

**АССОЦИАЦИЯ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ОБЩЕРОССИЙСКАЯ НЕГОСУДАРСТВЕННАЯ  
НЕКОММЕРЧЕСКАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ – ОБЩЕРОССИЙСКОЕ МЕЖОТРАСЛЕВОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ РАБОТОДАТЕЛЕЙ  
«НАЦИОНАЛЬНОЕ ОБЪЕДИНЕНИЕ САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСНОВАННЫХ НА ЧЛЕНСТВЕ ЛИЦ,  
ВЫПОЛНЯЮЩИХ ИНЖЕНЕРНЫЕ ИЗЫСКАНИЯ, И САМОРЕГУЛИРУЕМЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСНОВАННЫХ НА  
ЧЛЕНСТВЕ ЛИЦ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ПОДГОТОВКУ ПРОЕКТНОЙ ДОКУМЕНТАЦИИ»**

**КОНЦЕПЦИЯ**  
**проекта федерального закона «Об архитектуре»**

Редакция № 1.1

Москва, 2017 г.

## Содержание

Введение.....	3
Актуальность разработки концепции и основные проблемы законодательного регулирования архитектурной и градостроительной деятельности в Российской Федерации.....	5
Закон об архитектуре и государственная архитектурная политика Российской Федерации.....	9
Функции архитектора в системе производства публичных благ: основные требования к законодательному закреплению.....	14
Приобретение и защита титула (статуса) архитектора: основные требования к законодательному закреплению.....	16
Соотношение разрабатываемого регулирования с законом о независимой оценке квалификаций.....	19
Защита профессии архитектора: проблемы законодательного регулирования.....	23
Страхование профессиональной ответственности архитекторов.....	25
Организация саморегулирования профессии архитектора.....	26
Система органов и организаций профессионального архитектурного сообщества.....	28
Оказание профессиональных услуг в области архитектуры.....	33
Заключение.....	34
Приложение А.....	36
ПРОЕКТНЫЙ ПЛАН.....	36
реализации Концепции проекта федерального закона «Об архитектуре»..	36

## **Введение**

Настоящая концепция проекта федерального закона «Об архитектуре» (далее – Концепция) разработана по заданию Национального объединения изыскателей и проектировщиков (далее – НОПРИЗ) в соответствии с договором № ИТ-08-16 от 1 сентября 2016 г. о выполнении работ по теме «Подготовка концепции законопроекта об архитектурной и градостроительной деятельности на основе анализа предложений по актуализации градостроительного законодательства Российской Федерации», заключенным НОПРИЗ с Исполнителем ООО «Институт «Теринформ».

Концепция подготовлена на основе обсуждения основных положений подхода к разработке законопроекта об архитектурной и градостроительной деятельности, состоявшегося на конференции, проведенной НОПРИЗ с участием руководства Союза архитекторов России, Национальной палаты архитекторов, представителей Российской академии архитектуры и строительных наук, саморегулируемых организаций в строительной сфере, проектных, научных организаций и вузов в г. Москве 2 ноября 2016 г.

Вышеуказанная конференция показала готовность профессионального архитектурного сообщества к консолидации и способность к выработке единой законотворческой позиции на основе согласованных концептуальных положений, направленных на современное и комплексное законодательное урегулирование актуальных проблем архитектурной деятельности и защиты профессии архитектора.

Необходимость принципиальной актуализации законодательства об архитектурной деятельности с учетом консолидированной позиции всего профессионального архитектурного сообщества России была отмечена на заседании Комиссии в сфере градостроительной деятельности и архитектуры Общественного совета при Минстрое России, состоявшемся 14 декабря 2016 г., в связи с чем было рекомендовано включить соответствующий законопроект в план законопроектной работы Минстроя России.

В соответствии с приказом Минстроя России от 10 января 2017 г. № 9/пр разработка проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» (в части его актуализации) включена в План законопроектной работы Минстроя России, определены ориентировочные сроки представления его в Правительство Российской Федерации и Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации – III и IV квартал 2017 г.

Концепция определяет принципиальные решения, направленные на комплексное законодательное урегулирование основных проблем архитектурной и связанной с ней градостроительной деятельности.

Подготовка и обсуждение Концепции создают содержательные предпосылки для эффективной законотворческой работы, в рамках которой заинтересованные органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации совместно с профессиональным архитектурным сообществом смогут выработать поддержанные обществом новые правила функционирования архитектуры, обеспечивающие повышение вовлеченности и ответственности архитекторов за решение приоритетных для страны задач, в том числе в деле повышения качества среды жизнедеятельности граждан России, архитектурного качества возводимых зданий, сооружений и объектов благоустройства.

Подготовленные положения Концепции и рабочее наименование проекта федерального закона «Об архитектуре» не претендуют на окончательность и выносятся на широкое общественно-профессиональное обсуждение, по результатам которого будут доработаны, в том числе, возможно, изменены либо дополнены.

## **Актуальность разработки концепции и основные проблемы законодательного регулирования архитектурной и градостроительной деятельности в Российской Федерации**

Актуальность разработки Концепции обусловлена несколькими важными обстоятельствами:

- необходимостью комплексной актуализации действующего Федерального закона № 169-ФЗ «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», который, будучи прогрессивным двадцать лет назад, в настоящее время в значительной степени утратил свое значение вследствие многочисленных изъятий и в результате не способен надлежащим образом урегулировать ключевые проблемы деятельности архитекторов;

- осознанием невозможности полноценного учета мнения профессионального архитектурного сообщества в ходе законотворческого процесса без предварительной консолидации его на основе единой концептуальной позиции, легитимно выработанной с участием большинства профессионального цеха и отстаиваемой уполномоченными всем профессиональным сообществом организациями;

- потребностью активного участия профессионального архитектурного сообщества в решении важнейшей государственной задачи, объявленной Правительством Российской Федерации приоритетом национального развития, – формирования комфортной городской среды.

