

## 62. Вопрос о законопроекте по изменению Федерального закона «Об архитектурной деятельности»

Замечания Института экономики города  
к проекту Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>1</sup>

Предъявление Законопроекта оправдано, поскольку исходит из необходимости обеспечить правовые условия для повышения квалификационного уровня архитекторов. Признание такой необходимости должно быть поддержано соответствующими правовыми конструкциями Законопроекта, логика которого, к сожалению, не является безупречной.

1. Имеются противоречия в отношении области регулирования Законопроекта. Это относится к определению «уникальных общественно значимых объектов» и «архитектурных проектов».

1.1. Согласно Законопроекту: *«Уникальный общественно-значимый объект - архитектурный объект, расположенный на магистральных улицах, главных площадях, набережных или исторических территориях населенного пункта, который формирует облик населенного пункта и (или) может негативно повлиять на сохранение, и (или) восприятие объектов культурного наследия»*. Во-первых, одно понятие предъявляется через другое понятие - «архитектурный объект», которое противоречиво, поскольку остаётся неясным, что же такое «архитектурный объект» с юридической точки зрения<sup>2</sup>. Во-вторых, имеется наложение с неясным соотношением двух понятий - «уникальный общественно-значимый объект» и «объект соответствующего значения» (федерального, регионального, местного).

1.2. Вопрос об определении понятия «архитектурный проект» («архитектурная часть документации для строительства»). Законопроект не предлагает изменять это понятие, которое ныне определено так: *«архитектурный проект - архитектурная часть документации для строительства и градостроительной документации, содержащая архитектурные решения, которые комплексно учитывают социальные, экономические, функциональные, инженерные, технические, противопожарные, санитарно-эпидемиологические, экологические, архитектурно-художественные и иные требования к объекту в объеме, необходимом для разработки документации для строительства объектов, в проектировании которых необходимо участие архитектора»*. Во-первых, архитектурный проект не может быть частью «градостроительной документации» (при том, что последний термин не используется в действующем законодательстве). Во-вторых, состав проектной документации определяется частью 12 статьи 48 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – также ГрК РФ), где нет понятия «архитектурного проекта», но есть понятия «архитектурные решения»,

---

<sup>1</sup> Законопроект размещён на сайте: [http://www.uar.ru/docs/lawmaking/draft\\_law\\_17022015/](http://www.uar.ru/docs/lawmaking/draft_law_17022015/)

<sup>2</sup> Согласно действующей редакции Федерального закона «Об архитектурной деятельности» *«Архитектурный объект - здание, сооружение, комплекс зданий и сооружений, их интерьер, объекты благоустройства, ландшафтного или садово-паркового искусства, созданные на основе архитектурного проекта»*. Противоречие состоит в том, что никакой объект не может быть создан на основе только части проектной документации (части, которой является «архитектурный проект»). Любой объект, создаваемый на основе проектной документации, имеет «архитектурную часть» в составе такой документации, то есть нет возможности установить различие между «объектом» и «архитектурным объектом».

«конструктивные и объемно-планировочные решения». Но Законопроект не предлагает вносить такие изменения в ГрК РФ, которые позволили бы четко определить место «архитектурного проекта» в составе проектной документации. При этом следует отметить, что прямая постановка такой задачи обнаружила бы логическую невозможность её решения, поскольку не могут иные части проектной документации быть независимыми от той части, которую хотелось бы назвать «архитектурный проект».

Таким образом, Законопроект не содержит чёткого определения области его регулирования, что негативно сказывается на иных концептуальных положениях, относящихся, в частности, к возможности рациональной организации института страхования профессиональных рисков аттестованных архитекторов (см. ниже).

2. Федеральные законы не содержат запрета на создание более одного профессионального объединения в одной и той же сфере деятельности. Однако, Законопроект неправомерно вводит указанный запрет – создаёт с особым статусом монопольную организацию в виде одного-единственного профессионального объединения архитекторов России, фактически упраздняя саму возможность создания иных подобных объединений, то есть создаёт монопольную организацию, которой предоставляются, в частности, исключительные права:

- на разработку методических основ профессионального обучения и повышения квалификации в области архитектурной деятельности (см. подпункт «г» части 1 статьи 23.2 Федерального закона № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (далее - №169-ФЗ) в редакции Законопроекта);

- на осуществление иной предусмотренной учредительными документами деятельности (часть 2 статьи 23.2 № 169-ФЗ в редакции Законопроекта), каковой беспрепятственно становится также и монопольная деятельность с устранением потенциальных конкурентов в сфере предоставления услуг образования в сфере повышения квалификации архитекторов.

