Дата поступления рукописи в редакцию: 18.07.2026 г.
Дата принятия рукописи в печать: 07.08.2026 г.
DOI: 10.24412/2782-3830-2026-8-201-205

ЖАМКОВ Михаил Вячеславович,
аспирант Федерального государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» (ИЗиСП) (г. Москва),
e-mail: zhamkov.mixail@yandex.ru

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ПРАВА ЗАСТРОЙКИ В МЕХАНИЗМЕ КОМПЛЕКСНОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

Аннотация. *В статье исследуется возможность использования права застройки (суперфиция) в механизме комплексного развития территорий. Анализируются действующие правовые титулы, на основании которых девелопер осуществляет освоение земельных участков, включая право аренду. Рассматриваются положения проекта реформы вещного права, а также позиции представителей юридической науки относительно преимуществ и недостатков права застройки и строительной аренды. Делается вывод о преждевременности введения права застройки в российское законодательство. Обосновывается, что существующие проблемы реализации проектов комплексного развития территорий могут быть решены посредством совершенствования арендных отношений, договорного регулирования.*

Ключевые слова: *право застройки; суперфиций; земельные участки; аренда; строительная аренда; строительство; комплексное развитие территорий; вещное право; ограниченное вещное право.*

ZHAMKOV Mikhail Vyacheslavovich,
Postgraduate Student, Federal State Research Institution "Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation" (IZiSP) (Moscow)

CHALLENGES AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT RIGHTS WITHIN THE FRAMEWORK OF INTEGRATED TERRITORIAL DEVELOPMENT

Annotation. *This article examines the potential use of building rights (superficies) within the framework of integrated territorial development. It analyses the existing legal titles on the basis of which developers carry out the development of land plots, including leasehold rights. The provisions of the draft reform of property law are examined, as are the views of legal scholars regarding the advantages and disadvantages of the right to build and construction leases. The conclusion is drawn that it is premature to introduce the right to build into Russian legislation. It is argued that the existing problems in implementing integrated territorial development projects can be resolved by improving lease arrangements and contractual regulation.*

Key words: *development rights; superficies; land plots; lease; building lease; construction; integrated land development; right in rem; limited right in rem.*

Современный этап развития градостроительного законодательства характеризуется поиском оптимальных правовых форм, способных обеспечить баланс между публичными и частными интересами при преобразовании городских пространств. Механизм комплексного развития территорий (далее – КРТ), закреплённый в Градостроительном кодексе Российской Федерации (далее – ГрК РФ) [9], представляет собой один из ключевых инструментов реализации государственной политики в сфере создания комфортной городской среды. Однако его эффективное функционирование напрямую зависит от качества правового регулирования отношений по использованию земельных участков, предоставляемых частной стороне, реализующей КРТ (девелоперу / инвестору / застройщику).

Современная правовая модель КРТ в Рос-

сии заключается в сочетании градостроительных решений, специальных договоров и уже известных земельно-правовых титулов. Глава 10 ГрК РФ закрепляет КРТ как самостоятельный механизм территориального преобразования, и предусматривает нормы, устанавливающие цели КРТ, его виды, порядок принятия решения, содержание договора и порядок реализации.

На данный момент девелопер может обладать земельным участком, входящим в границы территории КРТ, на следующих правах:

вещном праве в виде праве собственности (например, если КРТ реализуется по инициативе правообладателей участков);

обязательственном праве - праве аренды - т.н. «строительная аренда» (например, если участок был изъят у предыдущего правообладателя в целях КРТ, а потом предоставлен девелоперу в аренду);

в случае КРТ по инициативе правообладателей доступно еще одно обязательственное право – право безвозмездного пользования земельным участком, находящимся в публичной собственности (ч. 1 ст. 70 ГрК РФ, ст. 24 Земельного кодекса Российской Федерации; далее – ЗК РФ [10]).

В силу ряда причин наиболее часто при реализации проектов КРТ девелоперы приобретают участки, входящие в границы территории КРТ и необходимые для его реализации, на праве аренды (В научной литературе, часто отмечается, что в текущих правовых реалиях обязательственное по своему происхождению право аренды имеет значительное количество вещно-правовых признаков (защита вещно-правовыми иска-ми, право следования и т.п.). Это влечет появления точек зрения на право аренды как на вещно-обязательственное, квазивещное или полноценное вещное право).

Данная система прав сформировалась для обеспечения функционирования строительной отрасли задолго до формирования механизма КРТ, и в целом данная связка прав выполняла свою функцию.