Проведенный анализ позволил выявить следующие основные проблемы законодательного регулирования архитектурной и градостроительной деятельности:

- разорванность регламентации архитектурной деятельности, с одной стороны, и архитектурно-строительного проектирования как вида градостроительной деятельности, с другой;

- разрыв между международными обязательствами Российской Федерации по регулированию доступа на рынок профессиональных архитектурных услуг и условиями осуществления архитектурной

деятельности, установленными национальным российским законодательством;

- отсутствие институционализации и международно-договорных механизмов обеспечения взаимного признания квалификаций в области архитектуры Российской Федерации и зарубежных государств;

- дискриминация профессиональной деятельности архитектора в сложившейся практике и организационно-контрактных схемах реализации инвестиционно-строительных проектов;

- отсутствие институционализации государственной архитектурной политики, в том числе в контекстах государственной культурной политики и государственной политики городского развития;

- дискредитация общественной роли архитектора и его служения общественным интересам, которая проявляется в том числе в стремительной депрофессионализации института главных архитекторов городов и регионов, сведению их к положению бесправного звена в бюрократическом аппарате;

- устаревшая практика организации архитектурно-строительного проектирования в виде «комплексных» проектных организаций, схема организации работы которых была заложена еще в советский период;

- законодательное закрепление монопольного положения строительного бизнеса в схемах организации разработки утверждаемой проектной и рабочей документации, изымающих средства у разработчиков проекта и создающих непреодолимый конфликт интересов, негативно влияющий как на качество реализации проекта в целом, так ухудшающих возможности применения в нем инноваций и дорогостоящих высокотехнологичных материалов;

- хроническое недофинансирование и искусственное занижение стоимости профессиональных услуг в области архитектуры при разработке и реализации инвестиционно-строительных проектов;

- искусственное сокращение номенклатуры и деградация структуры профессиональных услуг в области архитектуры в сравнении с зарубежной

практикой, особенно в сложившейся практике закупок для публичных нужд (федеральная контрактная система, закупки государственных и муниципальных организаций и пр.);

- искусственное занижение минимально необходимого количества стадий реализации проекта и архаичная регламентация стадийности, не отвечающая действительным потребностям качественного осуществления сложных архитектурных и градостроительных проектов;

- архаичность системы оценки соответствия в строительстве в целом, в том числе неоправданная увязка осуществления инвестиционно-строительного проекта с правовыми и бюджетно-финансовыми последствиями для публичных заказчиков при прохождении одной из стадий осуществления проекта - проверкой соответствия (государственной экспертизой) проектной документации и достоверности сметной стоимости, при этом соответствие построенного объекта утвержденному проекту подтверждается справкой подрядчика;

- отсутствие у заказчика нормативного интереса и управленческо-правового инструментария для обеспечения качества архитектуры, архаичная ориентация на « типовые проекты », приводящая к деградации городской среды и снижению её привлекательности для людей;

- отсутствие каталогизации результатов профессиональных архитектурных услуг и видов архитектурных объектов, деградация архитектурной компоненты в градостроительном проектировании и документах территориального планирования (генеральных планах городов);

- отсутствие законодательных механизмов ответственности профессионального архитектурного сообщества за профессиональную состоятельность его членов перед обществом и заказчиками, реализованной в виде полноценно действующего института самоуправления физических лиц;

- незакрепленность правового статуса архитектора, незащищенность его титула и профессии, разрыв между правовым положением и местом в

градостроительной и проектно-строительной сфере в Российской Федерации и в развитых государствах мира;

- отсутствие законодательного закрепления архитектурных конкурсов как инструментов повышения качества архитектуры и городской среды, неоправданное отождествление их с закупками для государственных и муниципальных нужд стандартных групп промышленных товаров, отсутствие законодательной регламентации архитектурных конкурсов как инструмента обеспечения качественной городской среды и повышения её привлекательности и устойчивости городского развития.

Систематизация вышеуказанных актуальных проблем позволяет сформулировать следующие основные вызовы для национальной системы регулирования, в том числе законодательного, архитектурной деятельности:

- существующая система регулирования, сложившаяся в основном еще в советский период, не способна остановить и даже замедлить стремительную деградацию городской среды и резкое снижение её привлекательности для людей, тем самым становясь ограничением городского развития и угрозой положению России как страны – одного из лидеров и активных участников цивилизационного мирового развития;

- система регулирования архитектурной деятельности препятствует воспроизводству и наращиванию национальных компетенций в области качественной архитектуры и привлекательной городской среды;

- система регулирования архитектурной деятельности работает против повышения привлекательности, в том числе экономической, архитектурной профессии для молодежи;

- система регулирования архитектурной деятельности неадекватна потребностям страны и её городов в качественной архитектуре и привлекательной и комфортной городской среде.



## **Закон об архитектуре и государственная архитектурная политика Российской Федерации**

Проведенный в рамках работы по заказу НОПРИЗ анализ правового положения и способов и систем государственного регулирования деятельности архитекторов и проектировщиков в развитых зарубежных странах в сравнении с Российской Федерацией показал, что в большинстве развитых стран Европы и мира в целом нормативно-правовое регулирование в области архитектуры опирается на государственную архитектурную политику как комплекс принципов, целей, форм деятельности, управленческо-правовых инструментов, направленных на сохранение и преумножение общественного блага – качества городской среды.

Анализ мирового опыта показывает, что государственная архитектурная политика формируется на научно-концептуальном, государственно-доктринальном (стратегическом) и нормативно-правовом уровнях и реализуется через систему публичных государственных и общественно-профессиональных институтов.

Исходя из этого, нормативно-правовое, включая законодательное, регулирование в сфере архитектуры может осуществляться эффективно и системно исключительно на основе выработанной государственной политики в данной сфере деятельности и представляет собой один из способов её реализации.

Именно поэтому внесение изменений в законодательство само по себе в состоянии лишь оформлять (законодательно закреплять) уже выработанные политические решения, но не может заменить (подменить), и уж тем более восполнить их отсутствие.

