- ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА-

Дата поступления рукописи в редакцию: 28.07.2025 г. DOI: 10.24412/2782-3830-2025-7-103-107
Дата принятия рукописи в печать: 29.08.2025 г.

ГУСЕВА Галина Викторовна,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
Байкальский государственный университет,
e-mail: galiguseva@yandex.ru

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРОИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

Аннотация. *В статье анализируются актуальные проблемы правового регулирования строительной отрасли в Российской Федерации, обусловленные сложившимися в действующем законодательстве пробелами и коллизиями. Целью работы является разработка обоснованных предложений по совершенствованию законодательства в сфере строительства, направленных на устранение системных коллизий и обеспечение баланса частных и публичных интересов, а также снижение рисков участников строительной деятельности. В исследовании приведен обзор основных нормативных правовых актов, регулирующих строительную деятельность, большое разнообразие которых приводит к хаотичности в регулировании, на основании чего определены некоторые противоречия и ключевые проблемные зоны. К наиболее серьезным вопросам можно отнести коллизии в гражданском и градостроительном законодательстве и незащищенность участников долевого строительства. К основным проблемам и коллизиям в правовом регулировании строительства автор относит: процедурные сложности, различные цели регулирования гражданским и градостроительным законодательством и отсутствие кодификации. На основании проведенного анализа предложены рекомендации по минимизации возможных рисков в строительстве.*

Ключевые *слова*: *правовое регулирование строительства, проблемы законодательства, коллизии, риски, Градостроительный кодекс, Гражданский кодекс, технические регламенты, эскроу-счета, долевое строительство.*

GUSEVA Galina Viktorovna,
Ph.D. in economical sciences, associate professor
of the department of theory and history of state and law,
Baikal State University,

CURRENT ISSUES OF LEGAL REGULATION OF CONSTRUCTION IN RUSSIA

Annotation. *The article analyzes the current problems of legal regulation of the construction industry in the Russian Federation, caused by gaps and collisions in the current legislation. The purpose of the work is to develop substantiated proposals for improving legislation in the field of construction, aimed at eliminating systemic collisions and ensuring a balance of private and public interests, as well as reducing the risks of participants in construction activities. The study provides an overview of the main regulatory legal acts regulating construction activities, the great diversity of which leads to chaos in regulation. Based on the data, some contradictions and key problem areas are identified. The most serious issues include collisions in civil and urban planning legislation and the lack of protection for participants in shared construction. The author attributes the following to the main problems and collisions in the legal regulation of construction: procedural difficulties, different goals of regulation by civil and urban planning legislation and the lack of codification. Based on the analysis, recommendations are proposed to minimize possible risks in construction.*

Key words: *legal regulation of construction, legislative problems, conflicts, risks, Urban Development Code, Civil Code, technical regulations, escrow accounts, shared construction.*

Строительная отрасль уже не первое десятилетие остается ключевым драйвером российской экономики. Учеными детально изучаются действующие в ней механизмы и осуществляемые реформы в строительстве как на федеральном [1,7,9], так и на региональном уровнях [3]. По данным за 2020 г. доля строительства в ВВП страны – 5,4%, что позволяет отрасли обеспечивать мультипликативный эффект для смежных секторов экономики [6], однако ее развитие сдерживается комплексом правовых проблем, требующих системного решения. В условиях трансформации экономических отношений эти вызовы приобретают особое значение.

Отрасль регулируется большим числом нормативных правовых актов, среди которых федеральные законы, СНиПы, ГОСТы, региональные требования и др. В *таблице 1* представим нормативные правовые акты, регулирующие строительство, и обозначим основные сферы их действия.

Таблица 1. Основные нормативные правовые акты в строительстве

Вид НПА	Основные направления регулирования	Проблемные области
Градостроительный кодекс	Основной регулирующий акт в отрасли	Чрезмерная формализация процедур
Гражданский кодекс	Договор подряда, риски, приемка работ и др.	Неопределенность распределения рисков
Земельный кодекс	Разрешенное использование земельных участков	Коллизии с градостроительными нормами
Жилищный кодекс	Регулирует право на жилище	Коллизии с градостроительными нормами
Федеральный закон №184-ФЗ «О техническом регулировании»	Стандарты, технические регламенты	Несвоевременное обновление стандартов
Федеральный закон №214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве»	Защита и права дольщиков, эскроу-счета	Проблема регулирования страхования средств и обеспечения безопасности прав дольщиков
Федеральный закон №384-ФЗ «О безопасности зданий»	Требования к объектам недвижимости	Несоответствие международным требованиям

Источник: составлено автором по данным СПС «КонсультантПлюс»

В таблице приведены основные нормативные правовые акты, регулирующие строительную деятельность в России. Однако это лишь малая часть всех НПА, действующих в данной сфере, что безусловно вносит хаос в правовое регулирование строительства, создавая определённые противоречия, исходя из чего можно определить ключевые проблемные зоны. К основным системным правовым проблемам в данной области можно отнести: коллизии в гражданском и градостроительном законодательстве и незащищенность участников долевого строительства. Остановимся более подробно на каждой из них.