Гипотетически это противоречие могло бы быть устранено, если бы в Законопроекте была предусмотрена возможность деятельности иных подобных не запрещённых законом профессиональных организаций и установлен общий для них порядок действий и взаимодействия в части выполнения соответствующих функций, связанных также и с повышением квалификации архитекторов.

3. Законопроект противоречит ГрК РФ, поскольку не учитывает наличие уже существующего института аттестации лиц, подготавливающих проектную документацию, включая архитекторов<sup>3</sup>. Вводя новый институт аттестации для архитекторов параллельно с уже существующим институтом (поскольку не предлагается внесение соответствующих

---

<sup>3</sup> ГрК РФ установлены требования, как к юридическим лицам, так и требования к физическим лицам, подготавливающим проектную документацию, включая архитекторов (см. часть 8.1 статьи 55.5 ГрК РФ).

**Минимально необходимые требования к юридическим лицам** – это требования, при условии выполнения которых предоставляются свидетельства о допуске к работам по организации подготовки проектной документации: 1) не менее чем три работника должны иметь высшее образование и стаж их работы по специальности должен составлять не менее чем пять лет; 2) не реже чем один раз в пять лет указанные работники должны проходить курс дополнительного профессионального образования с проведением их аттестации.

**Минимально необходимые требования к физическим лицам** - к работникам, нанятым юридическим лицом, - к тем работникам, наличие которых является минимальным требованием для юридического лица: 1) соответствующее юридическое лицо является местом основной работы для поименованных физических лиц; 2) наличие высшего образования соответствующего профиля для поименованных физических лиц; 3) стаж работы по специальности должен составлять не менее чем пять лет для поименованных физических лиц; 4) **требование к получению не реже чем один раз в пять лет дополнительного профессионального образования для поименованных физических лиц.**

изменений в статью 55.5 ГрК РФ), Законопроект фактически обрекает архитекторов проходить аттестацию дважды по двум альтернативным, двумя законами определённым процедурам, каждая из которых должна иметь обязательный характер.

Очевидно, что для преодоления указанного противоречия Законопроект должен внести соответствующие изменения в ГрК РФ. Для введения таких изменений потребуется, в частности, ответить на вопрос: почему по аналогичной с архитекторами схеме не могут проходить аттестацию инженеры, приобретая аттестационные удостоверения от иных монопольных профессиональных объединений инженеров, конструкторов и т.д. Если же нет отрицательного ответа на поставленный вопрос, то потребуется ответить на другой вопрос - о необходимости упразднения ныне закреплённых в ГрК РФ принципов аттестации, попутно изменив базовые нормы антимонопольного федерального законодательства. Такие необходимые в силу логики изменения Законопроектом не предусмотрены.

4. Законопроект предлагает узаконить дублирование, которое будет состоять в следующем. С одной стороны, Законопроектом предлагается:

- выделить новый тип объектов – «уникальные общественно значимые объекты» (предлагается внести изменения в статью 48.1 ГрК РФ);

- «уникальные общественно значимые объекты» должны стать таковыми по двум причинам – по причине расположения на общественно значимых местах и по причине того, что в силу уникальности расположения к ним должны предъявляться некие особые уникальные требования проектирования – такие требования, которые к иным объектам, якобы, не предъявляются, - требования, устанавливаемые сверх того, что определено градостроительными планами земельных участков (ГПЗУ), и устанавливаемые неформализованным способом (помимо правил землепользования и застройки) – по усмотрению администрации (которой предлагается поручить выдавать помимо формализованных ГПЗУ, также и неформализованные архитектурно-планировочные задания – АПЗ<sup>4</sup>).