К сожалению, Российская Федерация унаследовала от СССР своего рода «комплекс отрицательных компетенций» в области выработки и

реализации государственной архитектурной политики, особенно проявившийся после печально знаменитого Постановления Центрального Комитета КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1955 года № 1871 «Об устранении излишеств в проектировании и строительстве».

Указанный выше комплекс ставит под угрозу способность России к самостоятельному воспроизводству на своей территории качественной городской среды – ключевого драйвера развития постиндустриальной экономики, и тем самым становится предпосылкой автокаталитических процессов опрокидывания страны на периферию мирового развития.

Разработка Концепции и её широкое общественно-профессиональное обсуждение направлены на преодоление этого системного сбоя в работе государственного механизма и должны стимулировать запуск национальной компетенции по выработке и реализации государственной архитектурной политики Российской Федерации – сначала в тестовом режиме, а затем и на регулярной основе.

Выработка и реализация государственной архитектурной политики Российской Федерации должна осуществляться:

- на государственно-доктринальном (стратегическом) уровне путем разработки и реализации Стратегии развития архитектуры (регулярно обновляемый документ стратегического планирования, утверждаемый Правительством Российской Федерации);

- на нормативно-правовом, включая законодательный, уровне путем разработки и принятия Закона об архитектуре (возможно, в формате актуализации действующего Федерального закона «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» и внесения изменений и дополнений в смежные законодательные акты, регулирующие инвестиционную деятельность в форме капитальных вложений, градостроительную деятельность, независимую оценку квалификаций, саморегулируемые организации).

Стратегия развития архитектуры должна разрабатываться в формате отраслевого документа стратегического планирования Российской Федерации и определять в этом качестве развитие сферы архитектуры и городской среды, являясь в соответствии со статьей 19 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» основой для разработки государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, схем территориального планирования Российской Федерации, а также плановых и программно-целевых документов государственных корпораций, государственных компаний и акционерных обществ с государственным участием.

Стратегия должна содержать:

- оценку состояния сферы архитектуры и среды жизнедеятельности граждан Российской Федерации;
- показатели её развития по одному или нескольким вариантам прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период;
- приоритеты, цели, задачи и показатели государственного и муниципального управления и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, способы их эффективного достижения и решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного и муниципального управления Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

В свою очередь, в законе об архитектуре необходимо закрепить:

- правовые основы выработки и реализации государственной архитектурной политики, определить её цели, задачи, формы осуществления и управленческо-правовой инструментарий реализации;
- правовое определение архитектуры как инструмента формирования материального базиса для реализации права на достойную жизнь, свободное

развитие и благоприятную окружающую среду (статьи 6 и 42 Конституции Российской Федерации);

- систему терминов и определений основных понятий в сфере архитектуры и среды жизнедеятельности граждан Российской Федерации;
- регламентировать правовое положение архитектора, порядок и условия получения им права на профессиональную деятельность;
- организацию оказания профессиональных услуг в области архитектуры;
- организацию профессионального саморегулирования архитекторов;
- иные вопросы в соответствии с настоящей Концепцией.

В качестве первоочередных направлений государственной архитектурной политики в Российской Федерации на современном этапе представляется целесообразным выделить:

- законодательное закрепление основ выработки и реализации государственной архитектурной политики;
- поэтапное приведение сложившейся структуры регулирования архитектурной деятельности к общемировой с учетом передовых практик развитых стран мира;
- ликвидацию сложившихся еще в советское время и закрепившихся в постсоветский период дисбалансов и перекосов в законодательной регламентации правового положения архитектора, его роли и места в формировании качественной и привлекательной городской среды;
- внедрение в системе государственных и муниципальных закупок в строительной сфере модели публичного клиента (заказчика), делегирующего свои полномочия по реализации проектов в строительной сфере профессиональным консультантам;
- переход к «умному регулированию» всего процесса разработки и реализации инвестиционно-строительных проектов, направленному на гибкую регламентацию их стадийности, увеличение количества стадий как

«контрольных точек» для проверки соответствия достигнутого установленным задачам и показателям;

- установление стадий архитектурного программирования, эскизного, концептуального и детального проектирования, постфактумной оценки для зданий, эскизного проекта для объектов благоустройства;

- переход от унификации спроса на профессиональные услуги в области архитектуры к развитию профессиональной архитектурной специализации через программы стимулирования спроса на широкий спектр профессиональных услуг, обеспечивающих качество городской среды;

- разработку и законодательное закрепление новых управленческо-правовых инструментов, обеспечивающих повышение качества среды жизнедеятельности (обязательный регулярный архитектурный аудит городских пространств (территорий), архитектурно-правовое зонирование, введение обязанностей собственников зданий по выполнению мероприятий по обеспечению их надлежащего архитектурного облика и эксплуатационного состояния, специальные правовые режимы для организации благоустройства территориальных зон городских деловых центров и пр.);

- переосмысление функций и правовых механизмов девелопмента и редевелопмента городских территорий, закрепление его правового статуса как уполномоченного агента городского развития;

- законодательное урегулирование оснований, порядка проведения, финансирования и правовых последствий архитектурных конкурсов, введение обязательности их проведения для определенных, поэтапно расширяемых категорий объектов, критических для состояния городской среды;

- переосмысление статуса и функций главных архитекторов городов, переход к четкой системе ключевых показателей эффективности для главного архитектора как «архитектурного директора города», наделение его исключительными полномочиями в рамках общефедерального функционала

и общенациональной ротации (возможная аналогия для понимания - ситуация с главными тренерами футбольных клубов).

### **Функции архитектора в системе производства публичных благ: основные требования к законодательному закреплению**

Представленная в настоящей Концепции система регулирования профессии архитектора потребует повышения регулятивной нагрузки на отрасль и принятия дополнительных решений со стороны государства. Чем же могут быть обоснованы дополнительная нагрузка на регулятивные механизмы и повышение сложности профессионального регулирования архитектора?