В российской правоприменительной практике в сфере строительства возникли некоторые ключевые противоречия между нормами Гражданского кодекса и Градостроительного кодекса, подтвержденные нормативными коллизиями и судебными решениями.

Примером такой коллизии являются нормы, регулирующие отклонения от проектной документации. Согласно п. 3 ст. 743 ГК РФ «подрядчик, обнаруживший в ходе строительства не учтенные в технической документации работы и в связи с этим необходимость проведения дополнительных работ и увеличения сметной стоимости строительства, обязан сообщить об этом заказчику», то есть логично, что с согласия заказчика подрядчик имеет право отступать от проектной документации. В то же время в соответствии

со ст. 48 ГрК РФ запрещаются любые отклонения от проектной документации без ее переутверждения. При этом по ст. 222 ГК РФ добросовестные отступления от проекта могут привести к сносу объекта.

Еще одним противоречивым вопросом является легализация самовольной постройки. Согласно ст. 51 ГрК РФ требуется обязательное разрешение на строительство, а его отсутствие автоматически делает объект самовольно построенным. Тогда как ст. 222 ГК РФ, о которой уже упоминалось ранее, позволяет узаконить самовольную постройку через суд, если сохранены права на землю и нет угрозы жизни. Судебных споров, являющихся подтверждением данной коллизии, более чем достаточно. Например, по делу № 18-КГ-24-392-К4 предпринимательница построила магазин, но администрация отказала в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию, ссылаясь на несоответствие разделам «Архитектурные решения» и «Эскизный проект». Суд первой инстанции вынес решение в пользу владелицы магазина, а апелляция и кассация поддержали администрацию [11]. По данному спору Верховный суд постановил, что объект не является самовольной постройкой, так как соответствует безопасности и градостроительным нормам, а замена материалов не отменяет законность решения [12].

Не менее значимой является проблема двойственности статуса некапитальных объектов, которая ведет к отказам в регистрации прав и сносу. Ст. 130 ГК РФ признает объектом недвижимости любые постройки, прочно связанные с землей, включая временные сооружения. Однако п. 10.2 ст. 1 ГрК РФ исключает из объектов капитального строительства временные постройки (киоски, навесы и другие подобные строения, сооружения). Данное противоречие создает неопределённость для собственника. Так, исходя из практики, суды по данному вопросу склонны освобождать от обязанности получения разрешения в соответствии с нормами ГрК РФ, а регистрирующие органы требуют такое разрешение, ссылаясь на ГК РФ.

Нередко освещается противоречие в вопросе изменения вида разрешенного использования земельного участка. П. 4 ст. 37 ГрК РФ дает право собственникам самостоятельно выбирать основные и вспомогательные виды использования земли без дополнительных разрешений и согласования. Тогда как ст. 85 ЗК РФ исключает такое право для земель сельхозназначения, где действуют федеральные ограничения. В сущности, это пример противоречия диспозитивных норм ГрК РФ и императивных – по ЗК РФ.

Незащищенность участников долевого строительства – проблема, которой уделяется особое внимание учеными и практиками [2,4,5,8,10]. Особенно эта тема стала обсуждаться с появлением эскроу-счетов, которые, с одной стороны, решили часть назревших сложностей и рисков, а с другой – сформировали ряд новых трудностей. Проблемой остается отсутствие страховых гарантий при банкротстве эскроу-агентов, возникают сложности у дольщиков в получении средств при заморозке строительства. Важным аспектом является правовая неопределенность статуса договора эскроу, так как по ст. 329 ГК РФ он не является обеспечительной мерой.

Приведенные нами проблемы, безусловно, не являются исчерпывающими, но они, на наш взгляд, первоочередные. Причин обозначенных коллизий и пробелов также достаточно, остановимся на некоторых из них.

