

Каким требованиям должен соответствовать возводимый объект капитального строительства?

При вводе в эксплуатацию объекта капитального строительства у застройщиков могут возникать проблемы, связанные с несоответствием возведенного по утвержденному проекту объекта новым требованиям законодательства. Поскольку процесс проектирования и строительства часто занимает продолжительное время, то обязательные требования к зданиям (сооружениям) и условиям застройки в этот период могут меняться. **Вправе ли органы власти настаивать на приведении в соответствие с новыми требованиями (ограничениями) возведенного объекта, если его строительство было начато до появления таких требований (ограничений)?**

Ответ на этот вопрос дать непросто, поскольку в Градостроительный кодекс РФ были внесены изменения летом 2018 года (см. Федеральные законы от 3 августа 2018 г. № 340-ФЗ и № 342-ФЗ), которые сильно запутали ситуацию. В декабре 2020 года (см. Федеральный закон от 29 декабря 2020 г. № 468-ФЗ) были внесены дополнения (переходные положения) уже в другой законодательный акт (ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ»), но это позволило разрешить сложившуюся ситуацию лишь отчасти.

Попробуем разобраться во всем по порядку. В свое время СНиП 12-01-2004 «Организация строительства» (п. 3.5) предусматривал достаточно простой поход:

строительство должно вестись по проектной документации, прошедшей экспертизу, согласованной и утвержденной в установленном порядке;

по истечении трех лет с момента выдачи разрешения на строительство при продлении срока его действия орган местного самоуправления может потребовать при необходимости **корректировку проектной документации** в соответствии с нормативными документами, изменившимися за это время **в части требований безопасности**.

С момента вступления в силу Градостроительный кодекс РФ (далее – Кодекс) в явном виде не регулировал указанный вопрос, но **прослеживалась следующая логика:**

государство в градостроительном плане устанавливает ограничения для строительства на конкретном земельном участке и выдает такой документ застройщику;

разрешение на строительство выдается государством при условии соответствия утвержденной застройщиком проектной документации требованиям ранее выданного градостроительного плана земельного участка;

разрешение на ввод в эксплуатацию выдается государством при условии соответствия возведенного застройщиком объекта требованиям утвержденной проектной документации, выданных разрешения на строительство и градостроительного плана земельного участка.

В 2017 году в Кодексе проявились нормы, которые установили, что информация, указанная в градостроительном плане земельного участка, может быть использована для подготовки проектной документации и получения разрешения на строительство **в течение трех лет со дня его выдачи**. По истечении этого срока использование информации, указанной в градостроительном плане земельного участка, в таких целях не допускается. Значит, застройщику потребуется получить градостроительный план заново, и, возможно, требования к возводимому объекту поменяются, что будет отражено в новом градостроительном плане.

При этом установленные Кодексом с 1 января 2017 года основания для отказа в выдаче разрешения на строительство или разрешения на ввод объекта в эксплуатацию предопределяли необходимость соответствия проектной документации (ч. 13 ст. 51) или возведенного объекта (ч. 6 ст. 55) **установленным на дату выдачи градостроительного плана¹ земельного участка:**

требованиям градостроительного регламента, проекта планировки территории и проекта межевания территории (далее – **градостроительные требования**);

разрешенному использованию земельного участка и (или) ограничениям, установленным в соответствии с земельным и иным законодательством Российской Федерации (далее – **ограничения земельного и иного законодательства**).

Таким образом, **до августа 2018 года** возведенный объект капитального строительства **должен был соответствовать** проекту, а также градостроительным требованиям, ограничениям земельного и иного законодательства, **которые служили исходными данным для проектирования** (действовали на момент выдачи градостроительного плана земельного участка). Кодекс не предусматривал возможности отказа в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию объекта (построен по утвержденному проекту в соответствии с полученным разрешением на строительство) по причине его несоответствия каким-то новым требованиям (ограничениям), действующим на момент ввода такого объекта в эксплуатацию.

В августе 2018 года нормы Кодекса в этой части существенно изменились.

Согласно ч. 13 ст. 51 Кодекса при выдаче разрешения на строительство проект должен соответствовать:

установленным на дату выдачи градостроительного плана земельного участка градостроительным требованиям;

установленным на дату выдачи разрешения на строительство ограничениям земельного и иного законодательства.

В соответствии с ч. 6 ст. 55 Кодекса при выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию объект должен соответствовать:

установленным на дату выдачи градостроительного плана земельного участка градостроительным требованиям;

установленным на дату выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию ограничениям земельного и иного законодательства.