Ответ на этот вопрос содержится в Статье 1 Закона Франции «Об архитектуре» № 77-2 от 3 января 1977 г.: «Архитектура является выражением культуры. Архитектурный дизайн, качество зданий, гармоничное включение их в окружение, уважение природных и городских ландшафтов для государственного и частного наследия являются предметом общественного интереса».

Приведенная формулировка представляет собой смысловое ядро государственной архитектурной политики стран Европы, она впоследствии стала исходной для ключевых директив и резолюций ЕС, связанных с повышением архитектурного качества городской среды.

Как представляется, в современных условиях России общественная значимость качества архитектуры и шире – порождаемого ей качества среды жизнедеятельности человека существенно повысилась и реализуемый

посредством архитектурной деятельности общественный интерес нуждается в законодательном закреплении.

Тем самым повышается обоснованность современной законодательной регламентации профессии архитектора, повышается «рентабельность» её регулирования.

Повышение ценности архитектурного продукта для общества объективно обуславливает расширение формата участия архитектора в создании среды жизнедеятельности граждан, актуализацию архитектурной компоненты в территориальном планировании и градостроительном проектировании, выделение и детализацию предпроектных и проектных стадий создания объекта, внедрение новых управленческо-правовых механизмов повышения архитектурного качества уже застроенной среды.

Принимая во внимание критическую ситуацию с обеспечением архитектурного качества зданий и городской среды в России и неочевидные итоги выполнения задачи поэтапного создания системы единого технического заказчика, поставленной в Послании Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 г., необходимо провести компетенционный реинжиниринг системы государственных и муниципальных закупок в строительной сфере на основе модели публичного клиента (заказчика), делегирующего свои полномочия по реализации проектов в строительной сфере профессиональному консультанту.

Введение презумпции следования общественным интересам при осуществлении государственных и муниципальных закупок в строительной сфере позволит устранить недостатки ведомственного подхода при определении общественно значимых целей закупки и обеспечить их максимальное соответствие потребностям общества и государства.

Необходимо введение дополнительных предпроектных и проектных стадий осуществления инвестиционно-строительного проекта для

архитектурных объектов, таких как разработка архитектурной программы создания объекта, эскизного проекта, проекта и детального проектирования.

Другой значимой мерой повышения архитектурного качества может стать введение обязательности создания консультативных Советов по архитектуре, городскому планированию и экологии, обязанностью которых стало бы консультативное содействие в выработке и реализации политики повышения качества городской среды, финансируемых за счет средств федерального бюджета и предоставляющих обязательные для рассмотрения органами власти и заказчиками рекомендации.

Введение регулярного обязательного архитектурного аудита уже застроенных территорий, регулярно проводимого в городах, также могло бы способствовать вовлечению местного архитектурного сообщества в процессы реновации и ревитализации городской среды.

Закрепление обязательности проведения архитектурных конкурсов на разработку архитектурной концепции (эскизного проекта) значимых проектов в сфере архитектуры, градостроительства и благоустройства, с заключением контракта с победителем конкурса, обеспечило бы механизм выработки наилучших творческих решений.

### **Приобретение и защита титула (статуса) архитектора: основные требования к законодательному закреплению**

При разработке норм, определяющих правовое положение архитектора, следует исходить из того, что вопросы защиты профессии архитектора, его профессионального титула (статуса), требования к профессиональному образованию, опыту работы, квалификационному экзамену, обязательное страхование профессиональной ответственности, непрерывное профессиональное развитие и дисциплинарная ответственность через членство в профессиональной организации – все это в совокупности



представляет собой «золотой стандарт» практики регулирования профессионального статуса архитектора в развитых странах мира.

Регулирование правового положения архитектора в Российской Федерации должно определять следующие общие условия приобретения (получения) титула (статуса) архитектора, или иными словами, права на профессиональную деятельность в области архитектуры:

- наличие высшего архитектурного профессионального образования, полученного по имеющей государственную и профессионально-общественную аккредитации образовательной программе;
- наличие стажа работы по архитектурной специальности;
- прохождение квалификационного экзамена.

К специальным условиям приобретения статуса (титула) архитектора следует отнести наличие иного, чем архитектурное, высшего профессионального образования, полученного соответственно в российских и зарубежных вузах, а также наличие высшего архитектурного профессионального образования, полученного в зарубежных учебных заведениях, для чего необходимо установить правила признания их эквивалентности.

Кроме того, необходимо определиться с самой возможностью получения в России титула (статуса) архитектора для иностранных архитекторов, и в случае положительного решения установить условия и порядок его получения.

Как правило, в зарубежной практике вопросы признания профессиональных квалификаций решаются на взаимной основе, как в ЕС в соответствии с Директивой Совета ЕС 85/384/ЕЕС от 10 июня 1985 г. «О взаимном признании дипломов, сертификатов и других свидетельств формальной квалификации в архитектуре, включая меры по содействию эффективному осуществлению права осуществления и свободы предоставления услуг» (заменена Директивой Европейского парламента и Совета 2005/36/ЕС от 7 сентября 2005 г.) либо в США в соответствии с

соглашениями о взаимном признании квалификаций в области архитектуры, заключенными Национальным советом бюро по регистрации архитекторов с соответствующими органами Канады, Мексики, Новой Зеландии и др.

Поскольку в России в настоящее время условия и порядок приобретения (получения) титула (статуса) архитектора законодательно не урегулированы, то возможность заключения соглашений о взаимном признании профессиональных квалификаций в области архитектуры на практике отсутствует, что представляет собой элемент дискриминации российских архитекторов.

Кроме того, регулирование правового положения архитектора в Российской Федерации должно также определять следующие общие условия осуществления деятельности архитектора:

- членство в профессиональной саморегулируемой организации (региональной палате) архитекторов, имеющей полномочия по проведению дисциплинарных производств в отношении своих членов и привлечению их к дисциплинарной ответственности;
- наличие полиса страхования профессиональной ответственности архитектора;
- выполнение программы профессионального развития.

