

12+ Региональное и муниципальное регулирование в строительстве в РФ

Практическое руководство для специалистов строительной отрасли



Григорьев Александр

2026

Александр Григорьев

**Региональное и муниципальное
регулирование в строительстве
в РФ. Практическое
руководство для специалиста
строительной отрасли**

«Издательские решения»

Григорьев А.

Региональное и муниципальное регулирование в строительстве в РФ. Практическое руководство для специалиста строительной отрасли / А. Григорьев — «Издательские решения»,

Практическое руководство для специалистов строительной отрасли — аналитический обзор регионального и муниципального регулирования в РФ в 2026 году. Рассмотрены правовые основы, структура ПЗЗ и РНГП, требования к подключению и благоустройству, взаимодействие с органами власти, типовые риски, региональные особенности (Москва, Петербург, Краснодарский край, Крым, Север).

Содержание

Введение	6
ЧАСТЬ 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	7
ЧАСТЬ 2. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ: СТРУКТУРА И ПРИМЕНЕНИЕ	10
Конец ознакомительного фрагмента.	13

Региональное и муниципальное регулирование в строительстве в РФ Практическое руководство для специалиста строительной отрасли

Александр Григорьев

© Александр Григорьев, 2026

ISBN 978-5-0071-0253-7

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

Введение

Если вы держите в руках этот текст — значит, вы уже знаете: строительство в России — это не только бетон, арматура и проектные решения. Это ещё и бесконечный лабиринт нормативных актов, которые спускаются сверху, но живут своей жизнью на местах. Федеральные законы задают общие правила, но настоящая игра начинается там, где в дело вступают регионы и муниципалитеты. Именно они определяют, можно ли строить на конкретном участке, какой высоты будет дом, сколько парковок нужно сделать, какого цвета должны быть скамейки во дворе и даже можно ли копать траншею под коммуникации без отдельного разрешения.

Это руководство — не учебник и не пошаговая инструкция. Это — навигационная карта по той части правового поля, которая меняется чаще всего и где ошибки стоят дороже всего. Мы не будем переписывать законы — мы разберём, как они работают (или не работают) на практике. С фокусом на 2026 год — год, когда региональное регулирование стало особенно подвижным, а муниципальные требования — особенно детальными.

Для кого этот текст? Для юристов, проектировщиков, главных инженеров, специалистов ПТО, градостроителей — для всех, кто сталкивается с согласованиями и хочет проходить их не на авось, а с пониманием системных процессов. Мы будем говорить прямо, без канцелярита, с разбором реальных ситуаций. Потому что за каждой задержкой, отказом или переделкой — стоит чья-то недооценённая местная норма.

Итак, пристегните ремни. Мы входим в зону регионального регулирования.

ЧАСТЬ 1. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Представьте себе карту России, которую вы не увидите ни в одном атласе. Это карта нормативных актов. На ней нет физических границ — вместо Уральских гор здесь проходят административные барьеры, вместо рек — процедуры согласований, а вместо часовых поясов — сроки утверждения документации. И если вы работаете в строительстве, вы знаете: эта карта меняется чаще, чем генеральный план любого города. И меняется она не по чьей-то прихоти — у неё есть фундамент.

Правовая база: четыре столпа, на которых всё держится

Система регионального и муниципального регулирования в строительстве — это не хаотичное нагромождение местных инициатив. Это строго выстроенная вертикаль, уходящая корнями в Конституцию. Статьи 72, 73 и 132 — вот та самая «трёхголовая» норма, которая разграничивает, кто за что отвечает. Совместное ведение, собственное ведение регионов, вопросы местного значения — эта троица звучит заученно на всех курсах повышения квалификации, но на практике именно здесь возникает большинство коллизий. Потому что одно дело — знать, где проходит граница компетенций, и совсем другое — не переступить её в реальном проекте.

Главный документ, без которого не обходится ни один градостроительный спор, — это Градостроительный кодекс. Он же, кстати, и главный источник головной боли. Статьи 7, 8, 14, с 30-й по 35-ю — это не просто номера, это точки опоры, на которых держатся полномочия регионов и муниципалитетов. Кодекс — это своего рода конституция градостроительной вселенной, и всё, что ниже по иерархии, должно следовать её духу и букве. Но только вот дух этот на разных территориях толкуют по-разному.

