

Статья размещена в Вестник Удмуртского университета. 2017, № 4.

Ссылка для цитирования этой статьи:

Мхитарян Ю.И. Государственная политика в сферах повышенного риска и правовые аспекты развития саморегулирования // Вестник Удмуртского университета. 2017.

№4.

Вестник Удмуртского университета № 4, 2017

УДК 346.5

Ю.И. Мхитарян,

Ректор Образовательного частного учреждения дополнительного профессионального образования «Международный институт качества бизнеса»,
Председатель Общественного проекта «За эффективную систему саморегулирования строительной отрасли», д.э.н., академик Международной академии информатизации

Государственная политика в сферах повышенного риска и правовые аспекты развития саморегулирования

Аннотация. В современном обществе государственная политика регулирования предпринимательских отношений применяет новые формы регулирования предпринимательских отношений. Одной из таких новых форм регулирования предпринимательских отношений для нашей страны является развитие саморегулируемых организаций. Совершенствование деятельности саморегулируемых организаций стало одной из актуальных проблем дальнейшего развития гражданского, предпринимательского права. В статье показывается, что обязательное саморегулирование и развитие саморегулируемых организаций с обязательным членством выступают современными правовыми средствами реализации государственной политики в сферах повышенного риска, а также показывается заинтересованность государства в развитии данного направления.

По мнению автора, отдельные нормы законодательства, регулирующие деятельность саморегулируемых организаций и их членов, противоречат нормам конституционного, гражданского права, не создают целостную систему, способствующую формированию современной модели общественных отношений, востребованных в обществе для развития системы саморегулирования и саморегулируемых организаций в сферах повышенного риска причинения вреда. Формирование новой правовой модели общественных отношений для развития саморегулирования приобретает стратегический характер для того, чтобы деятельность саморегулируемых организаций в большей мере соответствовала государственной политике в сферах повышенного риска.

В статье систематизируются принципы, требования государственной политики в сферах повышенного риска, реализация которых приобретает универсальный характер для защиты жизни, здоровья человека, гражданина и гарантий Российской Федерации по их обеспечению.

Действующее законодательство в области саморегулирования отличается незавершенностью, противоречивостью, коллизийностью. Предлагаемая модель регулирования общественных отношений - институт саморегулирования, в основе которой принципы, требования государственной политики в сферах повышенного риска причинения вреда отвечает интересам социального государства, создает основу для приоритетного развития саморегулируемых организаций.

Ключевые слова. Совершенствование государственной политики; принципы и требования обеспечения безопасности; обязательные специализированные организации; защита жизни, деятельности человека, окружающей среды; новая модель для развития общественных отношений саморегулирования в сферах повышенного риска.

Вопросы саморегулирования исследованы в научных трудах многих ученых юристов, в том числе, таких как С.В. Васильева, С.С. Заикин, А.О. Лебедев, А.В. Чаплинский, Д.О. Грачев, А. Гурьев, М. Караганова, М.А. Егорова, Ю.Г. Лескова, Г.А. Тосунян и др. [1-7]. Вопросы саморегулирования в строительной сфере нашли свое отражение в научных трудах Д.О. Булгакова, Е.М. Бутаевой, М.Ю. Викторова, О.Г. Ершова, Е.В. Замышляева, А.В. Иванова, А.Н. Ларионова, Ю.А. Романова и др. [8-15]. Однако в данных публикациях не рассматривались правовые аспекты развития саморегулирования в контексте совершенствования государственной

политики в сферах повышенного риска для приоритетного развития саморегулируемых организаций.

Между тем, существует объективная необходимость комплексного исследования саморегулирования в строительной отрасли как обязательной формы для участников работ на объектах капитального строительства, инженерной инфраструктуры, для защиты жизни и деятельности человека, гражданина, окружающей среды от возможного причинения им вреда [16-17].

Государственная политика в сферах повышенного риска определяется общепризнанными принципами и нормами международного права, а также нормами, установленными Конституцией Российской Федерации¹, Гражданским кодексом Российской Федерации², Федеральным законом от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»³, Федеральным законом от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»⁴, Федеральным законом от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»⁵, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683⁶ и другими нормативно-правовыми актами.

