



ЭКСПЕРТНЫЙ СОВЕТ ПО ВОПРОСАМ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СТРОИТЕЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Президент Ассоциации
«Национальное объединение строителей»**

А.Н. Глушков

(подпись)

« 14 » марта 2022 г.

Утверждено
Экспертным советом Ассоциации
«Национальное объединение строителей» по вопросам
совершенствования законодательства в строительной
сфере (протокол от «11» марта 2022 г. № 96)

Заключение по результатам рассмотрения проекта Федерального закона «Об архитектурной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»

Экспертный совет Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере (далее – Экспертный совет) провёл анализ проекта федерального закона «Об архитектурной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – законопроект), размещённого 19.01.2022 для публичного обсуждения на портале <https://regulation.gov.ru>, ID проекта 02/04/01-22/00124250.

Правовая экспертиза проводилась в период с 25.01.2022 по 11.03.2022 на основании Положения об Экспертном совете рабочей группой, сформированной в следующем составе:

- 1) Белоусов А.И. – руководитель;

- 2) Абдульманов А.Р.;
- 3) Бабелюк С.Н.;
- 4) Бандорин Л.Е.;
- 5) Бунина О.И.;
- 6) Кислых А.В.;
- 7) Кондратьева И.В.;
- 8) Кузенский А.В.;
- 9) Кузьма И.Е.;
- 10) Курикалов Ю.Л.;
- 11) Макаров П.В.;
- 12) Максимов А.В.;
- 13) Малахов П.В.;
- 14) Москвитин М.В.;
- 15) Худзинская И.А.;
- 16) Шевляков В.В.

При проведении правовой экспертизы проанализированы текст законопроекта, сводный отчёт о проведении оценки регулирующего воздействия проекта акта со средней степенью регулирующего воздействия по законопроекту (далее – сводный отчёт), нормы действующего законодательства, регулирующего отношения в сфере архитектурной деятельности.

Как отмечено в сводном отчёте по законопроекту, в настоящее время положения Федерального закона от 17.11.1995 № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 169-ФЗ), регулирующего правоотношения в сфере архитектурно-строительного проектирования, на практике не применяются или применяются в части, не противоречащей Градостроительному кодексу Российской Федерации, Гражданскому кодексу Российской Федерации. В то же время Федеральный закон № 169-ФЗ содержит ряд особенностей, не отражённых в иных нормативных правовых актах и требующих актуализации.

Согласно сводному отчёту целью предлагаемого регулирования является актуализация отдельных положений Федерального закона № 169-ФЗ, направленная на повышение роли главных архитекторов субъектов и муниципальных образований при осуществлении градостроительной деятельности, включая определение круга полномочий и пределов ответственности главных архитекторов субъектов и муниципальных образований при осуществлении ими архитектурной деятельности, а также в части приведения его норм в соответствие с положениями Градостроительного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации и иных нормативных правовых актов.

По результатам правовой экспертизы законопроекта Экспертным советом были сделаны следующие выводы.

1. В соответствии со статьёй 1 законопроекта «настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие между субъектами, осуществляющими архитектурную деятельность, включая органы государственной власти и органы местного самоуправления, в целях выработки и реализации государственной политики в сфере архитектуры и архитектурной деятельности, формирования и улучшения архитектурного облика поселений, городских округов, городов федерального значения, содействия созданию комфортной городской среды, развития архитектурной деятельности в Российской Федерации, повышения ее влияния на экономические, социальные, культурные и иные общественно значимые отношения, достижения результатов архитектурной деятельности, в том числе путем создания архитектурных объектов, а также определяет правовой статус субъектов, осуществляющих архитектурную деятельность».

Экспертный совет поддерживает идею актуализации Федерального закона № 169-ФЗ и разработки профильного закона, устанавливающего особенности осуществления архитектурной деятельности и правового статуса её субъектов.

В то же время заявленный предмет регулирования законопроекта во многом дублирует предмет регулирования Градостроительного кодекса

Российской Федерации и Гражданского кодекса Российской Федерации, которые по своей природе являются комплексными нормативными актами, и дублирование их норм в профильном законе не имеет правового смысла.

В связи с этим, по мнению Экспертного совета, предмет законопроекта требует уточнения и дополнительного обоснования в части, совпадающей с предметом регулирования Градостроительного и Гражданского кодексов Российской Федерации.

2. Исходя из анализа предмета регулирования законопроекта, установленного в его статье 1, ключевую регулируемую роль среди норм законопроекта играют нормы статей 10 и 12, определяющие особенности правового статуса архитекторов: их права, обязанности и ответственность.

Вместе с тем специфических особенностей правового положения архитекторов и их ответственности указанные статьи не устанавливают, закрепляя нормы, аналогичные нормам Федерального закона № 169-ФЗ, с незначительными стилистическими корректировками, а также нормы, закреплённые в градостроительном и гражданском законодательстве.