1. Процедурные сложности. Нормы законов не всегда детализированы. Так ГрК РФ обозначает рамки, но, например, как было сказано в приведенном ранее случае, не регулирует последствия замены строительных материалов, оставляя это на усмотрение судов, что приводит к частым разбирательствам по идентичным спорам.
2. Различные цели регулирования. Градостроительное законодательство ориентировано на обеспечение публичных требований безопасности и градостроительной дисциплины, тогда как гражданское законодательство призвано защищать частные интересы и стабильность гражданского оборота.
3. Отсутствие кодификации. Периодически в научных кругах возникают дискуссии на тему необходимости систематизации строительных норм и принятия Строительного кодекса. Такая инициатива обосновывается необходимостью исключения дублирования и конфликта норм. Однако, очевидно, что это вопрос долго- или среднесрочной перспективы.

Так или иначе, есть возможности минимизации рисков, на которые необходимо обратить внимание. К ним можно отнести следующие рекомендации:

– если осуществляется установка временных сооружений, рекомендуется заказывать экспертизу на отсутствие капитальности с целью обоснования статуса временной постройки;
– при наличии какого-либо отклонения от проекта необходимо фиксировать данный факт дополнительными соглашениями к договору подряда и направлять их на переутверждение техзаказчику;
– в случае изменения вида разрешенного использования земель сельхозназначения рекомендуется руководствоваться нормами

ЗК РФ и региональными законами, а не только Правилами землепользования и застройки.

– необходима модернизация института эскроу, а именно четкое определение момента перехода прав требования и введение страхования счетов.

В заключение хочется отметить, что противоречия норм ГК РФ и ГрК РФ носят системный характер, а значит требуется корректировка, осуществляя которую необходимо ориентироваться на судебную практику, формирующую баланс приоритета ГК РФ в области защиты добросовестности и ГрК РФ – в вопросах безопасности.

Список литературы:

[1] Багдасарян В. Э. Традиционные ценности и новое мировоззренческое строительство в России: проблемы и решения / В. Э. Багдасарян // Вестник Государственного университета просвещения. Серия: История и политические науки. – 2024. – № 1. – С. 8-25. – DOI 10.18384/2949-5164-2024-1-8-25. – EDN EVATJS.

[2] Ковалевская Н. Ю. Управление инвестиционно-строительными проектами в условиях проектного финансирования / Н.Ю. Ковалевская. – DOI 10.17150/2411-6262.2021.12(2).10 // Baikal Research Journal. – 2021. – Т. 12, № 2.

[3] Красноштанова Т. А. Основные тенденции развития жилищного строительства в Иркутской области / Т.А. Красноштанова. — DOI 10.17150/2411-6262.2025.16(1).342-353. – EDN LPJIPR // Baikal Research Journal. – 2025. – Т. 16, № 1. – С. 342–353.

[4] Короткова М. В. Правовое регулирование института эскроу в Российской Федерации: проблемы теории и практики / М. В. Короткова // Правовое регулирование экономической деятельности. ПРЭД. – 2024. – № 1. – С. 22-29. – EDN SHASOU.

[5] Кулакова Ю. В. Проблемы финансирования долевого строительства с применением эскроу счетов / Ю. В. Кулакова, П. О. Логинов, П. А. Шиков // Russian Economic Bulletin. – 2023. – Т. 6, № 4. – С. 163-168. – EDN AMTUYR.

[6] Леженина, Д. А. Актуальные проблемы строительной отрасли в Российской Федерации / Д. А. Леженина // Матрица научного познания. – 2021. – № 8-2. – С. 67-71. – EDN HTHULY.

[7] Светник Т. В. Системный характер проблемы обманутых дольщиков в России / Т. В. Светник // Baikal Research Journal. – 2017. – Т. 8, № 4. – DOI : 10.17150/2411-6262.2017.8(4).26.

[8] Светник Т. В. Стратегические возможности и стратегии организаций-застройщиков в условиях проектного финансирования / Т.В. Светник, Е.В. Федюкович. – DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(1).89-102 // Известия Байкальского государственного университета. – 2022. – Т. 32, № 1. – С. 89–102.

[9] Селезнев А. Б. Проблемы и перспективы внедрения концепции зеленого строительства в контексте капитального ремонта в России / А. Б. Селезнев, М. С. Трусов // Modern Economy Success. – 2024. – № 5. – С. 137-143. – DOI 10.58224/2500-3747-2024-5-137-143. – EDN XBXUTI.

[10] Шусть Я. И. Проблемы правового регулирования жилищных прав при строительстве многоквартирных домов с применением эскроу-счетов / Я. И. Шусть, И. В. Старков // Всероссийский научный журнал «Вопросы права». – 2025. – № 2. – С. 91-93. – DOI 10.24412/2949-0871-2025-2-91-93. – EDN TIWFKW.