Дальше — Федеральный закон №131-ФЗ. Тот самый, что про местное самоуправление. Он определяет, что именно муниципалитеты обязаны делать, а что могут, но не должны. И здесь кроется первый системный парадокс: закон даёт местной власти широкие полномочия в вопросах землепользования и благоустройства, но ресурсов на их реализацию часто не хватает. Поэтому и появляются бесконечные соглашения о передаче полномочий «сверху вниз» и обратно — когда районная администрация вдруг начинает выдавать разрешения на строительство вместо поселенческой, потому что в поселении просто нет специалиста. Это не бюрократическая прихоть. Это вынужденная мера. И она становится всё более распространённой.

Федеральный закон №184-ФЗ о техническом регулировании — ещё один кирпич в этом фундаменте. Он даёт регионам право устанавливать дополнительные требования, но только в пределах своей компетенции. И здесь важно понимать: «дополнительные» не значит «любые». Это не карт-бланш на изобретение собственных строительных норм. Это возможность уточнять, конкретизировать, адаптировать федеральные требования к местным реалиям. Климат, плотность застройки, состояние инфраструктуры, историческое наследие, экология — вот легитимные основания для региональной специфики. Но на практике грань между «уточнением» и «ужесточением» часто стирается.

И наконец — отраслевые федеральные законы. О культурном наследии, об охране окружающей среды, о водных ресурсах. Каждый из них вносит свои территориальные ограничения, и каждый из них — отдельная история для согласований. Особенно в 2026 году, когда вступили в силу новые запреты на строительство в зонах подтопления — это тектонический сдвиг для многих регионов, где застройка уже ведётся или планируется в таких зонах.

Принципы взаимодействия: не просто слова из учебника

Есть четыре принципа, которые в идеальном мире должны работать как часы. В реальном — скорее как механизм с изношенными шестерёнками, который всё же крутится, но со скрипом.

Первый — **субсидиарность**. Вопрос должен решаться на том уровне власти, где это наиболее эффективно. Звучит красиво. На практике это означает бесконечные споры о том, что именно «эффективно» для конкретного участка. Федеральный центр оставляет за собой стратегию и унификацию. Регионы берут на себя то, что требует учёта местной специфики. Муниципалитеты — вопросы местного значения. Но кто определяет грань между «региональным» и «местным»? В 2026 году эта грань особенно подвижна.

Второй — **непротиворечие**. Региональные и муниципальные акты не могут противоречить федеральным. В случае коллизии побеждает акт более высокого уровня. Казалось бы, очевидно. Но количество судебных споров, где оспаривается именно это противоречие, не уменьшается. И каждый такой спор — это остановленный проект, замороженные инвестиции, потерянное время. Недавний пример: Верховный суд отклонил жалобу городской Думы Новороссийска, признав законным предписание ФАС об ограничении конкуренции на рынке жилищного строительства. Муниципальный акт пытался ограничить круг участников — федеральное антимонопольное законодательство сказало «нет».

Третий принцип — **конкретизация**. Региональные и муниципальные нормы могут устанавливать более строгие требования, чем федеральные. Но есть красная линия: нельзя снижать уровень безопасности или ущемлять права граждан. Эта линия на практике оказывается очень тонкой. Возьмём недавний пример с Краснодарским краем: с 1 сентября 2026 года там вводятся штрафы за нарушение правил застройки — от 3 до 5 тысяч для граждан, от 30 до 50 тысяч для должностных лиц, от 100 до 200 тысяч для юридических лиц. Штрафы дифференцированы, основания конкретизированы. Но вопрос в другом: насколько эти меры соответствуют федеральному подходу к административной ответственности? Местные депутаты настаивают: муниципальные правила застройки уже достаточно детальны, но на практике их игнорируют. Вот она, классическая коллизия: федеральная норма даёт общую рамку, региональная — ужесточает санкции.

Четвёртый — **территориальная привязка**. Нормы действуют только в границах своего субъекта или муниципалитета. Это настолько очевидно, что о нём редко вспоминают. Но именно здесь возникает самый большой риск для девелоперов, работающих в нескольких регионах: то, что разрешено в одном муниципалитете, может быть категорически запрещено в соседнем.

Что меняется в 2026 году: текст живой, и он дышит

2026 год — это год тектонических сдвигов в процедурной части градостроительного регулирования. И если вы думаете, что изменения касаются только «бумажек», вы ошибаетесь. Речь идёт о самой сути того, как выдаются разрешения.