Представляется необходимым расширить указанные нормы, подчеркнув специфический правовой статус архитекторов как субъектов профессиональной деятельности. В частности, по мнению Экспертного совета, целесообразно в статье 12 установить специальные меры персональной ответственности архитекторов, связанные с ограничением или прекращением права осуществления ими профессиональной деятельности, порядок и условия применения таких мер.

3. По мнению Экспертного совета, в предмет регулирования законопроекта должны войти вопросы регулирования такой процедуры, как согласование архитектурно-градостроительного облика объектов капитального строительства (АГО). В настоящее время отдельные субъекты Российской Федерации и муниципальные образования регламентируют процедуру согласования АГО на основании исчерпывающих перечней процедур в сфере строительства, утверждённых постановлениями Правительства Российской Федерации от 30.04.2014 № 403 и от 28.03.2017 № 346.

Однако с 1 сентября 2021 года вступил в силу Федеральный закон от 01.07.2021 № 275-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации», который предусматривает отход от концепции Перечней. Данный закон в переходных своих положениях предусматривает возможность осуществления до 1 сентября 2022 года процедур (в том числе и АГО), предусмотренных частью 2 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, которые были включены в перечни до 1 января 2021 года, но потом требовать согласования АГО будет невозможно.

Вместе с тем, для сохранения гармоничного архитектурного облика российских городов, что относится к числу принципов законопроекта, необходимо установить адекватные правовые механизмы согласования АГО. На многих экспертных площадках обсуждалась и подтверждалась целесообразность сохранения возможности согласования АГО (например, на расширенном заседании Комиссии в сфере градостроительства и архитектуры Общественного совета при Минстрое России 26.11.2020 по теме «Вопросы комплексного развития регионов России»).

4. Пунктом 4 статьи 3 законопроекта установлено понятие архитектурного проекта, под которым понимается «результат архитектурной деятельности, представляющий собой совокупность взаимосвязанных архитектурных решений».

В соответствии с частью 1 статьи 9 законопроекта создание архитектурного проекта является результатом архитектурной деятельности. В части 2 данной статьи конкретизируются виды архитектурных проектов:

- 1) архитектурная часть правил землепользования и застройки;
- 2) архитектурная часть проекта планировки территории;
- 3) архитектурная часть обоснования инвестиций;
- 4) архитектурная часть проектной документации;
- 5) архитектурная часть рабочей документации.

Понятие «архитектурная часть», используемое в части 2 статьи 9 законопроекта, в настоящее время не применяется в отраслевом

законодательстве при определении состава и структуры правил землепользования и застройки, проектов планировки территории, инвестиционных проектов, проектной и рабочей документации. Так, например, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» проектная документация содержит раздел 3 «Архитектурные решения», понятие «архитектурной части» при определении состава проектной документации не используется.

Цель классификации архитектурных проектов, приведённой в части 2 статьи 9, и введения понятия «архитектурная часть» по тексту законопроекта также неясна, поскольку его единственное упоминание в главах I-III содержится в части 3 данной статьи при установлении следующей нормы: «На архитектурную часть правил землепользования и застройки и документации по планировке территорий распространяются положения части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации как на проекты официальных документов».

При этом заключительными положениями законопроекта предлагается внести изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации, в том числе определяющие архитектурную часть правил землепользования и застройки как «предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, предусмотренные градостроительным регламентом», архитектурную часть проекта планировки территории как «чертеж или чертежи планировки территории, положение о характеристиках планируемого развития территории, а также материалы по обоснованию проекта планировки территории, содержащие архитектурные решения», а также устанавливающие отдельные требования к порядку подготовки и утверждения указанных документов. Целесообразность таких изменений и их практическая применимость вызывают сомнения. Так, законопроектом предлагается устанавливать требования к архитектурным решениям объектов капитального строительства при подготовке

градостроительных регламентов, в то время как в соответствии с частью 3 статьи 36 Градостроительного кодекса Российской Федерации действие градостроительного регламента распространяется в равной мере на все земельные участки и объекты капитального строительства, расположенные в пределах границ территориальной зоны, обозначенной на карте градостроительного зонирования. Очевидно, что установить единые требования к архитектурным решениям для всех объектов в пределах границ территориальной зоны не представляется возможным.

При этом следует иметь в виду, что понятие «архитектурная часть» применяется в определении термина «архитектурный проект» – архитектурная часть документации для строительства и градостроительной документации (статья 2 Федерального закона № 169-ФЗ). Таким образом, проектируемая норма расширяет понятие «архитектурная часть», делает из этого понятия самостоятельный термин и использует данный термин в определении не только проектной документации, но и правил землепользования и застройки, проекта планировки территории, обоснования инвестиций.