При этом в научном сообществе довольно давно ведутся дискуссии относительно необходимости введения нового вида права в систему прав, доступных застройщику, а именно: ограниченного вещного права в виде права застройки (суперфиция), предполагающего изменение правообладателем свойств и качеств земельного участка, прежде всего возведение на нем различных объектов строительства (зданий, сооружений).

Анализируя вопросы застройки территорий, Е.С. Болтанова справедливо разграничивает право на застройку земель как элемент правомерного использования земельного участка (который, в частности, находит свою закрепление в ст. 263 Гражданского кодекса Российской Федерации [11], посвященной застройке собственником земельного участка) и собственно право застройки как самостоятельную юридическую конструкцию, которую планировалось вернуть в российское законодательство как определенную правовую форму использования земельного участка для строительства. При этом само право застройки Е.С. Болтанова определяет как особое вещное право, владелец которого наделен правомочиями по владению, пользованию чужим земельным участком исключительно в целях строительства или реконструкции здания, сооружения и его последующей эксплуатации» [4].

Также требуется учитывать и градостроительный аспект. О.А. Романова, анализируя природу градостроительных отношений, отмечала их преимущественно публичный характер [7]. Градостроительная деятельность по своей сущности не ограничивается частным интересом инвестора в освоении участка, поскольку связана с планировкой территории, инфраструктурным обеспечением, балансом интересов населения, органов публичной власти, собственников недвижимости и будущих пользователей территории. Поэтому любое обсуждение права застройки должно вестись не только в координатах вещного права, но и в координатах публичного управления территориальным развитием. Аналогичной позиции придерживается, и Л.Е. Бандорин, который еще в период становления современного градостроительного регулирования писал о «переходе от административной системы определения судьбы земельных участков к правовой системе» [1].

Основной импульс этой дискуссии дала одобренная в 2009 году решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства Концепция развития гражданского законодательства [12] и проект Федерального закона № 47538-6 [13] (проектом были предложено более конкретное содержания права застройки, однако суть его содержания осталась в том виде, в котором была отражена в концепции). При этом вопрос остается актуальным и споры в научной среде продолжаются до сих пор [2, 3, 6, 8].

Упомянутой концепцией предлагается определить следующее содержание права застройки, предназначенного для случаев, когда участок планируется использовать для строительства объектов и их последующей эксплуатации.

Содержание права застройки - владение и пользование земельным участком, а также находящимися (возведенными) на земельном участке зданиями и сооружениями, которые, по общему правилу, после возведения становятся собствен-

ностью собственника участка (в отличие от аренды, где наоборот, по общему правилу собственником будет считаться лицо, создавшее объект, - арендатор). Однако эти здания и сооружения в течение срока действия права застройки в некоторой степени находятся во власти суперфициара (например, он имеет право сносить эти объекты и возводить новые).

По сравнению с правом застройки право аренды не имеет в законодательстве столь детальной фиксации его содержания. Закон, как правило ограничивается указанием на то, что по договору аренды арендодатель обязуется передать во временное владение и пользование или во временное пользование арендатору объект аренды. То есть закон оставляет урегулирование большинства вопросов, возникающих по поводу аренды, на сами стороны. Договор аренды представляет собой определенный конструктор. Содержание права аренды «наполняется» на основании договоренностей сторон.

Концепцией предполагается, что суперфиций должен быть срочным правом. Это, как представляется логично, поскольку все рукотворные объекты (в том числе, здания и сооружения) имеют свой срок эксплуатация, и по истечение этого срока собственник земельного участка вправе рассчитывать на освобождение своего участка от вышедших из эксплуатаций объектов.

Авторы концепции предлагают законодательно закрепить диапазон действия права в рамках периода от 50 до 199 лет, что, на наш взгляд, в известной степени ограничивает свободу усмотрения сторонами условий договора. В случае с договорами аренды, законодательно установлены предельные сроки аренды лишь исключительных случаев, которые в основном касаются случаев аренды земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности (ст. 39.8 ЗК РФ).

Для аренды участков в целях КРТ в законодательстве установлена своя специфика. Так, законодатель не устанавливает отдельного срока для такого договора аренды, а указывает, что участок предоставляется в аренду на срок действия договора о КРТ. Данный подход, представляется правильным, учитывая, что земельные участки предоставляются девелоперу под конкретную цель – реализацию проекта КРТ. В этих условиях закрепление какого-либо отдельного срока договора аренды неизбежно бы породило рассогласованность двух этих договоров (например, если были продлены сроки реализации проекта о КРТ, но продлен срок действия договора).

Авторы концепции также указывают на отчуждаемость суперфиция (возможен переход прав и обязанностей) и возмездность. Данным характеристикам отвечает и право аренды.

В науке имеется несколько точек зрения относительно необходимости и целесообразности введения права застройки в современное законодательство.