Комплексом юридических фактов, с которыми связывается приобретение титула (статуса) архитектора, следует считать:

- успешную сдачу квалификационного экзамена;
- решение о членстве в региональной палате архитекторов;
- внесение соответствующей записи в региональный реестр архитекторов.

Принятая в мировой практике защита титула (статуса) архитектора означает, что законно именоваться архитектором и осуществлять профессиональную деятельность в области архитектуры может только лицо, наделенное им в установленном порядке. Соответственно, иные лица не имеют права осуществлять профессиональную деятельность в области

архитектуры, такая деятельность считается незаконной и не может иметь положительных правовых последствий.

Институт защиты титула (статуса) архитектора также может включать в себя нормы, предусматривающие особую правовую ответственность за осуществление деятельности в области архитектуры не будучи архитектором, в том числе административную либо уголовную.

Введение института защиты титула (статуса) архитектора делает излишним употребление наряду со словом «архитектор» прилагательных, призванных дополнительно подчеркнуть правомерность владения архитектором своим титулом (статусом), таких как «аттестованный», «профессиональный», «квалифицированный» и т.п.

Соответствующие положения об установлении административной либо уголовной ответственности за осуществление деятельности в области архитектуры при отсутствии надлежащих на то правовых оснований могут быть внесены в проект закона по результатам общественно-профессионального обсуждения Концепции, но изначально криминализация незаконной деятельности в области архитектуры не рассматривается в качестве необходимой меры для защиты титула (статуса) архитектора.

### **Соотношение разрабатываемого регулирования с законом о независимой оценке квалификаций**

Предлагаемые в настоящей Концепции положения относительно условий и порядка получения (приобретения) титула (статуса) архитектора предусматривают несколько иной порядок подтверждения профессиональной квалификации архитектора, нежели установленный Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

Противоречия между общим порядком подтверждения квалификаций, направленным на структурирование квалификаций работников массовых

видов деятельности на рынке труда, с одной стороны, и особым порядком приобретения титула (статуса) архитектора и права на оказание профессиональных услуг в области архитектуры, сложившимся в мировой практике и требующим применения и в России, носят принципиальный характер.

Получение свидетельства о квалификации для работника профессии, у которой нет сложившейся международно признанной практики регулирования, представляет собой значительный шаг вперед в сравнении с полным отсутствием системы подтверждения квалификации.

Независимая оценка квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности определяется как процедура подтверждения соответствия квалификации соискателя положениям профессионального стандарта или квалификационным требованиям, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, проведенная центром оценки квалификаций (пункт 3 статьи 2 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации»).

Установленная вышеуказанным законом процедура подтверждения соответствия квалификации центром оценки квалификаций противоречит сложившейся в развитых странах мира международно признанной практике подтверждения соответствия квалификации архитекторов.

Переход от развитой и гармоничной многоуровневой системы профессионального регулирования архитекторов, представляющей собой сложную комбинацию из требований к профессиональному образованию, практической подготовке, профессиональному развитию, страхованию профессиональной ответственности, которая при этом должна быть полностью совместимой с системами регулирования профессиональной деятельности архитекторов, действующими в развитых странах мира, к плоской одноуровневой системе получения работником свидетельства о

квалификации в работающем по типовым правилам центре оценки квалификаций, представляется безусловным и неоправданным регрессом.

Так, например, в США лицензирование архитекторов осуществляется Бюро по регистрации архитекторов, своим в каждом из штатов, они же принимают квалификационный экзамен, устанавливают и администрируют производства по делам по рассмотрению жалоб на архитекторов и применению к ним дисциплинарной ответственности в связи с нарушением этических норм, а также реализацию программ профессионального развития. Такая же практика установилась и в Великобритании.

В то же время во Франции или в Германии вопросы сдачи квалификационного экзамена и применения этических норм профессионального поведения архитекторов отнесены к полномочиям Ордена архитекторов и земельных палат архитекторов соответственно.

Таким образом, очевидно, что полномочия по приемке квалификационного экзамена на право стать архитектором находятся у органов и организаций, специально уполномоченных на регулирование профессии архитектора, при этом квалификационный экзамен представляет важную, но всего лишь часть пакета условий для приобретения этого права.

Важно отметить, что разрабатываемая в настоящей Концепции система профессионального регулирования архитекторов основывается на том, что оказание профессиональных услуг в области архитектуры представляет собой профессиональную деятельность, осуществляемую субъектом с особым статусом. Данная деятельность имеет отличительные особенности, ставящие её в один ряд с другими регулируемыми видами профессиональной деятельности.

Она непосредственно связана с общественной значимостью архитектуры, участием архитектора в процессе производства публичных благ – зданий и городской среды, являющихся материальным выражением цивилизации и культуры.

При этом, участие архитектора в производстве публичных благ осуществляется на профессиональной основе, аналогично тому, как на профессиональной же основе адвокатом оказывается квалифицированная юридическая помощь доверителям в целях защиты их прав, свобод и интересов, а также обеспечения доступа к правосудию (часть 1 статьи 1 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

Будет уместным заметить, что по закону адвокат определен как независимый профессиональный советник по правовым вопросам и не вправе вступать в трудовые отношения в качестве работника, за исключением научной, преподавательской и иной творческой деятельности, а также занимать государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности государственной службы и муниципальные должности. (часть 1 статьи 2 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»).

Архитектор участвует в создании произведений архитектуры и шире – среды жизнедеятельности человека, формирующих материальный базис для реализации права на достойную жизнь, свободное развитие и благоприятную окружающую среду (статьи 6 и 42 Конституции Российской Федерации).

В случае с профессией архитектора право на занятие ею предполагает не доступ на рынок труда, а доступ на рынок профессиональных услуг в области архитектуры.

В соответствии же с частью 1 статьи 1 Федерального закона от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации» предметом регулирования его являются отношения, возникающие при проведении независимой оценки квалификации работников или лиц, претендующих на осуществление определенного вида трудовой деятельности.