В связи с этим, по мнению Экспертного совета, необходимо дополнительное обоснование введения понятия «архитектурная часть» в текст законопроекта и в иные законодательные акты, а при его наличии – внесение соответствующих изменений не только в Градостроительный кодекс Российской Федерации применительно к двум видам архитектурных проектов, но и в иные законодательные акты, определяющие требования к документам, перечисленным в части 2 статьи 9 законопроекта.

5. Статьей 8 законопроекта установлены требования к должностям, занимаемым главным архитектором субъекта Российской Федерации и муниципального образования. При этом такие требования различны: главный архитектор субъекта Российской Федерации – лицо, являющееся руководителем или первым заместителем руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в области архитектурной деятельности, а главный архитектор муниципального образования – должностное лицо органа

местного самоуправления, являющееся руководителем органа местного самоуправления в области архитектурной деятельности.

По мнению Экспертного совета, указанные различия должностей, занимаемых главным архитектором в субъекте Российской Федерации и в муниципальном образовании, не обоснованы. Представляется целесообразным в нормах законопроекта установить равные возможности по определению должностей, занимаемых главным архитектором в структуре органов власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

6. В соответствии с частью 5 статьи 9 законопроекта заказчик обязан предоставить автору архитектурного проекта как произведения архитектуры право осуществлять авторский контроль за разработкой проектной документации и иной документации, в соответствии с которой осуществляется создание архитектурного объекта, а также авторский надзор за строительством, реконструкцией объекта либо иной реализации архитектурного проекта.

В то же время в соответствии с частью 3 статьи 1294 Гражданского кодекса Российской Федерации автор произведения архитектуры, градостроительства или садово-паркового искусства вправе требовать от заказчика архитектурного, градостроительного или садово-паркового проекта предоставления права на участие в реализации своего проекта, если договором не предусмотрено иное.

Таким образом, предусмотренная законопроектом обязанность заказчика по предоставлению автору архитектурного проекта права осуществления авторского контроля и надзора находится в прямом противоречии с указанной нормой Гражданского кодекса Российской Федерации, поскольку нормы гражданского законодательства не предусматривают возможность ограничения права на регулирование этих отношений договором, иным федеральным законодательством.

7. В соответствии с частью 6 статьи 10 законопроекта архитектор, подготовивший архитектурные решения, вошедшие в состав градостроительного регламента, в том числе по результатам общественных обсуждений и публичных слушаний проекта правил землепользования и

застройки, вправе принимать участие в архитектурно-строительном проектировании объектов капитального строительства, строящихся, реконструируемых в соответствии с такими архитектурными решениями.

По мнению Экспертного совета, предоставление такого права создаёт условия для необоснованного приоритета автора архитектурных решений, вошедших в состав градостроительных регламентов, перед иными субъектами архитектурной деятельности и представляется излишним. Указанное право необходимо исключить из законопроекта либо установить конкретные условия для участия архитектора в архитектурно-строительном проектировании.

8. Экспертный совет отмечает, что в законопроекте отсутствуют нормы, регламентирующие деятельность профессиональных объединений и союзов архитекторов, а также их взаимоотношения с саморегулируемыми организациями и национальным объединением саморегулируемых организаций, основанных на членстве лиц, осуществляющих архитектурно-строительное проектирование.

В настоящее время Федеральный закон № 169-ФЗ в статье 23 устанавливает, что общественные профессионально-творческие организации (объединения) архитекторов (градостроителей, дизайнеров) в соответствии с их уставами осуществляют функции защиты профессиональных интересов архитекторов (градостроителей, дизайнеров и представителей других профессий в области архитектуры и градостроительства). Представляется целесообразным в нормах законопроекта развить указанную норму, актуализировав её исходя из текущей практики деятельности профессиональных объединений архитекторов.

9. К тексту законопроекта имеются замечания юридико-технического характера. Например, частью 1 статьи 12 законопроекта «**Ответственность архитекторов**» установлена ответственность субъектов архитектурной деятельности, к которым согласно части 1 статьи 5 законопроекта наряду с архитекторами отнесены: федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере строительства,

архитектуры, градостроительства, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в области архитектурной деятельности и др.

Кроме того, в тексте законопроекта в отношении сферы его регулирования отсутствует единообразие терминов (например, в статье 4 используются понятия «в сфере архитектуры», «в области архитектуры», «в сфере архитектурной деятельности», «в области архитектуры и архитектурной деятельности»).

На основании изложенного, руководствуясь Положением об Экспертном совете Ассоциации «Национальное объединение строителей» по вопросам совершенствования законодательства в строительной сфере, Экспертный совет поддерживает концепцию проекта федерального закона «Об архитектурной деятельности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», при этом считает возможным его дальнейшее рассмотрение при условии доработки с учётом замечаний, изложенных в настоящем заключении.

Председатель Экспертного совета



А.И. Белоусов