



Кукушко Михаил Викторович

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Факультет права

Россия, Москва

mikezaz911@gmail.com

Kukushko Mikhail

National Research University Higher School of Economics

Faculty of Law

Russia, Moscow

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ГРАЖДАНСКОГО СТРОИТЕЛЬСТВА:
АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ НОРМ И ПРАКТИКИ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ**

Аннотация: в данной статье проводится анализ существующего на территории Российской Федерации правового регулирования гражданского строительства. Научная новизна заключается в выявлении сложностей и противоречивостей правовой базы, а также слабости механизмов правоприменения. В связи с этим предлагаются комплексные изменения, включающие укрепление нормативно-правовой базы, совершенствование механизмов надзора и правоприменения, а также расширение доступа к финансированию и юридической поддержке для домовладельцев.

Ключевые слова: гражданское строительство, правовое регулирование, нормативно-правовая база, механизмы правоприменения, доступное жилье.

**LEGAL REGULATION OF CIVIL ENGINEERING: ANALYSIS OF
EXISTING STANDARDS AND THE PRACTICE OF THEIR APPLICATION**

Annotation: this article analyzes the existing legal regulation of civil construction on the territory of the Russian Federation. The scientific novelty lies in identifying the complexities and inconsistencies of the legal framework, as well as the weakness of



law enforcement mechanisms. In this regard, comprehensive changes are proposed, including strengthening the regulatory framework, improving oversight and enforcement mechanisms, as well as expanding access to finance and legal support for homeowners.

Key words: civil engineering, legal regulation, regulatory framework, enforcement mechanisms, affordable housing.

Объекты гражданского строительства относятся к физическим структурам и инфраструктурам, разработанным инженерами-строителями. Эти объекты играют решающую роль в поддержке и улучшении повседневной жизни сообществ и общества в целом, к ним относятся дороги и автомагистрали, мосты, аэропорты, промышленные предприятия, жилые дома, мусороперерабатывающие системы и мн. др. Масштабы и сложность проектов гражданского строительства могут сильно различаться, но все они направлены на создание необходимой инфраструктуры и улучшение качества жизни жителей. Строительство данных объектов регулируется и контролируется государством, в том числе и через правовые нормы, составляющие достаточно обширную правовую базу.

Н. М. Голованов и И. Д. Маркелова относят к основным документам, регламентирующим строительство в целом и строительство гражданских объектов в частности, Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ) [1, с. 3]. Положения ГрК РФ охватывают различные аспекты строительства, включая планирование и проектирование городских территорий, правила землепользования, разрешения на строительство, проектную документацию, межевание земель, оценку воздействия на окружающую среду и стандарты безопасности строительства. В данном документе также излагаются права и обязанности сторон, участвующих в строительных проектах, таких как застройщики, землевладельцы, подрядчики и органы, отвечающие за надзор и регулирование всех процессов. Стоит отметить, что не все нормы ГрК РФ



специалисты оценивают положительно. Например, негативно оценивается закрепление жесткой иерархии градостроительных документов, организованной согласно политике «сверху вниз»: документы территориального планирования РФ – субъектов РФ – муниципальных образований. Как отмечают исследователи, подобный подход к анализу градостроительных проблем должен быть дополнен встречным – от города к зоне его влияния и далее к более крупному масштабу [2, с. 95-96].

Важным документом, регулирующим деятельность строителей и архитекторов, является Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации». Он устанавливает правовую основу для архитектурной деятельности и направлен на обеспечение безопасности, качества и функциональности построенных объектов. Стоит отметить, что конкретно у данного ФЗ достаточно непростая судьба: первоначальный его вариант сгорел в Белом доме в Москве в 1993 году, в итоге он был принят только через два года. После в закон не единожды вносились поправки, но до сих пор, по мнению некоторых специалистов, ФЗ идет в разрез с ГрК РФ и нуждается в определенных поправках. Тем не менее, за нарушение норм данного ФЗ предполагается ответственность вплоть до уголовной. Так, на главного архитектора Махачкалы М. Гитинова было заведено уголовное дело за превышение должностных полномочий, в том числе ему вменялась в вину хаотичная застройка и нарушение безопасности жителей [6].

Как отмечает Ю. Н. Кириченко, строительство любого объекта, в том числе гражданского, должно быть согласовано со всеми многочисленными правовыми нормами, которые закреплены в ГрК РФ, Федеральном законе «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», а также Федеральном законе «Об охране окружающей среды», потому что осуществление строительства не должно ухудшать качество жизни людей и не должно причинять вред окружающей среде [4, с. 156]. В связи с этим строительство гражданских объектов должно проходить на основе документов



территориального планирования, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, а также при наличии разрешения на строительство.