Проведенный анализ различий в целях и способах подтверждения соответствия квалификации показывает, что урегулирование актуальных проблем архитектурной деятельности не может быть достигнуто на условиях применения порядка оценки и подтверждения квалификации, установленных Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 238-ФЗ «О независимой оценке квалификации».

### **Защита профессии архитектора: проблемы законодательного регулирования**

Под защитой профессии архитектора в мировой практике подразумевается установление обязательности привлечения архитекторов для осуществления инвестиционно-строительных проектов. В частности, во Франции закон предусматривает обязательное участие архитектора при строительстве и реконструкции сооружения, площадь которого превышает 150 кв м.

В России подобную функцию в настоящее время несет наличие допуска для деятельности по архитектурно-строительному проектированию, без получения которых проектная документация не может пройти государственную экспертизу.

Проблема такой конструкции заключается в том, что право на профессию конкретного физического лица подменяется здесь правом на соответствующую деятельность проектной организации (индивидуального предпринимателя) – его работодателя, при этом участие в реализации проекта именно тех лиц, на основании документов о профессиональной квалификации которых организации были выданы соответствующие

допуски, ничем законодательно не закреплено и на практике не гарантировано.

Объединяет российский и французский варианты института защиты профессии архитектора только привязка момента привлечения архитектора (проектировщика) к той или иной стадии реализации инвестиционно-строительного проекта.

Но если в случае Франции этой стадией выступает, как и во всех развитых странах, стадия выдачи разрешения на строительство, то в России это стадия разработки проектной документации.

Анализ моделей регулирования иных сфер деятельности показывает, что в целом институт защиты профессии уже известен российскому законодательству.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» определенные виды профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг (брокерскую, дилерскую и т.д.) могут осуществлять только профессиональные участники – юридические лица, созданные и действующие в соответствии с требованиями указанного закона.

Аналогично, в соответствии с Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации профессиональное представительство и защита интересов доверителя в уголовном судопроизводстве, представительство организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления в гражданском и административном судопроизводстве, судопроизводстве по делам об административных правонарушениях является деятельностью, которую могут осуществлять только адвокаты.

Установление обязательности привлечения архитектора (инженера) при осуществлении инвестиционно-строительных проектов для объектов, превышающих установленные пороговые значения критерия ответственности и обладающие общественной значимостью (в том числе в



случаях их полной либо частичной реализации за счет средств бюджетной системы Российской Федерации), позволит «разгрузить» стадию проектирования, которая в российской практике неоправданно обременена не свойственными ей внешними функциями (обеспечение легитимности деятельности государственных и муниципальных заказчиков, организация инвестиционно-строительного процесса в бюджетной сфере, контроль качества проектных решений и сметной стоимости объектов).

### **Страхование профессиональной ответственности архитекторов**

Страхование профессиональной ответственности является важнейшим механизмом регулирования профессии архитектора и ключевым институтом регулирования отношений между архитекторами и клиентами.

Страхование профессиональной ответственности широко распространено в практике регулирования профессии архитектора развитых стран мира, и в силу распространения взаимного признания квалификаций архитектора основные характеристики данного института в значительной степени унифицируются.

Как правило, страхование профессиональной ответственности теснейшим образом связано с наличием в законодательстве зарубежных стран ответственности архитекторов и строителей за недостатки, выявленные после сдачи в эксплуатацию объекта и подлежащие устранению в течение действия обязательных гарантийных сроков.

В практике регулирования профессии архитекторов встречаются варианты, когда страхование профессиональной ответственности не является по закону обязательным, но при этом установлена ответственность архитектора за строительные дефекты в течение 10 лет (например, Испания).

В целом следует заметить, что при наличии в законодательстве ответственности архитектора за дефекты, связанные с объектом, отсутствие обязательности страхования профессиональной ответственности перестает на практике быть препятствием к всеобщности его применения, поскольку архитекторы сами заинтересованы застраховать свою ответственность и тем самым разделить свои риски с страховщиками.

Сложившаяся в России в настоящее время конфигурация рынка страховых услуг в принципе не обеспечивает потребностей в страховании профессиональной ответственности лиц регулируемых профессий.

Вместе с тем, не вызывает сомнений необходимость перехода в России в среднесрочной перспективе на страховые принципы обеспечения ответственности перед третьими лицами в строительной сфере.

Отдельными важными проблемами, решение которых определит успешность развития в России института страхования профессиональной ответственности архитекторов, являются:

- разработка стратегии рационального использования в долгосрочных общественных интересах средств компенсационных фондов саморегулируемых организаций в строительной сфере;

- организация системы обществ взаимного страхования профессиональной ответственности.

### **Организация саморегулирования профессии архитектора**

Проведенный анализ вариантов схемы организации допуска к профессиональной архитектурной практике (доступа на внутренний рынок архитектурных услуг) показывает, что ранее предложенные решения не учитывают всех правовых аспектов проблемы невозможности наделения государственными полномочиями уже созданных и претендующих на них

юридических лиц и таким образом не отвечают в действительности интересам профессионального архитектурного сообщества.

Оптимальным вариантом организации регулирования профессии архитектора в современных условиях России представляется в перспективе создание в соответствии со специальными положениями закона общественной профессиональной организации архитекторов в виде единой системы Федеральной и региональных палат архитекторов, наделенных государственными полномочиями по приемке квалификационных экзаменов, ведению региональных реестров архитекторов, осуществлению дисциплинарного контроля за соблюдением этических норм деятельности архитекторов, принятию федеральных стандартов профессиональных услуг в области архитектуры, заключению и выполнению соглашений о взаимном признании квалификаций в области архитектуры с уполномоченными национальными органами и организациями зарубежных государств.

С учетом общественной значимости деятельности федеральной и региональных палат архитекторов обеспечение их помещениями могло бы осуществляться на первом этапе не только за счет вступительных и членских взносов архитекторов, но и имущественного пожертвования государства в виде служебных помещений.

Федеральная палата архитекторов могла бы выступить в качестве организатора сети обществ взаимного страхования профессиональной ответственности архитекторов, привлекая для этого средства, аккумулированные в системе компенсационных фондов.