С другой стороны, имеется то, что ныне установлено в действующей редакции ГрК РФ, и что Законопроектом «не замечается», а именно:

- нет никакой необходимости назывным образом определять «уникальные общественно значимые объекты», поскольку их уникальность и значимость более адекватным образом определяется градостроительным зонированием – установлением

---

<sup>4</sup> Содержание пункта 3 статьи 3 № 169-ФЗ в редакции Законопроекта подтверждает то, что и должно быть в силу правовой логики: АПЗ в принципе не может содержать ничего такого, чего бы уже не содержалось в ГПЗУ, то есть имеет место дублирование информации: «Архитектурно-планировочное задание выдается в случае подготовки архитектурного проекта уникального и (или) общественно-значимого объекта в виде приложения к градостроительному плану земельного участка. Архитектурно-планировочное задание должно содержать положения утвержденной градостроительной документации, обязательные экологические, санитарно-эпидемиологические, противопожарные требования к архитектурному объекту, требования по охране памятников истории и культуры, указания на строительство в особых условиях (сейсмозона, зона вечной мерзлоты и другие), требования по соблюдению прав граждан и юридических лиц, интересы которых затрагиваются в ходе данного строительства». Это значит, что при наличии ГПЗУ АПЗ обречено быть избыточным. Но чтобы оправдать существование АПЗ необходимо упразднить ГПЗУ, то есть необходимо упразднить формализованный институт градостроительного зонирования (упразднить правила землепользования и застройки) и окончательно вернуться к системе точечно-административного градостроительства, отрицающей какую бы то ни было формализацию требований ради абсолютной свободы лиц, принимающих выборочные индивидуальные решения, опираясь исключительно на своё собственное усмотрение, никому не подконтрольное. Законопроект, однако, не предлагает такое радикальное, но честное, пристекающее из его внутренней логики решение относительно упразднения ГПЗУ. Поэтому Законопроект обречён содержать противоречие в части избыточного введения АПЗ (точнее, законодательной попытки обеспечить возвращение АПЗ в практику применения), для существования которого нет, и не может быть никакого правового оправдания.

соответствующих территориальных зон и подзон с особыми (при необходимости) градостроительными регламентами;

- имеется всё необходимое и достаточное, как с правовой, так и с проектно-технологической точек зрения для регламентирования указанных выше и иных объектов посредством градостроительного зонирования (результаты которого отображаются в ГПЗУ), включая возможность формализованного регламентирования внешнего облика зданий. В этом отношении Законопроект исходит из ошибочного предположения относительно «недостаточности ГПЗУ».

Таким образом, Законопроектом предлагается ввести дублирующий, то есть, избыточный институт, который входит в противоречие с институтом, определённым ГрК РФ, уже содержащем в себе всё необходимое и достаточное для решения задач градорегулирования правовыми методами. Очевидно также, что дублирование указанного вида порождает новые неоправданные административные барьеры, отвлекая внимание и усилия от необходимости налаживания системы правового регулирования, основанной на формализации предъявляемых застройщикам требований к проектированию и строительству.

Кроме того, возникает иной вид дублирования. С одной стороны, вводится индивидуальный неформализованный документ – АПЗ. С другой стороны, вводится институт проведения в обязательном порядке конкурсов в отношении «уникальных общественно значимых объектов» - ещё один вид подготовки индивидуального документа вне формализованных рамок градостроительного зонирования. Очевидно, что один из неформализованных документов является избыточным.

5. Предлагаемое Законопроектом фактическое понуждение к осуществлению авторского надзора за строительством<sup>5</sup> в отношении «уникальных общественно значимых объектов» является либо избыточным (в случаях, когда стороны договора на подготовку проектной документации в добровольном порядке предусмотрели также и осуществление авторского надзора за строительством), либо противоречит принципу свободы договора в силу наличия в Законопроекте норм о понуждении к осуществлению не предусмотренных гражданским законодательством действий.

Это означает, что для реализации предлагаемого Законопроектом положения должен быть введён в Гражданский кодекс РФ новый вид обременения правообладателей земельных участков, предназначенных для размещения «уникальных общественно значимых объектов», в виде обязанности таких правообладателей обеспечивать финансирование работ по проведению авторского надзора за строительством. Однако, Законопроект не предлагает вносить изменения в Гражданский кодекс РФ, то есть создаёт противоречия с ним.