Можно сделать вывод, что в отличие от градостроительных требований, которые остаются неизменными для застройщика в процессе строительства, **изменения ограничений земельного и иного законодательства могут послужить причиной отказа в выдаче разрешения на ввод в эксплуатацию.**

Единственное и временное² исключение предусмотрено п. 5 ч. 6 ст. 55 Кодекса для случая, если новые ограничения к использованию земельных участков

¹ В отношении линейных объектов градостроительные требования определяются положениями утвержденного проекта планировки и проекта межевания территории без привязки к дате выдачи градостроительного плана земельного участка.

² Согласно п. 4 ст. 107 Земельного кодекса РФ приведение разрешенного использования (назначения) и (или) параметров зданий, сооружений в соответствие с ограничениями использования земельных участков, установленными в границах зоны с особыми условиями использования территории, или снос зданий, сооружений, объектов незавершенного строительства, размещение которых в зоне с особыми условиями использования территории не допускается, осуществляется в течение двух лет со дня ввода

предусмотрены решением об установлении или изменении зоны с особыми условиями использования территории, и строящийся (реконструируемый) объект капитального строительства, в связи с размещением которого установлена или изменена зона с особыми условиями использования территории, не введен в эксплуатацию.

Указанное исключение также подтверждает вывод, что перечень ограничений земельного и иного законодательства, которым должен соответствовать вводимый в эксплуатацию объект капитального строительства, может быть достаточно широким. Как минимум, к ним относятся ограничения, связанные с нахождением возводимых объектов капитального строительства в границах зон с особыми условиями использования территории (статья 105 Земельного кодекса РФ предусматривает 28 видов таких зон). В этой части **застройщик должен принимать на себя риск невозможности ввода в эксплуатацию объекта**, возведенного по утвержденному проекту в соответствии с полученным разрешением на строительство, из-за дополнительных **ограничений использования земельных участков, которые возникли за время строительства объекта**.

Следует также учитывать, что на практике соответствие проектных решений требованиям законодательства может обеспечиваться застройщиком не на дату выдачи разрешения на строительство, а на момент проведения обязательной экспертизы проекта (последующие корректировки проектной документации могут повлечь необходимость проведения дополнительной процедуры повторной экспертизы). При этом напомним, что предметом экспертизы проектной документации является не оценка соответствия проектной документации градостроительным требованиям, ограничениям земельного и иного законодательства, а оценка соответствия проекта требованиям технических регламентов (иных требований безопасности) и результатам инженерных изысканий.

Согласно Техническому регламенту о безопасности зданий и сооружений, а также принятым на его основании подзаконным актам проектная документация должна соответствовать обязательным требованиям национальных стандартов и сводов правил, действующим на момент подачи документации на экспертизу (постановлением Правительства РФ от 4 июля 2020 г. № 985 утверждена очередная редакция перечня обязательных требований).

При этом в августе 2018 года статья 49 Кодекса была дополнена частью 5.2, **которая на уровне закона по-новому урегулировала этот вопрос**³.

Так, при проведении экспертизы проектной документации объекта капитального строительства, не являющегося линейным объектом, осуществляется оценка ее соответствия **требованиям технических регламентов (иных требований безопасности), действовавшим на дату выдачи градостроительного плана земельного участка**, на основании которого была подготовлена такая проектная документация, **при условии, что с указанной даты прошло не более полутора лет**.

в эксплуатацию построенного, реконструированного объекта капитального строительства, в связи с размещением которого установлена или изменена такая зона.

³ Положения части 5.2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ являются универсальными и распространяются не только на требования технических регламентов, но и на другие обязательные требования, которые входят в предмет экспертизы проектной документации (санитарно-эпидемиологические требования, требования в области охраны окружающей среды, требования промышленной безопасности и др.).

При проведении экспертизы проектной документации линейного объекта осуществляется оценка ее соответствия требованиям технических регламентов (иных требований безопасности), действовавшим на дату утверждения проекта планировки территории, на основании которого была подготовлена такая проектная документация, при условии, что с указанной даты прошло не более полутора лет.

В случае, если с даты выдачи градостроительного плана земельного участка или даты утверждения проекта планировки территории **прошло более полутора лет**, при проведении экспертизы проектной документации осуществляется **оценка ее соответствия требованиям технических регламентов (иных требований безопасности), действовавшим на дату поступления проектной документации на экспертизу.**

При проведении экспертизы проектной документации линейного объекта, для строительства, реконструкции которого не требуется подготовка документации по планировке территории, осуществляется оценка соответствия данной проектной документации требованиям технических регламентов (иных требований безопасности), действовавшим на дату поступления проектной документации на экспертизу.