Порядок создания палат архитекторов, организация их деятельности, включая осуществление оценки квалификации в виде квалификационных экзаменов, организация дисциплинарного контроля за соблюдением этических норм деятельности архитекторов, организация профессионального развития архитекторов, порядок ведения региональных реестров архитекторов и иные вопросы должны быть регламентированы в законе.

## **Система органов и организаций профессионального архитектурного сообщества**

Экосистема органов и организаций профессионального архитектурного сообщества России в настоящее время включает в себя:

- федеральные органы исполнительной власти, уполномоченные в сфере архитектуры и отвечающие за различные направления государственной архитектурной политики (Минстрой России, Минкультуры России, Минэкономразвития России);
- органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченные в области архитектуры и градостроительства;
- главных архитекторов городов и иных муниципальных образований;
- Российскую академию архитектуры и строительных наук;
- Союз архитекторов России и его региональные отделения;
- Национальную палату архитекторов и региональные палаты архитекторов;
- Национальное объединение проектировщиков и изыскателей.

К сожалению, сложившаяся в настоящее время в России структура органов и организаций профессионального архитектурного сообщества не способна реализовать общественное предназначение архитектуры и обеспечить необходимое наполнение её функций исходя из объективных потребностей страны в современных качественных зданиях и городской среде.

Дело во многом осложняется тем, что большая часть государственных и общественных институтов профессионального архитектурного сообщества России представляют собой фрагменты административного наследия советского периода и функционируют по инерции, транслируя представления и подходы, плохо соотносящиеся с потребностями сегодняшнего времени.

Трансформация функциональной специализации органов и организаций профессионального архитектурного сообщества России в процессе перехода к современному регулированию профессии архитектора будет происходить по двум основным направлениям:

- настройка системы государственных и муниципальных органов, ответственных за выработку и реализацию государственной архитектурной политики, на обеспечение новых задач, связанных с реализацией национального приоритета – повышения качества городской среды;

- функциональное наполнение деятельности организаций профессионального архитектурного сообщества как институтов гражданского общества, выступающих в партнерстве с государством в решении приоритетных задач национального развития.

Первое направление связано в первую очередь с воссозданием в России механизма выработки и реализации государственной архитектурной политики. В процессе становления этого механизма роль и функции конкретных органов власти могут меняться, равно как и содержание их властных полномочий.

Представляется очевидной необходимость принятия значимых государственных решений в этой области, которые могли бы символизировать усилившиеся акценты государства на повышении архитектурного качества искусственной среды жизнедеятельности человека в России, в частности:

- создания Совета по государственной архитектурной политике при Президенте Российской Федерации;

- создание консультативных Советов по архитектуре, городскому планированию и экологии в городах и планировочных районах страны;
- усиление компетенций в области архитектуры на правительственном уровне и т.д.

Первоочередным шагом в данном направлении представляется современная реализация задачи «повышения роли главных архитекторов городов и субъектов Российской Федерации». К сожалению, эта задача, имеющая значительный потенциал оздоровления общественной атмосферы в области городской среды, в настоящее время выполняется подчеркнуто бюрократическими методами, и контролируется по показателю принятия актов, регламентирующих прямое подчинение главных архитекторов соответствующим высшим должностным лицам.

Между тем, действительная её реализация связана в первую очередь с перенастройкой функциональных компетенций органов власти, направленных на генерацию процессов реального преобразования качества городской среды, ревитализацию застроенных территорий городов, на изменение основных принципов и подходов во взаимоотношениях власти и бизнеса, функционирующего в сфере девелопмента, городского строительства и благоустройства.

Поэтому исключительно важным представляется задать ценностное измерение «повышению ответственности главных архитекторов», с тем чтобы это повышение ответственности состоялось не только во властно-бюрократической системе координат, но и в реальной жизни общества.

Базовым вектором такой ценностной трансформации должно стать полноценное вовлечение жителей городов и их целевых групп в процессы трансформации городского пространства, а индикатором её успешности – рост удовлетворенности граждан качеством окружающей городской среды, повышение её привлекательности для жизни.

Многообразие реальных условий жизнедеятельности городов и регионов России не позволяет директивно сверху задать единообразную

модель успешного управления архитектурным качеством и требует свободного пространства для экспериментов и апробации.

На федеральном уровне должен быть разработан широкий набор инструментов и моделей, обеспечивающих достижение в различных исходных условиях ключевых целей архитектурной политики.

В качестве базовой идеологии наполнения усиливающихся функций главных архитекторов городов представляется целесообразным:

- определить ключевые показатели эффективности главного архитектора города на федеральном уровне в рамках документа стратегического планирования в архитектуре;

- сформировать реестр публичных функций в области архитектуры и закрепить на его основе основные полномочия и ответственность главного архитектора города в законе об архитектуре;

- создать федеральный кадровый резерв главных архитекторов и установить принципы общенациональной ротации лиц, занимающих эти должности, предусматривающие централизованное обучение и профессиональную переподготовку на основе образовательных программ, подготовленных и реализуемых с привлечением ведущих международных организаций, регулярное рейтингование с учетом мнения жителей;

- сформировать управленческо-правовые и бюджетно-финансовые механизмы привлечения архитекторов к реализации публичных функций в области архитектуры.

Второе направление трансформации функциональной специализации организационной структуры профессионального архитектурного сообщества России в процессе перехода к современному регулированию профессии архитектора связано с обеспечением адекватного функционирования её системы общественных, научных и профессиональных организаций в новых условиях.

На основе учета потребностей общества в качественной архитектуре необходимо определить функциональную специализацию системы

организаций профессионального архитектурного сообщества и выстроить соответствующую ей конфигурацию.

Представляется целесообразным выделить следующие основные функции, осуществляемые организациями профессионального архитектурного сообщества России:

- регулирования профессии архитектора;
- организации творческой деятельности архитекторов;
- аккумуляции профессиональных знаний и достижений, генерации и дистрибуции результатов фундаментальных и прикладных научных исследований в области архитектуры, градостроительства и строительных наук.