С 1 сентября 2026 года меняется процедура выдачи разрешений на строительство и ввод в эксплуатацию. Бумажные разрешения уходят в прошлое. Запись о выдаче будет вноситься в электронный реестр. Переход на реестровую модель — это не просто смена носителя информации. Это смена логики всего процесса. Но, как это часто бывает в России, переход оказался не таким простым. В июне 2026 года заговорили о возможной отсрочке — предлагали перенести срок с 1 сентября 2026 года на 1 сентября 2027 года. Регионы просто не успевают перестроиться. И Совет Федерации уже продлил возможность выдачи бумажных разрешений до 1 сентября 2027 года — но только если это предусмотрено нормативным актом региона. Вот она, классическая «зона турбулентности»: федерация говорит «делаем по-новому», регионы просят «дайте время», а застройщики застревают между двумя требованиями.

Одновременно с этим регионы получают новые полномочия по комплексному развитию территорий. С 2026 года высший исполнительный орган субъекта может самостоятельно при-

нимать решения о КРТ на федеральных земельных участках — без согласования с федеральными органами, если Правительственная комиссия уже передала права на участок региону. Это серьёзное расширение региональной самостоятельности. И одновременно — серьёзный вызов для муниципалитетов, которые раньше были ключевыми игроками в этой сфере.

В регионах идёт активная работа по приведению местного законодательства в соответствие с новыми федеральными нормами. Кировская область готовит изменения в свой закон о градостроительной деятельности: уточняют полномочия исполнительных органов, отражают переход на одноуровневую систему местного самоуправления (исключают понятия районов и поселений), включают в перечень объектов регионального значения музеи и МФЦ. Казалось бы, частность. Но за каждой такой правкой — десятки согласований и проектов, которые теперь будут проходить по-другому.

Практическое правило, которое нельзя игнорировать

Перед началом проектирования или строительства на новой территории — запросите в органе местного самоуправления актуальный перечень действующих нормативных правовых актов. Это правило кажется банальным. Но количество проектов, которые спотыкаются именно на этом этапе, не уменьшается. Особенно в 2026 году, когда нормативная база меняется с беспрецедентной скоростью.

Во всех субъектах РФ уже утверждены региональные нормативы градостроительного проектирования и схемы территориального планирования. Во всех муниципальных образованиях — местные нормативы, генеральные планы, правила землепользования и застройки. Но это не значит, что они актуальны. Многие из них разрабатывались под старую систему, старые приоритеты, старые ограничения. И вносить изменения в эти документы — сегодня самый востребованный вид градостроительного проектирования. Потому что жизнь не стоит на месте. Принимаются новые национальные проекты. Утверждаются новые программы. Происходят непредсказуемые изменения. А градостроительное законодательство по-прежнему «заточено» на документы с длительным сроком реализации — подразумевая незыблемость принятых решений на два десятилетия.

И здесь кроется главный системный конфликт: нормативная база живёт в двадцатилетнем цикле, а инвестиционные процессы требуют перемен здесь и сейчас. Поэтому и возникают бесконечные «внесения изменений». Поэтому и тормозятся проекты. Поэтому и растёт число судебных споров.

ЧАСТЬ 2. ПРАВИЛА ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ И ЗАСТРОЙКИ: СТРУКТУРА И ПРИМЕНЕНИЕ

Правила землепользования и застройки. ПЗЗ. Три буквы, за которыми — судьба каждого квадратного метра, каждой стройки, каждого инвестиционного решения. Это не просто муниципальный правовой акт, утверждаемый представительным органом местного самоуправления. Это — конституция вашего участка. Её читают, когда хотят понять, что можно построить. Её переписывают, когда хотят что-то изменить. И именно с ней начинается любой разговор о строительстве на конкретной территории.

Но вот что интересно: ПЗЗ — документ публичный, доступный, формально понятный. И при этом именно вокруг него возникает больше всего споров, неожиданных отказов и потерянных месяцев. Почему? Потому что ПЗЗ — это не инструкция. Это — поле интерпретаций.

Два тела одного документа

Правила землепользования и застройки состоят из двух частей. Текстовой и графической. И это не просто формальное деление — это два разных способа существования нормы в пространстве.

Текстовая часть — это порядок применения ПЗЗ, градостроительные регламенты с их видами разрешённого использования и предельными параметрами, а также особенности регулирования в зонах с особыми условиями. Здесь всё прописано словами. Но слова, как мы знаем, могут толковаться по-разному. Графическая часть — это карта градостроительного зонирования, где территория поделена на цветные пятна: жилые зоны, общественно-деловые, производственные, рекреационные. И карты зон с особыми условиями — санитарно-защитных, водоохранных, зон охраны памятников.