К сожалению, указанные нормы части 5.2 статьи 49 Кодекса не учитывают тот факт, что обязательные требования могут меняться к выгоде застройщика (включая случаи сокращения объема обязательных требований). **Застройщик может быть заинтересован в разработке проектной документации и ее экспертизе на соответствие новым требованиям нормативных документов, но не имеет на это права**, если с даты выдачи градостроительного плана земельного участка или даты утверждения проекта планировки территории **прошло менее полутора лет** (в некоторых случаях указанный срок увеличивается)⁴.

Чтобы обойти указанное ограничение застройщику остается только заново получать градостроительный план земельного участка (существует риск включения новых требований) либо утверждать проект планировки территории взамен ранее утвержденного документа.

Законодательством о градостроительной деятельности с момента принятия Кодекса и до настоящего времени **не устанавливается обязанность застройщика осуществлять корректировку проектной документации** (в том числе при продлении срока действия разрешения на строительство) в соответствии с нормативными требованиями, изменившимися в процессе строительства объекта.

При этом только 27 июня 2019 года были внесены поправки в часть 5.2 статьи 49 Кодекса, которые в явном виде установили, что в ходе строительства **при повторной экспертизе проектной документации (экспертом сопровождении) проводится оценка соответствия измененных проектных решений обязательным требованиям, которые действовали (были применены) на момент проведения первоначальной экспертизы проектной документации.**

С этого момента фактически утратили свою силу спорные нормы, которые содержались в пункте 45 Положения об организации и проведении государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий

⁴ Постановлениями Правительства РФ от 3 апреля 2020 г. № 440, от 2 апреля 2022 г. № 575 предусмотрено продление срока применения проекта планировки территории, градостроительного плана земельного участка для целей, установленных частью 5.2 статьи 49 Градостроительного кодекса РФ.

(утверждено постановлением Правительства РФ 5 марта 2007 года № 145) и косвенно допускали возможность при проведении повторной экспертизы проектной документации произвольно предъявлять новые (изменившиеся) требования законодательства к проектным решениям (в случае корректировки проекта). При этом новый пункт 45.11 указанного Положения не только дублирует рассматриваемую норму Кодекса, но и дополняет ее положением, которое **позволяет застройщику в ходе строительства по собственной инициативе корректировать проект и проходить повторную экспертизу по новым (изменившимся) требованиям законодательства.**

Следует также учитывать, что получение разрешения на ввод объекта в эксплуатацию не всегда гарантирует дальнейшую бесперебойную эксплуатацию такого объекта. Из-за длительного периода строительства введенный в эксплуатацию объект может уже не соответствовать законодательным требованиям к безопасной эксплуатации, которые могут отличаться норм, учтенных на стадии проектирования. Вопрос особенно актуален, если в отношении отдельных видов объектов (например, опасные производственные объекты) или конкретных видов безопасности (например, требования пожарной безопасности) предусмотрен государственный надзор на стадии эксплуатации.

В этой связи принципиально важным является вопрос о соответствии норм градостроительного законодательства, устанавливающих требования к возводимым объектам, и положений отраслевого законодательства, которые определяют требования к безопасной эксплуатации таких объектов. Разумным представляется подход, заложенный в ч.1 ст. 42 Технического регламента о безопасности зданий и сооружений, который предусматривает приведение объекта в соответствии с новыми требованиями безопасности в плановом режиме в ходе его очередной реконструкции или капитального ремонта.

Примечание.

Согласно Федеральному закону от 29 декабря 2020 г. № 468-ФЗ статья 4 Федерального закона «О введении в действие Градостроительного кодекса РФ» дополнена частью 10, которая содержит несколько **переходных положений** (действуют до 1 января 2025 года). Переходные положения с 1 мая 2022 года распространяются на **объекты капитального строительства, разрешения на строительство которых выданы до 1 января 2023 года**, а разрешения на ввод эксплуатацию не выданы.

Наиболее важная норма устанавливает, что **возведенный объект капитального строительства должен соответствовать ограничениям земельного и иного законодательства, действующим на дату выдачи разрешения на строительство такого объекта** (вместо положения части 6 статьи 55 Кодекса о соответствии возведенного объекта требованиям земельного и иного законодательства, которые действуют на дату выдачи разрешения на ввод объекта в эксплуатацию).

Таким образом можно сделать вывод, что **изменения ограничений земельного и иного законодательства, которые произошли после выдачи разрешения на строительство объекта (должно быть выдано до 1 января 2023 года), не могут послужить причиной отказа в выдаче разрешения на ввод такого объекта в эксплуатацию.**

Н.С. Малышев