Регулирование профессии архитектора должно осуществляться системой палат архитекторов, созданной на основании закона об архитектуре.

Общественная и творческая деятельность архитекторов на практике осуществляется в рамках Союза архитекторов России и его региональных отделений. Важно определиться, в какой мере эта функция профессионального архитектурного сообщества нуждается в законодательной поддержке, и какие конкретные проблемы общественной и творческой деятельности архитекторов нуждаются в решении и могут быть эффективно разрешены в законе об архитектуре.

Одним из направлений законодательной регламентации общественно-творческой деятельности профессионального архитектурного сообщества может стать проблематика участия Союза архитекторов России и его региональных отделений в организации архитектурных конкурсов.

В законе об архитектуре могут быть положения, раскрывающие роль и функции Российской академии архитектуры и строительных наук как государственной академии наук, отвечающей за состояние и результаты фундаментальных и прикладных научных исследований и разработок в области архитектуры, градостроительства и строительных наук.



## **Оказание профессиональных услуг в области архитектуры**

Оказание профессиональных услуг в области архитектуры может осуществляться архитекторами как лично, а также в составе профессиональных некоммерческих партнерств и хозяйственных обществ, квалифицированное большинство долей в уставных капиталах которых должно принадлежать архитекторам.

По запросу главных архитекторов городов региональными палатами архитекторов могут создаваться архитектурные консультации для обеспечения потребностей муниципалитетов в качественной городской среде. В архитектурных консультациях обязаны оказывать на профессиональной основе архитектурные услуги архитекторы – члены соответствующей региональной палаты архитекторов, зарегистрированные на территории соответствующего муниципалитета.

Порядок финансирования архитектурных консультаций должен быть установлен в законе, источником финансирования могут быть муниципальные бюджеты, а также межбюджетные субсидии, выделяемые на цели повышения архитектурного качества зданий и городской среды.

## **Заключение**

Настоящая Концепция направлена на комплексное и системное законодательное урегулирование современных проблем архитектурной и связанной с ней градостроительной деятельности в Российской Федерации и предусматривает обеспечение участия архитекторов в повышении архитектурного качества зданий и шире – городской среды.

Разработка и реализация пакета законодательных актов, актуализирующих Федеральный закон «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации», может осуществляться поэтапно, по мере разработки системы документов государственной архитектурной политики.

Реализация Концепции обеспечит принципиально новое качество регулирования профессии архитектора и функционала его общественно значимой деятельности и создаст институциональные предпосылки для достижения высокого качества среды жизнедеятельности человека в Российской Федерации, что в свою очередь станет существенным фактором национального развития.



**ПРОЕКТНЫЙ ПЛАН**  
**реализации Концепции проекта федерального закона «Об архитектуре»**

№ п/п	Наименование мероприятия	Стадия реализации проекта в целом	Сроки	Результат	Ответственные
1	Проведение анализа предложений по актуализации законодательства, подготовка концепции законопроекта	Разработка концепции законопроекта	Сентябрь – декабрь 2016 г.	Аналитический отчет, первая редакция концепции	НОПРИЗ (договор с Исполнителем)
2	Общественно-профессиональное обсуждение концепции законопроекта, организация стратегических сессий по архитектурной политике		Январь – март 2017 г.	Доработанная концепция, одобренная Общественным советом при Минстрое России	
3	Разработка материалов комплексного обоснования законопроекта в составе: целевой модели рынка профессиональных услуг (работ) в области архитектуры и градостроительства, отраслевой системы видов продукции (результатов работ, услуг) и компетенций в области архитектуры и градостроительства, комплексной	Разработка материалов обоснования законопроекта	Январь (февраль) – июль 2016 г.	Материалы комплексного обоснования используются при экспертизе, продвижении и реализации законопроекта	НОПРИЗ

	оценки регулирующего воздействия разрабатываемых законодательных предложений, основанную на моделировании конкретных эффектов и последствий, связанных с их реализацией				
4	Разработка законопроекта об архитектурной деятельности	Разработка законопроекта	Июль 2017 г.	Разработанный законопроект	НОПРИЗ, с участием САР, РААСН, НАП
5	Общественно-профессиональное обсуждение законопроекта	Разработка законопроекта	Июль- август 2017 г.	Доработанный по итогам обсуждения законопроект	НОПРИЗ, с участием САР, РААСН, НАП, региональных палат архитекторов
6	Сопровождение экспертизы законопроекта в ИЗИСП при Правительстве РФ и ИГП РАН	Экспертиза законопроекта	Сентябрь 2017 г.	Доработанный с учетом экспертиз законопроект	НОПРИЗ, исполнитель
7	Сопровождение согласования законопроекта с заинтересованными ФОИВ и иными органами власти	Продвижение и принятие законопроекта	Сентябрь – ноябрь 2017 г.	Доработанный с учетом замечаний ФОИВ законопроект	Минстрой, НОПРИЗ
8	Сопровождение внесения законопроекта Минстроем России в Правительство Российской Федерации и прохождения Комиссии по законопроектной деятельности		Ноябрь- декабрь 2017 г.	Внесенный в Правительство и одобренный Комиссией по законопроектной деятельности	В соответствии с планом законопроектной деятельности Минстрою России

	Правительства Российской Федерации			законопроект	
9	Сопровождение внесения законопроекта в Государственную Думу ФС РФ и рассмотрения в первом, втором и третьем чтениях		Декабрь 2017 г. – май 2018 г.	Внесенный в Государственную Думу ФС РФ проект федерального закона	
10	Сопровождение рассмотрения закона в Совете Федерации ФС РФ и подписания Президентом РФ			Принятый, одобренный и вступивший в силу федеральный закон	
11	Сопровождение разработки и принятия подзаконных НПА, направленных на реализацию положений принятого закона	Реализация принятого закона	Май – октябрь 2018 г.	Принятые НПА, реализующие положения федерального закона	