И здесь начинается первая системная проблема. Текстовая и графическая части ПЗЗ не всегда совпадают. Буквально. Бывает, что на карте участок отнесён к одной зоне, а в текстовом регламенте — к другой. Бывает, что границы зон на карте не соответствуют координатам, внесённым в ЕГРН. И тогда застройщик оказывается в зазоре между двумя версиями одного и того же документа. И этот зазор — зона турбулентности, где проекты застревают на месяцы.

В 2026 году муниципалитеты по всей стране проводят актуализацию ПЗЗ — приводят границы населённых пунктов и территориальное зонирование в соответствие с данными государственного кадастра недвижимости. В Ленинградской области, например, с начала года приняты десятки приказов о внесении изменений в ПЗЗ сельских поселений — от Громовского до Шапкинського, от Оредежского до Лесколоского. Цели разные: строительство котельных, комплексное развитие территорий, уточнение зонирования для объектов религиозного назначения. Но суть одна: ПЗЗ — живой документ, и его жизнь продолжается.

Градостроительный регламент: что разрешено, а что — только если повезёт

Сердце ПЗЗ — градостроительный регламент. Именно он отвечает на главный вопрос: что можно делать с участком.

Регламент устанавливает три категории видов разрешённого использования. Основные — разрешены по умолчанию. Условно разрешённые — требуют получения специального разрешения через публичные слушания. Вспомогательные — допустимы только как дополнение к основным или условно разрешённым.

И здесь — вторая системная ловушка. Основные виды — это то, что можно строить без лишних процедур. Но перечень основных видов в ПЗЗ часто оказывается уже, чем реальные потребности рынка. И тогда застройщик идёт по пути условно разрешённого использования. А это — публичные слушания. А это — от одного до трёх месяцев. А это — непредсказуемый результат, потому что слушания — это не техническая процедура, это политический процесс.

В 2026 году процедура публичных слушаний остаётся ключевым инструментом для изменения правового режима участков. В Нижнем Тагиле в апреле прошли слушания по проекту внесения изменений в ПЗЗ. В Криушанском сельском поселении Воронежской области в марте-апреле слушали вопрос об отклонении от минимальных параметров размещения жилого дома от границ земельного участка. В Демидовском муниципальном округе Смоленской области — о предоставлении разрешения на условно разрешённый вид использования «коммунальное обслуживание». Каждые такие слушания — это отдельная история с собственными драматическими поворотами.

И ещё один нюанс, о котором часто забывают. С 2026 года у владельцев земельных участков появилась обязанность внести в ЕГРН сведения об основном или условно разрешённом виде использования, который должен соответствовать фактическому использованию земли. Если раньше можно было держать в реестре одну информацию, а использовать участок иначе — теперь такой номер не пройдёт. За несоответствие — административная ответственность. Основной вид выбирается самостоятельно, но строго в соответствии с ПЗЗ. Условно разрешённый — только после публичных слушаний. И важное изменение: если раньше в ЕГРН вносились и вспомогательные виды, то теперь этого не требуется — достаточно основного или условно разрешённого.

Предельные параметры: математика, которая решает всё

Вторая часть градостроительного регламента — предельные параметры разрешённого строительства. Это цифры. Минимальные и максимальные отступы от границ участка. Предельная высота и этажность. Максимальный процент застройки. Минимальные размеры участков.

Казалось бы, что тут сложного? Взял цифры из ПЗЗ — и считай. Но на практике эти цифры становятся предметом ожесточённых споров. Особенно когда речь идёт об отступах. В Криушанском сельском поселении, например, в 2026 году выносили на публичные слушания вопрос об отклонении от минимальных параметров размещения жилого дома от границ участка. То есть кому-то понадобилось построить дом ближе к границе, чем позволяет регламент. И для этого — отдельная процедура, отдельные слушания, отдельное решение.

Или возьмём этажность. Генеральный план допускает этажность от нуля до тридцати. ПЗЗ — от пяти до тридцати. Документация по планировке территории — от девяти до тридцати. Суд в такой ситуации сказал: ППТ лишь конкретизирует параметры в рамках уже установленных ограничений, отказ в выдаче разрешения законен, если проект не соответствует ППТ. И это — ключевой момент, о котором многие забывают.

Приоритет документов: когда Генплан важнее ПЗЗ, а когда — наоборот

В 2026 году вопрос о приоритете градостроительных документов стоит как никогда остро. Особенно в судебной практике.

Генеральный план определяет функциональное назначение территории — что допустимо в принципе. ПЗЗ устанавливают территориальные зоны и градостроительные регламенты — виды разрешённого использования и предельные параметры. Документация по планировке территории (ППТ, ПМТ) конкретизирует застройку применительно к конкретному участку или кварталу. Каждый документ работает на своём уровне.