6. Законопроект, вводя институт «уникальных общественно значимых объектов», создаёт ряд иных противоречий, но не разрешает их – не предлагает соответствующих изменений в федеральные законы, без которых невозможна реализация заявленной концепции Законопроекта, а именно:

- Законопроект не предлагает внесение изменений в Гражданский кодекс РФ, Земельный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ в части введения ещё нескольких новых видов обременений правообладателей земельных участков, предназначенных для размещения «уникальных общественно значимых объектов»: обязанностью обеспечивать финансирование и проведение научных исследований для составления АПЗ; обязанностью обеспечивать финансирование и проведение архитектурных конкурсов в

---

<sup>5</sup> См. пункт 2 статьи 20 № 169-ФЗ в редакции Законопроекта.

отношении указанных объектов; обязанностью обеспечивать финансирование и подготовку эскизных архитектурных проектов;

- Законопроект не предлагает внесение изменений в Градостроительный кодекс РФ в части: введения нового полномочия для органов власти согласовывать эскизные архитектурные проекты применительно к «уникальным общественно значимым объектам»; определения предметов согласования эскизных архитектурных проектов; определение механизмов контроля за соблюдением положений согласованных эскизных архитектурных проектов при подготовке и утверждении проектной документации.

Ввиду отсутствия указанных и иных предложений Законопроект оставляет «всё как есть», а значит содержит многочисленные противоречия федеральным законам.

7. Законопроект содержит иные противоречия и недоработки, в частности:

- изменениями в часть 1 статьи 48 ГрК РФ в отношении лиц, подготавливающих проектную документацию, вводится ещё один вид допуска (помимо допуска, определённого частью 2 статьи 52 ГрК РФ<sup>6</sup>) – допуска к предоставлению услуг в области архитектуры, а также и в области инженерного обеспечения;

- Законопроект декларирует проведение курса практической подготовки архитекторов под руководством аттестованных архитекторов, но не определяет принципов проведения такого курса, а также органа, уполномоченного утверждать соответствующий порядок, организовывать и контролировать процесс обучения в рамках указанного курса;

- статья 15.1 Законопроекта посвящена страхованию риска ответственности аттестованного архитектора. Чтобы такое страхование было возможным необходимо: 1) непротиворечивым образом выделить из проектной документации «архитектурный проект», «архитектурную часть проектной документации» (чего Законопроект не делает); 2) распределить ответственность между лицами, подготовившими «архитектурный проект», и лицами, подготовившими другую часть проектной документации, не являющейся «архитектурным проектом» (чего Законопроект также не делает). Поскольку такое разделение и распределение осуществить невозможно (по логическим и технологическим основаниям), то ответственность остаётся неделимой применительно ко всей проектной документации – неделимой является ответственность перед третьими лицами юридического лица за всю проектную документацию (включая и её «архитектурную часть»). Поскольку Законопроект не формализует строго юридическим образом ответственность «только за часть общего дела», то и правовые основания для выявления в целях страхования риска ответственности только аттестованного архитектора (в ряду ответственности других специалистов) остаются неопределёнными, а страхование такой частичной ответственности практически невозможным;

- Законопроект в статье 23.1 должен объяснить, но не делает этого: как соотносятся друг с другом: 1) профессиональное объединение архитекторов; 2) Палата архитекторов, которая входит в структуру профессионального объединения архитекторов наряду с региональными отделениями, которые также входят в профессиональное объединение архитекторов.

---

<sup>6</sup> Часть 2 статьи 52 ГрК РФ: «Виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться только индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими выданные саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к таким видам работ. Иные виды работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства могут выполняться любыми физическими или юридическими лицами».

Вывод. Озабоченность профессионального сообщества архитекторов и постановка ими задачи повышения квалификационного уровня архитекторов, их ответственности за архитектурно-строительное проектирование являются весьма актуальными и приветствуются. Однако, заложенная в Законопроекте концепция, на наш взгляд, не решит такую задачу. Законопроект нуждается в кардинальной переработке, в том числе с учетом указанных замечаний.