Так, одним из наиболее последовательных сторонников права застройки является Р.С. Бевзенко. В своих работах он отмечал, что, по его мнению, в текущем регулировании существует явный недостаток правовых инструментов для застройки чужих земельных участков, основанных на доктрине ограниченных вещных прав [2, 3].

Сторонником реформы также является Е.А. Суханов, видя в ней «необходимым и назревшим шагом на пути развития и совершенствования правового оформления рыночных преобразований» [8].

Некоторые авторы отмечают, что недостатки имеются как у строительной аренды, так и у предлагаемого права застройки. Так, Е.Ю. Иванова отмечает, что «обе названные гражданско-правовые формы строительства на чужом земельном участке нуждаются в реформировании, и выбор в пользу только лишь одной из них не кажется столь однозначным» [6].

При этом предлагаемая реформа также подверглась обоснованной критике со стороны части научного сообщества. Так, Е.А. Галиновская считает введение права застройки избыточным и противоречащим концепции правового регулирования использования земель на основании установленного для них правового режима. Галиновская отмечает, что введение ограниченного права для застройки, по сути, означает отход от универсальности прав на землю и установления ограничений «в пользовании не только в зависимости от целевого назначения (разрешенного использования) земель, но в зависимости от приобретаемого права на землю». Галиновская указывает, что целям развития системы прав на землю в большей степени отвечают меры по совершенствованию уже существующего права постоянного (бессрочного) пользования, а также совершенствование арендных земельных отношений, при этом обращая внимание, что такие меры не потребуют кардинального изменения законодательства [5].

Сторонники реформы, как правило, приводят такие преимущества права застройки по сравнению с арендой как:

большая устойчивость отношений и стабильность договора (выражающаяся, в частности, в меньшем перечне оснований для расторжения договора);

большая залогоспособность и лучшая защита интересов кредиторов застройщика (например, способность права застройки войти в конкурсную массу);

отсутствие обременения земельного участка после истечения договора (т.е. на участке отсутствуют объекты недвижимости, принадлежащие третьему лицу – застройщику-арендатору).

Указанные преимущества, действительно, могут улучшить положение застройщика и разрешить некоторые проблемы, встающие перед собственником земельного участка, девелопером и его кредиторами.

Однако, на наш взгляд, данные вопросы во многом могут быть решены и при согласовании сторонами условий договора аренды. Т.е. данные проблемы могут отпасть в случае проведения сторонами надлежащей проработки будущей конструкции их правоотношений (например, стороны сами могут определить в договоре будущую судьбу возводимых зданий и сооружений; стороны также могут прописать основания, детальный порядок расторжения договора и полагающиеся в связи с этим компенсации).

В свою очередь, закрепленные в ЗК РФ императивные установления относительно условий (оснований заключения договора, срока и др.) аренды земельного участка, находящегося в публичной собственности, хоть и ограничивают в известной степени свободу договора, однако не полностью лишают стороны свободы. Кроме того, эти ограничения призваны защитить публичные интересы от недобросовестных арендаторов. Как представляется, в случае принятия реформы и введения права застройки в законодательство данные ограничения также бы распространились и на суперфиций, поскольку публичные интересы не прекратили бы свое существование.

Таким образом, на данный момент введение права застройки является преждевременным в связи с отсутствием проблемы, которую должен был бы решить суперфиций. Имеющиеся недостатки системы прав на землю стоит решать не введением новых, а путем точечных правок к существующим видам прав, в частности, как отмечала Е.А. Галиновская, путем корректировки существующего регулирования арендных земельных отношений.

Кроме того, ввод права застройки породил бы значительный массив переходных юридико-технических проблем: регистрация и оборот нового вещного права, его оценка, налогообложение, соотношение с градостроительными и ограничениями.

Представляется, что все вышесказанное применимо и механизму КРТ. Для реализации проектов КРТ право застройки не является необходимым инструментом, поскольку для этого уже используется существующие титулы (право собственности, право аренды, право безвозмездного пользования), которые, разумеется, не лишены своих недостатков. Основные проблемы КРТ находятся в плоскости согласовании публичных и частных интересов, распределении расходов на инфраструктуру, устойчивости градостроительных решений, синхронизации земельных и градостроительных процедур, а также в обеспечении исполнимости договоров о КРТ.

Список литературы:

[1] Бандорин Л.Е., Холопик К.В. Градорегулирование и административные барьеры в области освоения территорий, проектирования и строительства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2007. № 2-3. С. 185-189.

[2] Бевзенко Р.С. О целесообразности и желательности введения права застройки в российское право / Р. С. Бевзенко // Закон. – 2016. – № 6. – С. 53-57.

