П О З И Ц И Я

по проекту федерального закона «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части уточнения правового статуса рабочей документации на объект капитального строительства»

Рассмотрев проект указанного федерального закона, полагаю, что единственным положительным фактором является то обстоятельство, что подготовкой этого законопроекта проявлено фактическое понимание необходимости правового регулирования отношений по поводу определения правового статуса рабочей документации на законодательном уровне.

Вместе с тем необходимо отметить, что избранные механизмы реализации этого понимания в будущем создадут большие проблемы при применении закладываемых в законопроект норм. Представляется, что концептуальным недостатком подготовленного проекта является отсутствие четкого понимания, а отсюда и некорректное формулирование правовых норм, устанавливающих место, содержание и предназначение «института» рабочей документации и ее соотношение с «институтом» проектной документации.

Так, с одной стороны, из проектируемых частей 1 и 3 статьи 48.3 Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – Кодекс) следует, что рабочая документация (далее – РД) подготавливается на основе утвержденной проектной документации (далее – ПД) в целях реализации проектных решений, содержащихся в ПД.

С другой стороны в законопроекте устанавливается, что подготовка РД осуществляется не на основании ПД, а на основании документов и материалов, указанных в части 11 статьи 48 Кодекса, то есть на основании тех материалов и документов, которые положены в основу подготовки ПД (проектируемая часть 6 статьи 48.3 Кодекса). При этом принятые в утвержденной РД технические, технологические и другие позиции, если они не соответствуют решениям, содержащимся в ПД, влекут внесение изменений в ПД (проектируемая часть 8 статьи 48.3 Кодекса). Отсюда следует, что в законопроект закладываются противоречивые нормы, из которых невозможно понять, какая документация является приоритетной и основополагающей – ПД или РД.

Более того, проектируемая часть 10 статьи 48.3 Кодекса законодательно закрепляет возможность по решению застройщика и приравненных к нему лиц осуществлять подготовку РД без внесения изменений в ПД, а по решению лица, осуществляющего строительство, при необходимости отступления от параметров, установленных в ПД, вести строительство на основании рабочей документации без внесения изменений в ПД (проектируемая часть 7.1 статьи 52 Кодекса).

Законопроект фактически закрепляет и легализует сложившуюся порочную практику, когда застройщик или лицо, осуществляющее строительство, ведут строительство в соответствии с тем как позволяют финансовые и технические возможности, а потом задним числом подгоняют ПД под построенный объект, а теперь можно будет даже и не подгонять ПД под построенный ОКС. При этом проектировщик может и не знать о том, что строительство осуществляется не в соответствии с подготовленной им ПД. Между тем статьи 60 и 60.1 Кодекса не снимают с проектировщика ответственности за наступившие неблагоприятные последствия, вызванные отступлением от ПД.

Можно обсуждать вопрос о том, является ли РД составной частью ПД или это самостоятельный вид градостроительной документации. Однако представляется неоспоримым то, что ПД является приоритетом, и если в процессе подготовки РД выясняется невозможность реализации заложенных в ПД проектных решений, первоначально вносятся в установленном Кодексом порядке изменения в ПД и только после утверждения этих изменений и на их основе продолжается подготовка и последующее утверждение РД, а затем и строительство.

Неразбериха с пониманием и определением места и предназначения РД и ее соотношения с ПД влекут недопустимые положения в законопроекте о том, что в отдельных случаях РД может «в силу закона» получить статус ПД (проектируемая часть 4 статьи 48.3 Кодекса). Во-первых, РД – это детализация и конкретизация тех проектных решений, которые содержатся в ПД, то есть РД носит прикладной характер (проектируемая часть 2 статьи 48.3 Кодекса). Во-вторых, РД, получив статус ПД, переходит в режим правового регулирования, предусмотренного Кодексом и подзаконными актами для ПД – соответствие состава и содержания требованиям частей 12 и 13 статьи 48 Кодекса, проведение в установленных Кодексом случаях экспертизы по правилам статьи 49 Кодекса и т.д.

При соблюдении требований, установленных для ПД, РД фактически перестает быть рабочей документацией, она должна трансформироваться в ПД со всеми вытекающими отсюда юридическими последствиями. Представляется, что в Кодексе может быть установлено правило, согласно которому, при отсутствии законодательно установленной обязанности разрабатывать ПД застройщик по своей инициативе вправе подготовить РД без разработки ПД (например, при осуществлении индивидуального жилищного строительства без привлечения бюджетных средств). Но от этого РД по своему составу и содержанию не является ПД и, следовательно, не должна получать статус ПД.

Сомнительным является правоустановление о том, что состав и содержание РД должно определять Правительство Российской Федерации (проектируемая часть 13 статьи 48.3 Кодекса). Учитывая множество и разнообразие проектируемых и строящихся ОКС, устанавливать правительственным актом состав и содержание РД представляется громоздким, обременительным, затяжным процессом. Для регулирования указанных вопросов вполне достаточно сводов правил и стандартов, что подтверждается сложившейся практикой нормативно-технического регулирования.

Крайне поверхностно законопроект регламентирует вопросы экспертизы
РД – проектируемая часть 12 статьи 48.3 Кодекса предусматривает проведение экспертизы РД только в случаях, если РД подготовлена без разработки ПД, но по правилам, установленным статьей 49 Кодекса, для ПД.

Однако ни одна РД не получит положительного заключения экспертов, поскольку она не соответствует требованиям, предъявляемым законодательством для ПД. При этом законопроект не предусматривает внесения изменений в статью 49 Кодекса в части определения, как минимум, предмета экспертизы в отношении РД.

Весьма сомнительными являются положения законопроекта о порядке утверждения РД – в порядке, установленном частью 15 статьи 48 Кодекса для утверждения ПД (проектируемые части 7 и 8 статьи 48.3 Кодекса).

Требует дополнительного обсуждения вопрос, кем именно осуществляется разработка РД, лицом осуществившем подготовку ПД или иными лицами, в случае, если по соответствующему договору на подготовку ПД заказчику передан весь объем авторских прав на такую ПД. В особенности данное замечание актуально для особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, где подготовка РД в приоритетном порядке должна проводиться организацией, разработавшей ПД, получившую положительное заключение экспертизы.

Выше приведены самые существенные замечания по проекту закона. В связи с изложенным, принятие законопроекта в представленной редакции принесет больше вреда, чем пользы.