Важными элементами правовой базы, помимо федеральных законов, являются постановления Правительства РФ и Указы Президента РФ. В частности, Правительство попыталось снизить административную нагрузку на застройщиков, выпустив Постановление № 575, согласно которому автоматически продлеваются сроки действующих разрешений на строительство и упрощается процедура выдачи данных разрешений. Стоит отметить, что по пути упрощения процедур гражданского строительства на данный момент идет и другая часть Союзного Государства – Беларусь: в январе 2023 года в Республике вступил в силу Указ об упрощенном порядке строительства индивидуальных домов.

Нормативную базу строительной сферы дополняют нормативные правовые акты различных ведомств (в частности, Минстроя и Госстройнадзора), чья деятельность направлена на обеспечение качественной, не вредящей окружающей среде и гражданам строительной деятельности. Кроме того, в систему строительных нормативных документов входят СНиП (строительные нормы и правила), ТСН (территориальные строительные нормы), своды правил и государственные стандарты. За несоблюдение правил может грозить ответственность вплоть до уголовной. Впрочем, не все правила имеют обязательный к исполнению характер, некоторые положения нормативных документов являются рекомендуемыми, они могут различаться в зависимости от региона.

Резюмируем: все перечисленные нормативные правовые акты в комплексе образуют систему, которая гарантирует, что объекты гражданского строительства в России будут отвечать актуальным техническим, юридическим и экологическим требованиям. Условно ее можно разделить на следующие уровни:



1. федеральное, региональное законодательство о градостроительной деятельности, которое включает Градостроительный кодекс РФ, федеральные законы, региональные законы, местные правовые акты;
2. общее законодательство;
3. подзаконные нормативные правовые акты, регулирующие градостроительную деятельность.

По нашему мнению, на данный момент существующая система является достаточно громоздкой и противоречивой, что делает ее сложной к применению в реальной жизни. Кроме того, разделение норм на рекомендованные и обязательные к исполнению также вносит определенную сложность, существует и проблема слабых механизмов правоприменения. Наличие огромного количества правил не гарантирует, что они будут применяться. Это приводит к отсутствию подотчетности и несоблюдения, и, как следствие, к низкому качеству строительства, угрозе безопасности и спорам между сторонами.

По данным ВЦИОМ, более половины опрошенных россиян считают, что ситуация со строительством жилья изменилась в лучшую сторону после распада СССР. Это объясняется и появлением частной собственности, и активным внедрением рыночной экономики, позволившей частным застройщикам возводить целые комплексы в сжатые сроки. Очевидно, что строительство жилых домов в России необходимо для удовлетворения жилищных потребностей растущего населения, содействия развитию городов, повышения качества жизни и стимулирования экономического роста, что полностью соответствует намерению государству, изложенному в ст. 7 Конституции РФ: Российская Федерация – это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь, куда несомненно входит и обеспечение жильем.

Но у развития строительства гражданских объектов есть обратная сторона в виде правовых проблем регулирования процесса строительства. В частности, огромной проблемой являются юридические лазейки в отечественной правовой



базе, позволяющие недобросовестным застройщикам обогащаться и не предоставлять своим клиентам жилье, полностью удовлетворяющее их запросу. Например, строительство апарт-отелей, которые считаются нежилыми помещениями и приравниваются к коммерческой недвижимости, оказывается крайне выгодными для застройщиков: участки под коммерческую недвижимость стоят дешевле, чем под жилой фонд, требования по строительству не такие жесткие, кроме того, отсутствуют требования по строительству объектов инфраструктуры. Поэтому граждане, ставшие собственником помещений в таких комплексах, не могут прописаться (напомним, статус помещений – нежилой), скорее всего, не имеют в разумной доступности школ и детских садов, а из-за менее строгих требований к технологическим процессам получают помещения со слабой изоляцией и пр. Эта проблема не раз обсуждалась на уровне Правительства, депутаты Государственной Думы даже предприняли попытку решить этот вопрос через принятие Закона о правовом статусе апарт-отелей, но в итоге обсуждение проекта было отложено в силу неоднозначности его норм: предполагалось, что собственники апарт-отелей смогут наконец регистрироваться в апарт-отелях, получивших статус многофункциональных зданий. До сих пор в Жилищном кодексе РФ и иных нормативных актах нет понятия апарт-отелей, их статус остался неизменен.

Правовой проблемой в строительстве жилых домов является неоднозначность правовой системы, ее громоздкость, откуда и возникает вышеупомянутая возможность появления юридических лазеек. Особенно данное явление характерно для долевого строительства: В. Н. Зубков приводит пример «серых схем», когда застройщики в договоре не прописывают затраты, не входящие в цену одного квадратного метра квартиры. Благодаря этому, застройщик впоследствии увеличивает первичную стоимость (если она не была зафиксирована), связанную с затратами на благоустройство придомовой территории, которые не имеют отношения к основному строительству [3, с. 119-120]. Еще одна «серая схема» стала возможна благодаря низкой правовой



грамотности населения: застройщики, пользуясь незнанием клиента, напрямую привлекают денежные средства граждан, минуя банки. Такие договоры не проходят регистрацию в рамках норм, указанных в Федеральном законе № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», который выступает основным регулятором правоотношений между участниками ДДУ. Соответственно, возникают риски для участников сделки. Также застройщики могут не включить в договор гарантийный срок на объект, впоследствии такие договоры могут признать незаключенными. Проблемы с договором могут возникнуть и в том случае, если застройщик подменит договор долевого участия на вексель: таким образом, он освободит себя от ответственности за срок передачи квартиры. При судебном разбирательстве гражданин может получить денежную сумму по векселю, но не жилье, так как на эти отношения распространяется вексельное законодательство.