[3] Бевзенко Р.С. Принцип единства судьбы прав на земельный участок и на строения на нем / Р. С. Бевзенко // Вестник гражданского права. – 2020. – Т. 20, № 2. – С. 60-123.

[4] Болтанова Е.С. Эколого-правовые основы регулирования застройки земель зданиями и сооружениями в России : диссертация ... доктора юридических наук : 12.00.06 / Болтанова Елена Сергеевна; [Место защиты: Ин-т законодательства и сравнит. правоведения при Правительстве РФ]. — Томск, 2014. — 457 с.

[5] Галиновская Е.А. К вопросу о вещных правах на землю / Е. А. Галиновская // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2010. – № 3(102). – С. 68-74.

[6] Иванова Е.Ю. Проблемы строительной аренды в судебной практике и проект введения права застройки в отечественное законодательство // Вестник гражданского права. – 2021. – № 2. – С. 149–174.

[7] Романова О. А. Субъекты и объекты градостроительных правоотношений // Актуальные проблемы российского права. 2019. № 12 (109). С. 53-61.

[8] Суханов Е.А. Проблемы вещного права в современном российском праве // Журнал российского права. 2016. № 4. С. 33 - 38.

[9] Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть I). ст. 16.

[10] Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

[11] Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. ст. 3301.

[12] Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации (одобре-

на решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 07.10.2009) // Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс». Режим доступа: Некоммерческая интернет-версия (дата обращения: 03.07.2026).

[13] Проект Федерального закона № 47538-6 «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации» : (в части введения в Гражданский кодекс РФ главы 20.1 «Право застройки») : (ред., принятая Гос. Думой Федер. Собр. РФ в первом чтении 27 апреля 2012 г.) // Система обеспечения законодательной деятельности. – URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/47538-6 (дата обращения: 09.07.2026).

References:

[1] Bandorin L.E., Kholopik K.V. City regulation and administrative barriers in the field of development of territories, design and construction // Issues of state and municipal administration. 2007. № 2-3. S. 185-189.

[2] Bevzenko R.S. On the expediency and desirability of introducing building rights into Russian law/R.S. Bevzenko // Law. – 2016. – № 6. - S. 53-57.

[3] Bevzenko R.S. The principle of unity of fate of rights to a land plot and to buildings on it/ R.S. Bevzenko // Bulletin of Civil Law. – 2020. - T. 20, NO. 2. - S. 60-123.

[4] E.S. Boltanova. Ecological and legal basis for regulating the development of land by buildings and structures in Russia: dissertation... Doctors of Law: 12.00.06/Boltanova Elena Sergeevna; [Place of protection: Law ID and compare. Law under the Government of the Russian Federation]. - Tomsk, 2014. - 457 p.

[5] Galinovskaya E.A. On the issue of property rights to land/E.A. Galinovskaya // Property relations in the Russian Federation. – 2010. – № 3(102). - S. 68-74.

[6] Ivanova E.Yu. Problems of construction lease in judicial practice and the project of introducing the right of development into domestic legislation // Bulletin of Civil Law. – 2021. – № 2. - S. 149-174.

[7] Romanova O. A. Subjects and objects of urban planning legal relations // Actual problems of Russian law. 2019. № 12 (109). S. 53-61.

[8] Sukhanov E.A. Problems of property law in modern Russian law // Journal of Russian law. 2016. № 4. S. 33-38.

[9] Town Planning Code of the Russian Federation No. 29.12.2004 dated 190-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. 2005. No. 1 (Part I). Art. 16.

[10] Land Code of the Russian Federation dated 25.10.2001 No. 136-FZ // NW RF. 2001. № 44. Art. 4147.

[11] Civil Code of the Russian Federation (Part One) dated 30.11.1994 No. 51-FZ // Collection of Legislation of the Russian Federation. 1994. № 32. Art. 3301.

[12] The concept of development of civil legislation of the Russian Federation (approved by the decision of the Council under the President of the Russian Federation on the codification and improvement of civil legislation dated 07.10.2009) // Access from the ConsultantPlus reference legal system. Access mode: Non-commercial Internet version (accessed on: 03.07.2026).

[13] Draft Federal Law No. 47538-6 "On Amendments to Parts One, Two, Three and Four of the Civil Code of the Russian Federation, as well as to Certain Legislative Acts of the Russian Federation": (regarding the introduction of Chapter 20.1 "Building Rights" into the Civil Code of the Russian Federation): (ed., adopted by the State Duma Feder. Sobr. RF in the first reading on April 27, 2012) // Legislative support system. - URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/47538-6 (access date: 09.07.2026).