

*Даже новейшее законодательство не может упразднить
необходимость применения законов логики и
соблюдения требований рационального
проектирования ...¹*

Вопрос о соотношении проектной документации и рабочей документации

Посредством недавних законодательных новелл состоялось номинальное включение в Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ) формально нового (но не фактически нового) как бы самостоятельного документа – рабочей документации². Оказалось, что эти новеллы не являются безупречными по содержательным и формально-юридическим основаниям. Анализ показывает, что фактическое, не противоречивое введение в ГрК РФ нового в юридическом отношении документа (далее также для краткости - НЮОД) применительно к архитектурно-строительному проектированию может состояться лишь тогда, когда одновременно будут обеспечены два необходимых, неупразднимых условия.

¹ Фраза, обнаруженная в рубрике «Обсуждение вопросов градорегулирования»: <https://urban.hse.ru/discussion>

² Речь идёт, в частности, о следующих взаимосвязанных новеллах (*):

- часть 2.1 статьи 48 ГрК РФ (в редакции № 275-ФЗ от 01.07.2021): *Рабочая документация представляет собой документацию, содержащую материалы в текстовой и графической формах и (или) в форме информационной модели, в соответствии с которой осуществляются строительство, реконструкция объекта капитального строительства, их частей. Рабочая документация разрабатывается на основании проектной документации. Подготовка проектной документации и рабочей документации может осуществляться одновременно.*

- часть 3.8 статьи 49 ГрК РФ (в редакции № 151-ФЗ от 27.06.2019): *Экспертиза проектной документации по решению застройщика может не проводиться в отношении изменений, внесенных в проектную документацию, получившую положительное заключение экспертизы проектной документации, если такие изменения одновременно:*

1) *не затрагивают несущие строительные конструкции объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы;*

2) *не влекут за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования линейных объектов;*

3) *не приводят к нарушениям требований технических регламентов, санитарно-эпидемиологических требований, требований в области охраны окружающей среды, требований государственной охраны объектов культурного наследия, требований к безопасному использованию атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований к обеспечению надежности и безопасности электроэнергетических систем и объектов электроэнергетики, требований антитеррористической защищенности объекта;*

4) *соответствуют заданию застройщика или технического заказчика на проектирование, а также результатам инженерных изысканий;*

5) *соответствуют установленной в решении о предоставлении бюджетных ассигнований на осуществление капитальных вложений, принятом в отношении объекта капитального строительства государственной (муниципальной) собственности в установленном порядке, стоимости строительства (реконструкции) объекта капитального строительства, осуществляемого за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.*

(*). Иные новеллы по обсуждаемому вопросу будут дополнительно отмечены и изучены далее в тексте.

Условие № 1: посредством НЮОД определяются те юридически значимые положения, которые прежними документами не определялись, но должны определяться. Иными словами, в случае юридически оправданного введения НЮОД происходит автоматическое признание факта наличия пробела в прежней редакции ГрК РФ.

Условие № 2: новые (ранее отсутствовавшие) юридически значимые положения подлинного НЮОД необходимым образом должны порождать новые (ранее отсутствовавшие) виды ответственности, а также новые виды санкций за несоблюдение новых видов ответственности:

- ответственности субъекта, выполнившего функцию проектировщика, перед застройщиком, техническим заказчиком, а также перед третьими лицами (в случае установления судом непосредственной вины проектировщика в виде несоблюдения требований технических регламентов безопасности – несоблюдения, ставшего причиной разрушения построенного объекта и причинения ущерба здоровью и имуществу третьих лиц);

- ответственности субъекта, выполнившего функцию эксперта, совершившего проверку НЮОД и подготовившего положительное заключение экспертизы о соответствии этого документа требованиям технических регламентов безопасности, - ответственности перед застройщиком, техническим заказчиком, а также перед третьими лицами (в случае установления непосредственной вины эксперта в виде ошибочного одобрения НЮОД, фактически оказавшегося несоответствующим установленным требованиям, - одобрения не должно быть одобрением документа, ставшего причиной разрушения построенного объекта и причинения ущерба здоровью и имуществу третьих лиц).

Новеллы ГрК РФ должны быть проанализированы на предмет наличия/отсутствия указанных неупраздненных условий применительно к самой возможности непротиворечивого существования НЮОД, называемого «рабочая документация», - существования в качестве отдельного самостоятельного документа.