Но что происходит, когда эти документы противоречат друг другу? Ситуация, знакомая каждому, кто хоть раз подавал документы на разрешение. Генплан разрешает застройку. ПЗЗ разрешают нужный вид использования. А ППТ — не разрешает. И органы власти отказывают в согласовании именно по причине несоответствия ППТ.

Судебная практика по таким делам уже сформировалась. И она не всегда на стороне застройщика. Если ППТ уточняет параметры застройки и не выходит за пределы Генплана и ПЗЗ, она признаётся правомерной. То есть ППТ может сужать то, что разрешено ПЗЗ, — и это будет законно.

Но есть и другая сторона. Генплан и ПЗЗ можно признать недействующими в части несовпадения с фактическим использованием участка. Так, в одном из дел суд удовлетворил требования истцов о признании недействующим решения в части отнесения их участков к зоне сельскохозяйственного назначения, сославшись на то, что градостроительное зонирование должно обеспечивать поддержание существующего землепользования.

И ещё один важный нюанс. Если регламент для сельхозучастка был установлен до 1 марта 2026 года, пересматривать его в обязательном порядке не нужно. Это переходное положение — своего рода «амнистия» для тех, кто успел попасть под старые правила. Но для новых проектов — всё по-новому.

Зоны с особыми условиями: невидимые границы, которые всё решают

Отдельная история — зоны с особыми условиями использования территорий. Санитарно-защитные зоны, водоохранные зоны, зоны охраны памятников, охранные зоны инженерных сетей. Они накладывают дополнительные ограничения, которые могут перечеркнуть всё, что разрешено градостроительным регламентом.

В 2026 году продолжается работа по приведению зон с особыми условиями в соответствие с актуальными требованиями. В Залегощенском районе Орловской области, например, с января принимаются предложения по внесению изменений в Генплан и ПЗЗ в части отображения установленных зон с особыми условиями. В Санкт-Петербурге в ПЗЗ перечислены зоны КРТ, зоны ограничений вокруг аэропортов и продублированы документы по сохранению культурного наследия и исторического центра.

И здесь важно понимать: зоны с особыми условиями устанавливаются не для того, чтобы усложнить жизнь застройщику. Они устанавливаются для защиты жизни и здоровья граждан, безопасной эксплуатации объектов транспорта, связи, энергетики, объектов обороны. Но на практике именно они становятся источником неожиданных ограничений. Особенно когда границы этих зон не нанесены на карты ПЗЗ или нанесены неточно.

Как работать с ПЗЗ в 2026 году: не инструкция, но ориентиры

Первое. ПЗЗ подлежат обязательному опубликованию и размещению на официальном сайте муниципального образования. Используйте только официальные источники. Не сторонние сайты, не скриншоты из мессенджеров, не «нам сказали в администрации». Только официальная публикация.

Второе. ПЗЗ могут изменяться. И меняются они часто. В Ленинградской области только за первые шесть месяцев 2026 года приняты десятки приказов о внесении изменений в ПЗЗ различных поселений. Перед подачей документов на разрешение обязательно проверьте актуальность редакции. Та, что была актуальна месяц назад, может уже не работать.

Третье. Если планируемый вид использования относится к условно разрешённым — закладывайте время на публичные слушания. От одного до трёх месяцев. Иногда больше. Это не бюрократическая прихоть, это требование закона. И лучше знать об этом на этапе планирования, чем на этапе «нам срочно нужно начинать стройку».

Четвёртое. При наличии сомнений в толковании регламента — запросите письменные разъяснения в органе, утвердившем ПЗЗ. Это не гарантирует правильного ответа, но создаёт документальный след. И в случае спора этот след может стать вашим главным аргументом.

Пятое. Помните о приоритете документов. Генплан, ПЗЗ и ППТ — не дублируют друг друга. И если ППТ устанавливает более жёсткие параметры, чем ПЗЗ, — суды могут встать на сторону ППТ. Проверяйте все три уровня документации. Не ограничивайтесь только ПЗЗ.

ПЗЗ — это не просто документ. Это карта, по которой вы ведёте свой проект. Но карта эта — живая. Она меняется. Она допускает разные толкования. Она сталкивается с другими картами — Генпланом, ППТ, зонами с особыми условиями. И задача специалиста — не просто прочитать ПЗЗ, а понять, как этот документ работает в связке со всей системой градостроительного регулирования.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.