Защита жизни, здоровья человека, гражданина рассматривается Конституцией Российской Федерации как высшая ценность; безопасность человека, гражданина является неотчуждаемым, непосредственно действующим правом человека, гражданина, составляет основу конституционного строя Российской Федерации, гарантируется Российской Федерацией. Право на защиту, охрану жизни, здоровья, труда, безопасность определены ст. 2, 7, 18, 37, 41, 42, 45 Конституции Российской Федерации⁷.

Современным правовым средством реализации государственной политики в сферах повышенного риска выступает обязательное саморегулирование, развитие саморегулируемых организаций. Государство особо заинтересовано в деятельности саморегулируемых организаций, которые разрабатывают правила предпринимательской деятельности, осуществляют регулирование деятельности субъектов права не за счет средств государственного бюджета, а за счет средств участников рынка.

Однако отсутствие теории, совокупности научно обоснованных взглядов и представлений о саморегулировании как направлении государственного регулирования в сферах экономической деятельности с повышенным риском негативно сказывается на возможностях его результативного применения.

Проведенный комплексный анализ действующего законодательства и практика применения законодательных актов на примере строительного комплекса наглядно показал, что законодательство отличается незавершенностью, противоречивостью, коллизионностью, так как законодательные акты, являющиеся правовой основой регулирования деятельности саморегулируемых организаций и их членов, в своей совокупности не имеют внутреннего логического единства, не образуют целостной системы, противоречат нормам конституционного, гражданского права [16-17].

В настоящее время формирование в Российской Федерации государственной политики в области саморегулирования в сферах экономической деятельности с повышенным риском причинения вреда осуществляется при отсутствии четко определенных принципов и методологии, обеспечивающих взаимосвязь развития саморегулирования с правовой теорией и методологией

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

² Гражданский Кодекс Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 2001. № 49. Ст. 4552.

³ Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

⁴ Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

⁵ Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства. 2010. № 1. Ст. 5.

⁶ Указ Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 1 (часть II). Ст. 212.

⁷ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

обеспечения безопасности⁸. В нормах права, регулирующих отношения участников института саморегулирования (ст.55.1–55.23 ГрК РФ), отсутствуют основные принципы развития саморегулируемых организаций.

Именно поэтому формирование системы научных взглядов и представлений о правовом регулировании отношений, возникающих в указанной сфере, является на сегодняшний день наиболее актуальной проблемой правовой науки, исследование которой представляется весьма значимым и своевременным для решения крупной научной проблемы – формирование модели регулирования общественных отношений для обеспечения развития саморегулирования и саморегулируемых организаций в сферах повышенного риска причинения вреда.

Решение этой правовой проблемы приобретает стратегический характер, поскольку от этого зависит успешность реализации государственной политики в сферах экономической деятельности с повышенным риском причинения вреда.

В настоящее время модель регулирования общественных отношений в саморегулировании построена на приоритетной реализации мер по формированию компенсационных фондов возмещения вреда, из средств которых производятся выплаты в случае его причинения⁹.

Так, например, ст.55.2 «Приобретение статуса саморегулируемой организации» ГрК РФ¹⁰ указывает, что некоммерческая организация может получить статус саморегулируемой организации в случае наличия у нее компенсационного фонда возмещения вреда, ст.55.5 «Стандарты и внутренние документы саморегулируемой организации» ГрК РФ¹¹ предполагает разработку и утверждение документов: о компенсационном фонде возмещения вреда, но в Градостроительном кодексе Российской Федерации отсутствует требование о разработке системы мер по предупреждению причинения вреда. Разработка мер по предупреждению причинения вреда соответствует цели деятельности саморегулируемой организации строительного комплекса (ст.55.1 ГрК РФ)¹².