Начнём с выяснения вопроса о наличии/отсутствии условия № 2. Это условие отсутствует в ГрК РФ. Анализ показывает, что введение в ГрК РФ соответствующих новелл было выполнено без внесения изменений, которые относились бы к новым видам ответственности и санкциям за несоблюдение установленных требований, поскольку не введены изменения в статьи главы 8 ГрК РФ, посвящённой ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности. Такое отсутствие является указанием на отсутствие новых видов ответственности, а также и на отсутствие новых юридически значимых положений в рабочей документации (РД) по сравнению с проектной документацией (ПД). Поскольку на отсутствие необходимого условия № 2 указывают

косвенные основания, то в порядке методической корректности следует проанализировать основания прямые – те новеллы ГрК РФ, которые должны были бы прямо описывать те предположительно новые юридически значимые положения РД, которые, якобы, не содержатся в ПД.

Уяснение вопроса о наличии/отсутствии в ГрК РФ условия № 1. Для ответа на этот вопрос должны быть сопоставлены два положения: 1) положение, определяемое частью 2.1 статьи 48 ГрК РФ (в редакции № 275-ФЗ от 01.07.2021 – см. выше сноску 2 к данному тексту), и 2) положение, определяемое частью 3.8 статьи 49 ГрК РФ (в редакции № 151-ФЗ от 27.06.2019 - см. выше сноску 2 к данному тексту).

Из такого сопоставления выясняется, что на основании ПД, получившей положительное заключение экспертизы, может подготавливаться РД как самостоятельный документ, посредством которого, якобы, вносятся изменения в ПД но без того, чтобы такие изменения выходили бы за пределы того юридически значимого содержания, на которое уже было получено положительное заключение экспертизы. Иными словами, согласно закреплённой в нынешней редакции ГрК РФ логике не допускается, чтобы РД имела бы самостоятельный юридически значимый предмет утверждения, отличный от юридически значимого предмета утверждения ПД. Это означает ничто иное, как то, что в изменённой редакции ГрК РФ не состоялось обеспечение второго необходимого условия для самой возможности непротиворечивого существования нового в юридическом отношении документа в виде РД.

Получается, что уже в самом начале предпринятого анализа возникает императивное повеление логикой, согласно которому необходимо зафиксировать следующий неотвратимый вывод, отражающий сложившуюся на данный момент правовую реальность: поскольку в новой редакции ГрК РФ не соблюдены два обязательных и одновременно необходимых условия, то ***РД не может быть и, действительно, не является новым в юридическом отношении документом.***

Для полноты анализа и его завершённости, а также для подготовки конструктивных предложений, которые снимали бы выявленные противоречия в новой редакции ГрК РФ, нам потребуется дополнительно ответить на два вопроса:

1) помимо указанных выше нестыковок, в чём ещё состоит ошибочность юридической схемы, закреплённой новеллами ГрК РФ в части соотношения ПД и РД;

2) в чём состоит и как могла бы явиться нашему пониманию юридически корректная схема соотношения ПД и РД.

Помимо указанных выше нестыковок (первой ошибки), в чём ещё состоит ошибочность юридической схемы, закреплённой новеллами ГрК РФ в части соотношения ПД и РД? Если продолжить анализ, то обнаружится вторая ошибка, которая определяется ложно поставленной задачей – задачей, которая при заданных в новой редакции ГрК РФ обстоятельствах в принципе не имеет корректного формально-юридического решения по следующим причинам. Номинально состоявшееся признание РД в качестве отдельного, самостоятельного документа, который в содержательном отношении не должен выходить за рамки предуставлений ПД и который может подготавливаться после ПД, уже получившей положительное заключение экспертизы, не упраздняет необходимости юридически значимого подтверждения того, что отдельный-самостоятельный документ в виде РД выполнен с соблюдением требований технических регламентов безопасности.

Как обеспечить наличие указанного абсолютно необходимого-неустранимого юридически значимого подтверждения? Или: кто, какой субъект должен предоставлять такое подтверждение? Существуют три варианта ответа на этот обязательный вопрос: (1) ответ непротиворечивый-неоптимальный, (2) ответ противоречивый, закреплённый новеллами ГрК РФ, и (3) ответ непротиворечивый-оптимальный. Рассмотрим по отдельности каждый из этих трёх вариантов ответов на обязательный вопрос о том, какой субъект должен предоставлять подтверждение соответствия рабочей документации проектной документации.