[11] ВС уточнил, когда можно легализовать здание без разрешения на ввод в эксплуатацию. 23 июля 2025. [Электронный ресурс]. URL: https://pravo.ru/story/259053/ (дата обращения: 13.07.2025)

[12] Верховный Суд Российской Федерации. Карточка производства. [Электронный ресурс]. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/cases/12-35715786 (дата обращения: 10.07.2025)

Spisok literatury:

[1] Bagdasaryan V. E. Tradicionnye cennosti i novoe mirovozzrencheskoe stroitel'stvo v Rossii: problemy i resheniya / V. E. Bagdasaryan // Vestnik Gosudarstvennogo universiteta prosveshcheniya. Seriya: Istoriya i politicheskie nauki. – 2024. – № 1. – S. 8-25. – DOI 10.18384/2949-5164-2024-1-8-25. – EDN EVATJS.

[2] Kovalevskaya N. YU. Upravlenie investicionno-stroitel'nymi proektami v usloviyah proektnogo finansirovaniya / N.YU. Kovalevskaya. – DOI 10.17150/2411-6262.2021.12(2).10 // Baikal Research Journal. – 2021. – T. 12, № 2.

[3] Krasnoshtanova T. A. Osnovnye tendencii razvitiya zhilishchnogo stroitel'stva v Irkutskoj oblasti / T.A. Krasnoshtanova. — DOI 10.17150/2411-6262.2025.16(1).342-353. — EDN LPJIPR // Baikal Research Journal. — 2025. — T. 16, № 1. — S. 342–353.

[4] Korotkova M. V. Pravovoe regulirovanie instituta eskrou v Rossijskoj Federacii: problemy teorii i praktiki / M. V. Korotkova // Pravovoe regulirovanie ekonomicheskoj deyatel'nosti. PRED. – 2024. – № 1. – S. 22-29. – EDN SHASOU.

[5] Kulakova YU. V. Problemy finansirovaniya dolevogo stroitel'stva s primeneniem eskrou schetov / YU. V. Kulakova, P. O. Loginov, P. A. SHikov // Russian Economic Bulletin. – 2023. – T. 6, № 4. – S. 163-168. – EDN AMTUYR.

[6] Lezhenina, D. A. Aktual'nye problemy stroitel'noj otrasli v Rossijskoj Federacii / D. A. Lezhenina // Matrica nauchnogo poznaniya. – 2021. – № 8-2. – S. 67-71. – EDN HTHULY.

[7] Svetnik T. V. Sistemnyj harakter problemy obmanutyh dol'shchikov v Rossii / T. V. Svetnik // Baikal Research Journal. – 2017. – T. 8, № 4. – DOI : 10.17150/2411-6262.2017.8(4).26.

[8] Svetnik T. V. Strategicheskie vozmozhnosti i strategii organizacij-zastrojshchikov v usloviyah proektnogo finansirovaniya / T.V. Svetnik, E.V. Fedyukovich. – DOI 10.17150/2500-2759.2022.32(1).89-102 // Izvestiya Bajkal'skogo gosudarstvennogo universiteta. – 2022. – T. 32, № 1. – S. 89–102.

[9] Seleznev A. B. Problemy i perspektivy vnedreniya koncepcii zelenogo stroitel'stva v kontekste kapital'nogo remonta v Rossii / A. B. Seleznev, M. S. Trusov // Modern Economy Success. – 2024. – № 5. – S. 137-143. – DOI 10.58224/2500-3747-2024-5-137-143. – EDN XBXUTI.

[10] SHust' YA. I. Problemy pravovogo regulirovaniya zhilishchnyh prav pri stroitel'stve mnogokvartirnyh domov s primeneniem eskrou-schetov / YA. I. SHust', I. V. Starkov // Vserossijskij nauchnyj zhurnal «Voprosy prava». – 2025. – № 2. – S. 91-93. – DOI 10.24412/2949-0871-2025-2-91-93. – EDN TIWFKW.

[11] VS utochnil, kogda mozhno legalizovat` zdanie bez razresheniya na vvod v e`kspluataciyu. 23 iyulya 2025. [E`lektronny`j resurs]. URL: https://pravo.ru/story/259053/ (data obrashheniya: 13.07.2025)

[12] Verxovny`j Sud Rossijskoj Federacii. Kartochka proizvodstva. [E`lektronny`j resurs]. URL: https://vsrf.ru/lk/practice/cases/12-35715786 (data obrashheniya: 10.07.2025)