Требование к формированию компенсационного фонда возмещения вреда привело к избыточному обременению бизнеса для участия субъектов права в саморегулировании и позволило в интересах определенной группы лиц на законодательном уровне установить соответствующие нормы права и за восемь лет принудительно вывести из предпринимательского оборота около 90 млрд руб., разместив их в российских кредитных организациях, снизить возможность влияния саморегулируемых организаций на безопасность, практически дискредитировать идею саморегулирования в строительном комплексе. Из общей суммы средств компенсационных фондов на возмещение вреда за восемь лет израсходовано не более 200 млн руб. Остальные средства остались в пользовании российских кредитных организаций.

Несовершенство государственной политики в области саморегулирования стало, во-многом, следствием негармонизированности государственной политики в сферах повышенного риска причинения вреда и государственной политики саморегулирования в сфере экономической деятельности с повышенным риском причинения вреда, неразработанности основных принципов государственной политики как в одной, так и в другой сфере.

Исследование системы норм права в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность субъектов права в сферах повышенного риска¹³¹⁴¹⁵, позволило выявить закономерности, систематизировать принципы и требования государственной политики, которым должны отвечать нормы права в данной сфере деятельности, среди которых:

- соблюдение и защита прав и свобод человека, гражданина;
- законность;

⁸ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16

⁹ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 16

¹⁰ Там же, ст.55.2

¹¹ Там же, ст.55.5

¹² Там же, ст.55.1

¹³ Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2.

¹⁴ Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

¹⁵ Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства. 2010. № 1. Ст. 5.

- системность и комплексность политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и других мер обеспечения безопасности;
- приоритет предупредительных мер;
- учет особенностей объекта и выполняемых работ;
- взаимодействие различных уровней власти с общественными объединениями, международными организациями, гражданами;
- прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности;
- пресечение деятельности, создающей угрозу причинения вреда;
- определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности;
- правовое регулирование в области обеспечения безопасности;
- разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности, локализация и нейтрализация последствий их проявления;
- обеспечение функционирования системы управления безопасностью;
- организация системы производственного контроля;
- обеспечение квалифицированными, аттестованными специалистами;
- обеспечение безопасности при выполнении работ на объектах инженерной инфраструктуры, капитального строительства на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах;
- применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности;
- разработка, производство, внедрение современной техники в целях обеспечения безопасности;
- организация научной деятельности в области обеспечения безопасности;
- координация деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных, некоммерческих организаций, субъектов права в целях обеспечения безопасности;
- финансирование расходов на обеспечение безопасности, контроль за целевым расходованием выделенных средств;
- страхование гражданской ответственности;
- международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности;
- осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Формирование модели регулирования общественных отношений при саморегулировании предлагается строить на вышеприведенных основных принципах, требованиях обеспечения безопасности в Российской Федерации, приоритете принципа предупреждения причинения вреда, государственной поддержке, обеспечении приоритетного развития специализированных саморегулируемых организаций и применении страхования гражданской ответственности в качестве способа дополнительной имущественной ответственности.

Предлагаемая модель регулирования общественных отношений в саморегулировании в отличие от действующей принципиально изменит роль и значение саморегулируемых организаций в системе предупредительных мер обеспечения безопасности, защиты жизни и деятельности человека, окружающей среды при выполнении работ на объектах инженерной инфраструктуры, капитального строительства и может быть применена в других сферах экономической деятельности, где велик риск причинения вреда.

Как показал анализ практического саморегулирования, особое место в реализации государственной политики в сферах повышенного риска занимают специализированные саморегулируемые организации, обеспечивающие в силу своего предназначения безопасность выполнения работ на особо опасных, технически сложных, уникальных объектах капитального строительства в сфере энергетики, связи, информационных технологий, промышленности, гидротехнических сооружений и т.д.

Однако, в настоящее время в теории и нормативных правовых актах, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций и их членов, отсутствует правовая категория «специализированная саморегулируемая организация». В действующих нормативных правовых

актах фактически сложился запрет на осуществление их деятельности на территории всех субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 55.4 ГрК РФ, саморегулируемая организация может иметь в своем составе только юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, зарегистрированных в том же субъекте РФ, что и сама саморегулируемая организация. Кроме того, не обеспечена государственная поддержка развития саморегулируемых организаций.