Первый непротиворечивый-неоптимальный вариант ответа (на вопрос о том, какой субъект должен предоставлять подтверждение соответствия РД ПД). Этот вариант ответа не противоречит логике права и складывается из следующих положений:

а) в отношении ранее представленной ПД уже имеется положительное заключение экспертизы;

б) предполагается, что позднее представленная РД не противоречит ПД в части соблюдения требований технических регламентов безопасности (часть 3.8 статьи 49 ГрК РФ – см. выше сноску 2 к данному тексту);

в) при наличии положений а) и б) самое логичное и простое состояло бы в том, чтобы факт отсутствия указанного противоречия подтверждался бы субъектом, имеющим право проводить экспертизу ПД, не исключая того субъекта, который ранее уже предоставил положительное заключение экспертизы ПД;

г) однако, то, что является «самым логичным и простым», по формально-юридическим основаниям является равнозначным проведению новой, повторной

экспертизы ПД и фактически упраздняет РД в качестве, якобы, самостоятельного юридически значимого документа, то есть, лишает РД этого навязанного ей высокого статуса и опять возвращает РД формальный статус сугубо технологического документа, то есть, не значимого в юридическом отношении документа.

Второй противоречивый, закреплённый новеллами ГрК РФ вариант ответа (на вопрос о том, какой субъект должен предоставлять подтверждение соответствия РД ПД). Этот вариант ответа соответствует намерениям законодателя и характеризуется следующими положениями:

а) с одной стороны, новеллами ГрК РФ вводится номинально как бы новый отдельный-самостоятельный документ в виде РД;

б) с другой стороны, введение такого нового документа, казалось бы, неизбежно влечёт за собой необходимость введения нового вида ответственности, новой процедуры, что, по-видимому, не соответствует намерениям законодателя. Для того, чтобы такого введения не состоялось, законодателю надо сделать следующее:

- не придавать как бы новому самостоятельному документу РД юридической значимости, а для этого надо не допустить, чтобы РД выходила бы за содержательные рамки, уже предписанные ПД (см. выше часть 3.8 статьи 49 ГрК РФ);

- не вводить нового вида ответственности, а поскольку она всё же неизбежно возникает, то по умолчанию перераспределить её между прежними субъектами, отвечавшими за качество ПД в прежних условиях как бы номинального отсутствия РД;

в) фактическое перераспределение нового вида ответственности (за то, что положения РД не выходят за содержательные рамки, предустановленные ПД, получившей положительное заключение экспертизы) происходит посредством умолчаний – посредством невнесения изменений в положения статей главы 8 ГрК РФ, посвящённой ответственности за нарушение законодательства о градостроительной деятельности. В действительности же (и вопреки намерениям законодателя – в силу правовой логики) происходит следующее:

- субъект, выполнивший экспертизу первичной ПД, несёт «двойную» ответственность как за (1) первичную ПД, так и за (2) вторичную ПД, без его ведома содержательно изменённую, или не изменённую посредством РД. При этом согласно новой редакции ГрК РФ этот субъект экспертизы освобождается от необходимости знать ситуацию относительно вторичной ПД, за которую он также формально обязан будет нести ответственность;

- застройщик, технический заказчик формально не несут ту часть ответственности, которая относится к утверждённой ими вторичной ПД, которая может оказаться содержательно изменённой посредством РД³, – не несут ту часть ответственности, которая им формально не адресована нормами закона, но зато автоматически адресована субъекту экспертизы, который согласно новеллам ГрК РФ фактически «должен отвечать за то, чего он не одобрял».

Очевидно, что ныне закреплённый в новой редакции ГрК РФ второй вариант ответа на поставленный вопрос не может быть признан ни правовым, ни рациональным, ни справедливым.

Третий непротиворечивый-оптимальный вариант ответа (на вопрос о том, какой субъект должен предоставлять подтверждение соответствия РД ПД). Этот вариант ответа фактически является ответом на первоначально поставленный вопрос, в чём состоит и как могла бы явиться нашему разумению юридически корректная схема соотношения ПД и РД, - является концептуальным предложением по снятию выявленных противоречий и совершенствованию ГрК РФ в соответствующей части.

Непротиворечивый-оптимальный порядок организации отношений между частным лицом (застройщиком, или его представителем – техническим заказчиком, подрядчиком-проектировщиком) и публичной властью (в данном случае субъектом, получившим право выполнять функцию публичной власти по проведению экспертизы ПД) определяется следующими положениями:

1) заблаговременно подготовлен и поддерживается в актуализированном состоянии корпус необходимых и достаточных требований безопасности (в том числе в виде технических регламентов, представленных соответствующими сводами правил - СП) для:

- осуществления архитектурно-строительного проектирования – для предъявления в документации положений о её соответствии требованиям безопасности вида А - требованиям соответствующих СП в той их части, которая определяет безопасность **результата** – создаваемых конструкций в составе целостного объекта;