Все это стало возможным не только благодаря уму застройщиков, но и несовершенству некоторых норм упомянутого Федерального закона № 214-ФЗ и в целом законодательства касаясь ДДУ, о чем пишет М. Г. Маргарян, с его точки зрения здесь можно выделить три основные проблемы:

1. отсутствие легального закрепления ДДУ в строительстве жилья;
2. закрепление исключительно денежной формы оплаты дольщиками;
3. отсутствие четких критериев описания объектов долевого строительства [5, с. 17].

Перечисленные проблемы позволяют застройщикам находить лазейки и не исполнять свои обязательства по ДДУ. Поэтому актуализация законодательной правовой базы в сфере долевого строительства, с нашей точки зрения, является важнейшей задачей для законодателя, так как интересы дольщиков постоянно нарушаются.

Последняя в нашем списке, но не последняя по значимости насущная проблема правового регулирования строительства жилья – коррупция и



взяточничество в строительной сфере в России. Строительная отрасль особенно уязвима для коррупции, поскольку должностные лица, подрядчики и застройщики прибегают к коррупционным действиям, чтобы обойти правила, получить разрешения или добиться благоприятного отношения. Это приводит к низкому качеству строительства, небезопасным жилищным условиям и неравенству в доступе к жилью. Чтобы не быть голословными, приведем пример: в этом году крупнейшего застройщика Приморья О. Пикалова Первореченский районный суд Владивостока осудил за попытку дачи взятки в размере полумиллиона рублей сотруднику управления Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии по Приморскому краю [7]. Но в данном случае О. Пикалов не успел построить что-либо с нарушениями, его поймали на стадии попытки сменить статус земельного участка. Хабаровским жителям повезло меньше: здесь чиновник за взятку в 1,6 млн рублей принял жилой дом с очевидными нарушениями норм пожарной безопасности, он подписал документы о соответствии построенного дома проектной документации. В итоге было возбуждено уголовное дело по факту коррупции и злоупотреблению должностными полномочиями

Таким образом, правовые проблемы в строительной сфере требуют комплексных изменений не только в нормативной базе, но и в системе контроля за соблюдением данных норм. Приоритетом должны стать прозрачность, подотчетность и доступность правового регулирования жилищного строительства. С нашей точки зрения, изменения могут включать в себя укрепление нормативно-правовой базы, совершенствование механизмов надзора и правоприменения, оптимизацию процессов утверждения, продвижение инициатив в области доступного жилья и расширение доступа к финансированию и юридической поддержке для домовладельцев.

Список литературы:



1. Голованов Н. М. Правовое регулирование строительной деятельности: учебное пособие / Н. М. Голованов, И. Д. Маркелова. – Санкт-Петербург: Санкт-Петербургский государственный архитектурно-строительный университет, ЭБС АСВ. – 2015. – 216 с.
2. Герцберг Л. Я. Настоящее и будущее Градостроительного кодекса РФ / Л. Я. Герцберг // Academia. Архитектура и строительство. – 2015. – № 2. – С. 95-99.
3. Зубков В. Н. Некоторые экономико-правовые проблемы долевого строительства жилья и пути их решения / В. Н. Зубков, И. И. Гусева // Право и практика. – 2021. – № 1. – С. 119-125.
4. Кириченко Ю. Н. Правовые основы градостроительной деятельности / Ю. Н. Кириченко, П. С. Костин // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. – 2015. – № 4(9). – С. 154-158.
5. Маргарян М. Г. Проблемные аспекты в правовом регулировании договоров долевого участия в строительстве жилья / М. Г. Маргарян // Вестник науки. – 2018. – № 5(5). – С. 16-17.
6. Жуковский И. Главный архитектор Махачкалы задержан / И. Жуковский // Газета.ru. – 2018. – 2 февраля. // URL: <https://www.gazeta.ru/social/2018/02/02/11634415.shtml> (дата обращения: 08.06.2023).
7. Строителю «Черёмушек» Олегу Пикалову дали 3 года условно и штраф 1 млн за взятку – прокуратура оспорит приговор / VL.RU. – 2023. – 4 мая. // URL: <https://www.newsvl.ru/vlad/2023/05/04/216846/> (дата обращения: 14.06.2023).