Как показывает исследование, правовая категория «специализированная саморегулируемая организация» может быть раскрыта следующим образом: специализированная саморегулируемая организация в сфере строительства (далее также – специализированная саморегулируемая организация) – саморегулируемая организация, большинство членов которой выполняют работы в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта на особо опасных, технически сложных, уникальных объектах определенных видов объектов капитального строительства: объектах энергетики, связи и информационных технологий, промышленности, гидротехнических сооружений и др.

Для предотвращения возможности получения выгоды от снижения требований к обеспечению безопасности государство должно разрабатывать меры поддержки специализированных саморегулируемых организаций, стимулировать деятельность, направленную на обеспечение безопасности за счет разработки государственных программ поддержки деятельности добросовестных специализированных саморегулируемых организаций и их членов.

Развитие саморегулируемых организаций – инновационная форма государственного регулирования. Организация деятельности саморегулируемых организаций в сферах повышенного риска причинения вреда должна быть обеспечена на основе реализации основных принципов и требований государственной политики в сферах экономической деятельности с повышенным риском.

Выводы

1. Систематизирование принципов и требований, наиболее полно характеризующих государственную политику в сферах повышенного риска причинения вреда, создает возможность их применения для формирования эффективной системы норм права, регулирующих отношения по обеспечению безопасности, защиты жизни и деятельности человека, окружающей среды.
2. Саморегулирование – важное инновационное направление регулирования отношений в условиях рыночной экономики. Необходимость приоритетного развития специализированных саморегулируемых организаций объясняется особенностями особо опасных, технически сложных, уникальных объектов, повышенными требованиями при выполнении работ с более высоким риском причинения вреда человеку, окружающей среде.
3. Современная модель применения правовых средств саморегулирования в сферах повышенного риска на примере строительного комплекса ориентирует участников рынка на обременительное изъятие средств из предпринимательского оборота с целью формирования компенсационных фондов для возмещения вреда в случае его причинения.
4. Специализированная саморегулируемая организация в сфере строительства (далее также – специализированная саморегулируемая организация) – саморегулируемая организация, большинство членов которой выполняют работы в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта на особо опасных, технически сложных, уникальных объектах определенных видов объектов капитального строительства: объектах энергетики, связи и информационных технологий, промышленности, гидротехнических сооружений и др.
5. Предлагаемая модель общественных отношений, в основе которой лежат принципы и требования обеспечения безопасности, поддержка на государственном уровне деятельности специализированных саморегулируемых организаций вносит принципиальные изменения в государственную политику в сферах повышенного риска, выводит на качественно новый уровень развитие саморегулируемых организаций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Васильева С.В., Заикин С.С., Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Саморегулирование как основание передачи публично-властных полномочий // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 14. Право. 2011. Вып. 3. С. 72-80.
2. Викторов М.Ю., Ишин А.В., Комаров А.А. и соавт. Саморегулирование в строительной отрасли: Учебно-практическое пособие для руководителей и специалистов саморегулируемых организаций / Под ред. М.Ю. Викторова, А.Н. Ларионова. М., 2012. (Серия Библиотека НОСТРОЙ, 2-е изд.).
3. Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса / Д.О. Грачев // Журнал российского права. 2004. № 1. С. 122.
4. Гурьев А., Караганова М. Закон сыроват, но он закон (круглый стол «Саморегулирование в России») // Саморегулирование & Бизнес. 2010. № 1(1). Март-апрель. С. 33-34.
5. Егорова М.А. Место саморегулирования в системе социальных норм // Конкурентное право. 2013. № 2. С. 19-25.
6. Лескова Ю.Т. Концептуальные и правовые основы саморегулирования предпринимательских отношений. М.: Статут, 2013. 384 с.
7. Тосунян Г.А. Банковское саморегулирование: Монография. М.: Издательство «СПЕЦ-АДРЕС», 2006. 304 с.
8. Булдаков Д.О. К вопросу о саморегулировании в сфере строительства // Юрист. 2009. № 8. С. 50-56.
9. Бутаева Е.М. Совершенствование законодательства о саморегулировании - основной путь развития строительной отрасли // Современное право. 2011. № 11. С. 95-99.
10. Ершов О.Г. Саморегулируемые организации в строительстве: вопросы страхования ответственности участника по строительным подрядам // Правовые вопросы строительства. 2010. № 2. С. 7-12.
11. Замышляев Е.В. Имущественная ответственность саморегулируемых организаций в сфере строительства по обязательствам своих членов в случае причинения вреда третьим лицам // Правовые вопросы строительства. 2012. № 2. С. 16-22.
12. Иванов А.В. Саморегулирование строительной деятельности: развитие, вопросы, пути решения // Юрист. 2013. № 11. С. 18-22.
13. Романов Ю.А. Правовое положение саморегулируемых организаций в строительной сфере по законодательству Российской Федерации: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03. – М., 2012. 26 с.
14. Саморегулирование в строительной сфере России // Российская архитектурно-строительная энциклопедия / Гл. ред. Е.В. Басин. Т. 14. М., 2011. 335 с.
15. Саморегулирование в строительной отрасли: учебно-практическое пособие. 2-е изд./ Под ред. М.Ю. Викторова, А.Н. Ларионова. М., 2012, 808 с. (Библиотека НОСТРОЙ).
16. Мхитарян Ю.И. Национальная безопасность строительной отрасли // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 10. С. 103-105.
17. Мхитарян Ю.И. Системный подход к совершенствованию имущественной ответственности в строительной отрасли / Ю.И. Мхитарян // Законы России: опыт, анализ, практика. 2015. № 6. С. 86-88.

