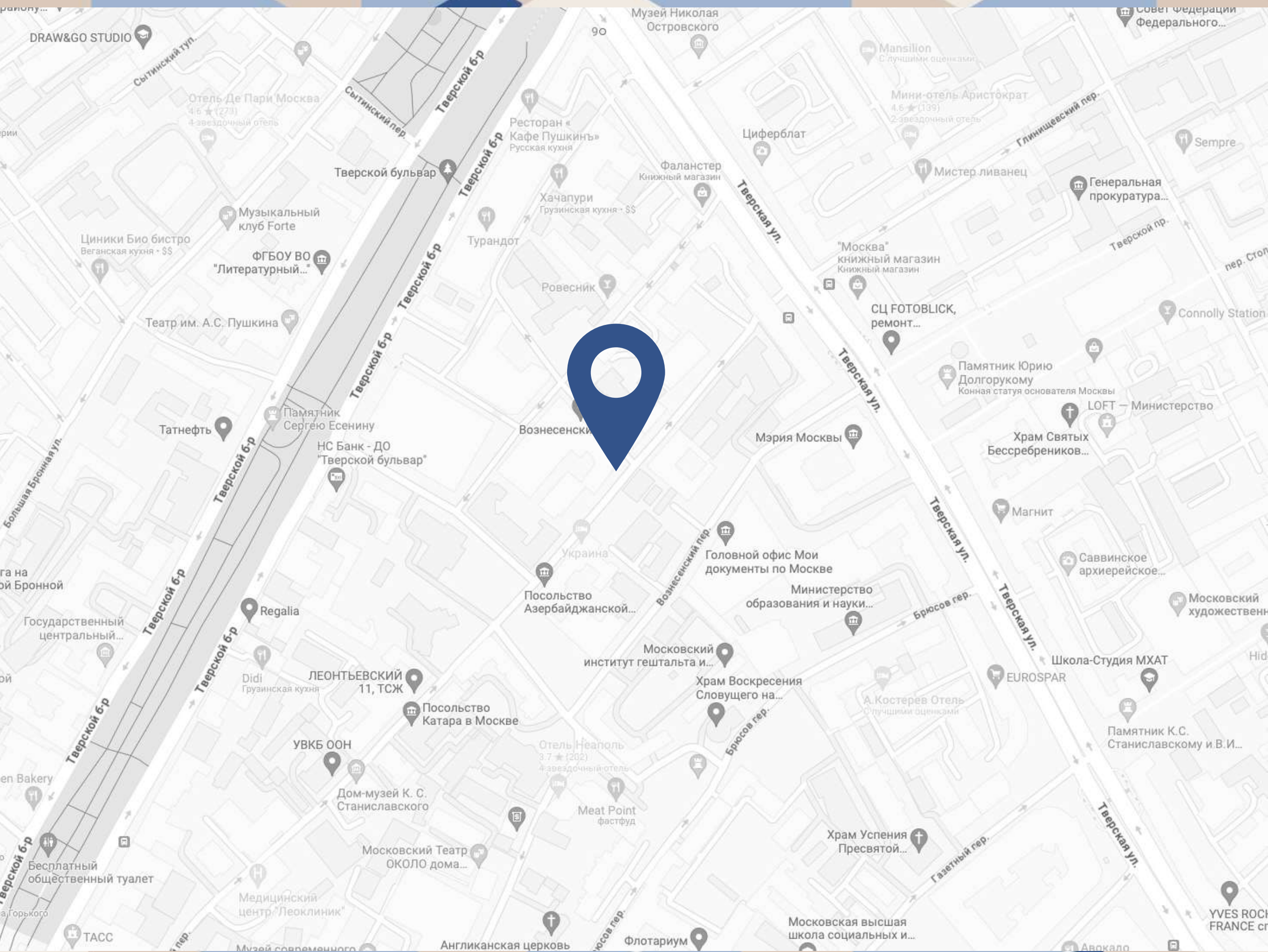
- Это создает риски возможного включения в решение о КРТ объектов недвижимости, находящихся в хорошем (надлежащем) техническом состоянии, используемых без нарушений законодательства, с последующим изъятием таких объектов

5. Недостаточное регулирование порядка направления правообладателям предложения о заключении договора о КРТ нежилой застройки и заключения такого договора приводит к возникновению судебных споров

- Суды подчеркивают, что бремя подготовки к реализации проекта КРТ лежит на самих правообладателях, уполномоченный орган не обязан оказывать им содействие (предоставлять информацию о других правообладателях либо концепцию (обоснование) КРТ)

6. Решение о КРТ обладает нормативными свойствами

- Практика ВС РФ: пункт 38 Обзора судебной практики ВС РФ № 2 (2025) (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 18 июня 2025 г.)



ФОНД «ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ ГОРОДА»

125375, Москва, Леонтьевский пер., д. 21/1, стр. 1, офис 7

Тел.: +7 (495) 212 05 11, +7 (915) 083 09 20

E-mail: mailbox@urbaneconomics.ru

Web-site: www.urbaneconomics.ru