³ См. часть 1.3 статьи 52 ГрК РФ в редакции № 275-ФЗ от 01.07.2021: *В случае внесения в рабочую документацию изменений, соответствующих требованиям, предусмотренным пунктами 1 - 5 части 3.8 статьи 49 настоящего Кодекса, приведение проектной документации в соответствие с такими изменениями, внесенными в рабочую документацию, не требуется при условии, что такие изменения в рабочую документацию утверждены застройщиком, техническим заказчиком в порядке, предусмотренном частью 15 статьи 48 настоящего Кодекса. В этом случае утвержденные застройщиком, техническим заказчиком изменения в рабочую документацию признаются частью проектной документации.*

- осуществления архитектурно-строительного проектирования – для предъявления в документации положений о её соответствии требованиям безопасности вида Б – требованиям соответствующих СП в той их части, которая определяет безопасность технологического **процесса** строительства;

2) в силу объективных причин существует принципиальная неразрывность друг от друга требований вида А и требований вида Б. Неизбежным образом это означает, что:

- в отношении объектов капитального строительства институт архитектурно-строительного проектирования должен быть представлен одним видом документации – проектной документацией, содержащей в себе в виде двух разделов положения о её соответствии требованиям вида А и требованиям вида Б;

- рассмотренные новеллы ГрК РФ являются ошибочными, они должны быть исправлены по формальным и содержательным основаниям, включая основания, определяющие развитие эффективной системы публичного контроля за архитектурно-строительным проектированием;

3) в составе проектной документации могут по-разному сочетаться требования вида А и требования вида Б – в зависимости от типологических особенностей, степени сложности и опасности объектов капитального строительства (такие особенности должны быть определены законодательно в увязке с различными способами сочетания указанных требований). Имеются три способа сочетания указанных требований:

- **способ № 1.** В ПД включаются только положения, относящиеся к требованиям вида А («ПД без РД»). Субъект проведения экспертизы ПД при подготовке заключения включает в него перечень тех СП и их положений, соблюдение которых обеспечит выполнение также и требований вида Б (требований безопасности и надёжности технологии процесса выполнения строительных работ) с указанием наличия возможности выбора из этого перечня тех, или иных требований в соответствующих случаях. Указанным образом составленное положительное заключение экспертизы ПД является обязательным для соблюдения при выполнении строительных работ, а также при осуществлении государственного строительного надзора;

- **способ № 2.** В ПД включаются положения двух видов, относящиеся к требованиям вида А и вида Б. Раздел ПД, содержащий требования вида Б (требования безопасности и надёжности технологии процесса выполнения строительных работ) предъявляется субъектом проектирования в составе «широкого перечня» СП, соблюдение которых обеспечит требуемый уровень безопасности. Субъект проведения экспертизы ПД при подготовке заключения включает в него положение, подтверждающее корректность представленного перечня СП, либо его корректирующего. Положительное заключение

экспертизы ПД в указанной части является обязательным как область допустимого выбора в процессе строительства конкретных СП и их положений (выбора из согласованного, откорректированного «широкого перечня» СП), а также обязательным при осуществлении государственного строительного надзора;

- **способ № 3.** Этот способ является модификацией способа № 2 в том отношении, что раздел ПД, содержащий требования вида Б (требования безопасности и надёжности технологии процесса выполнения строительных работ): 1) предъявляется не «широким перечнем» СП и их положений, но уже совершённым проектировщиком и предлагаемым-планируемым выбором конкретных СП и их положений; 2) дополнительно может предъявляться также и набором рабочих чертежей, выполненных в соответствии с выбором конкретных СП и их положений, совершённым проектировщиком.

Таким образом, как бы «сама себя предъявляет» объективно существующая, но оставшаяся не замеченной федеральным законодателем **концепция двухчастной ПД**, которая включает первую инвариантную-неизменяемую часть (ту часть, которая не подлежит изменению именно «рабочей документацией» после получения положительного заключения экспертизы ПД и её утверждения) – первую часть ПД, определяющую требования к результату - требования вида А⁴, а также включает вторую часть ПД, изменяемую в некоторых пределах в процессе строительства, определяющую требования к процессу - требования вида Б⁵, когда вторая часть ПД в определённых случаях допускает возможность модификации технологических особенностей производства строительных работ, но при этом не допускает изменения первой части ПД.

⁴ Это та часть ПД, которая определяется частью 12 статьи 48 ГрК РФ кроме подпункта в) пункта 3 части 12 статьи 48 ГрК РФ. После получения положительного заключения экспертизы ПД и её утверждения первая часть ПД может изменяться только посредством прямого изменения ПД – посредством внесения изменений непосредственно в эту часть ПД (но никак не посредством РД – фактически технологического документа непубличного характера) и направления изменённой ПД на новую экспертизу ПД.

⁵ Это та часть ПД, которая определяется подпунктом в) пункта 3 части 12 статьи 48 ГрК РФ - **требования к процессам** проектирования, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации зданий и сооружений.