Y.I. Mkhitaryan,

State policy in spheres of the increased risk and legal aspects of development of self-regulation

Summary. In modern society state policy of regulation of the enterprise relations applies new forms of regulation of the enterprise relations. One of such new forms of regulation of the enterprise relations for our country is development of self-regulatory organizations. Improvement of activity of self-regulatory organizations became one of current problems of further development of the civil, enterprise law. In article is shown that obligatory self-regulation and development of self-regulatory organizations perform with obligatory membership as modern legal implementers of state policy in spheres of the increased risk and also interest of the state in development of this direction is shown.

According to the author, the separate standards of the legislation regulating activity of self-regulatory organizations and their members contradict norms of the constitutional, civil law, don't create the complete system promoting formation of modern model of the public relations demanded in society for development of system of self-regulation and self-regulatory organizations in spheres of the increased risk of infliction of harm. Formation of new legal model of the public relations for development of self-regulation gains strategic character in order that activity of self-regulatory organizations corresponded to state policy in spheres of the increased risk to a large extent.

In article the principles, requirements of state policy in spheres of the increased risk which realization gains universal character for protection of life, health of the person, the citizen and guarantees of the Russian Federation on their providing are systematized.

The current legislation in the field of self-regulation differs in incompleteness, discrepancy, a kollisionnost. The offered model of regulation of the public relations - institute of self-regulation at the heart of which the principles, requirements of state policy in spheres of the increased risk of infliction of harm is equitable to the interests of the social state creates a basis for priority development of self-regulatory organizations.

Keywords. Improvement of state policy; principles and requirements of safety; obligatory specialized organizations; protection of life, activity of the person, environment; new model for development of the public relations of self-regulation in spheres of the increased risk.

Юрий Иванович Мхитарян,

Ректор Образовательного частного учреждения дополнительного профессионального образования «Международный институт качества бизнеса», 123423, г. Москва, ул. Народного Ополчения, д. 32,

E-mail: mkhitaryan@interecoms.ru

Председатель Общественного проекта «За эффективную систему саморегулирования строительной отрасли», д.э.н., академик Международной академии информатизации

Rector of Educational private institution of additional professional education

"The international institute of quality of business",
123423, Moscow, Narodnogo Opolcheniya St., 32,

E-mail: mkhitaryan@interecoms.ru

Chairman of the Public project

"For effective system of self-regulation of construction branch",

Dr. Econ. Sci., academician of the International academy of informatization