

УДК 346.5

*Ю.И. Мхитарян***ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРАХ ПОВЫШЕННОГО РИСКА И ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РАЗВИТИЯ САМОРЕГУЛИРОВАНИЯ**

В статье отмечается, что обязательное саморегулирование и развитие саморегулируемых организаций с обязательным членством выступают современными правовыми средствами реализации государственной политики в сферах повышенного риска, а также демонстрируют заинтересованность государства в развитии данного направления.

По мнению автора, 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 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 отличается незавершенностью, противоречивостью, коллизионностью. Предлагаемая модель общественных отношений саморегулирования, в основе которой принципы, требования государственной политики в сферах повышенного риска причинения вреда, отвечают интересам социального государства, создают 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 и моделирования общественных отношений 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, важностью защиты жизни и деятельности человека, гражданина, окружающей среды от возможного причинения им вреда, роли правовых средств в форме перечня видов работ, влияющих на безопасность и оценки возможности их безопасного и качественного выполнения организациями [16-21].

Государственная политика в сферах повышенного риска определяется общепризнанными принципами и нормами международного права, а также нормами, установленными Конституцией Российской Федерации¹, Гражданским кодексом РФ², Федеральным законом «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ³, Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1999 г. № 116-ФЗ⁴, Федеральным законом «Технический регламент о

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 № 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 21.07.1999 г. № 116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 30. Ст. 3588.

безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ⁵, Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ 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 акты законодательства, 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 [1-6].

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 обеспечения безопасности. 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 – формирования модели 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 общественных отношений в саморегулировании построена на приоритетной реализации мер по формированию компенсационных фондов возмещения вреда в случае его причинения⁸ и, как следствие, получении экономической выгоды субъектами права – участниками системы саморегулирования от нарушения требований обеспечения безопасности.

Это 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. в российские кредитные организации, снизить возможность влияния саморегулируемых организаций на безопасность, практически дискредитировать идею саморегулирования в строительном комплексе. Из общей суммы средств на возмещение вреда за восемь лет израсходовано не более 200 млн руб. Остальные средства остались в пользовании российских кредитных организаций.

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 № 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.

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

Исследование системы норм права в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность субъектов права в сферах повышенного риска⁹, 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;
- 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, локализации и нейтрализации последствий их проявления;
- обеспечение функционирования системы управления безопасностью;
- организация системы производственного контроля;
- обеспечение деятельности 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 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 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.

⁹ Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2011. № 1. Ст. 2; Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588; Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ // Собрание законодательства. 2010. № 1. Ст. 5.

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 нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность саморегулируемых организаций и их членов, отсутствует правовая категория «специализированная саморегулируемая организация». В действующих нормативно-правовых актах фактически сложился запрет на осуществление их деятельности на территории всех субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 55.4 Гражданского кодекса 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.

Результаты исследования восьмилетней практики саморегулирования в строительном комплексе показали, что правовая категория «специализированная саморегулируемая организация» может быть раскрыта следующим образом.

Специализированная саморегулируемая организация в сфере строительства (далее также – специализированная саморегулируемая организация) – саморегулируемая организация, члены которой выполняют работы по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту на особо опасных, технически сложных, уникальных объектах, определенных видах 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 СРО, 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.

Применение новой модели общественных отношений при формировании норм права и реализации законотворческой практики, государственная поддержка специализированных саморегулируемых организаций повысит безопасность работ при их выполнении на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах, снизит нагрузку на государственный бюджет и повысит значение деловой репутации саморегулируемых организаций в условиях рыночной экономики.

Выводы

1. Систематизирование принципов и требований, наиболее полно характеризующих государственную политику в сферах повышенного риска причинения вреда, увеличивает 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 принудительное и обременительное изъятие средств из предпринимательского оборота с целью формирования компенсационных фондов для возмещения вреда в случае его причинения, повышает риск коррумпированности и криминальных отношений в экономике и снижает требования по обеспечению безопасности.

4. Специализированная саморегулируемая организация в сфере строительства (далее также – специализированная саморегулируемая организация) – саморегулируемая организация, члены кото-

рой выполняют работы по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту на особо опасных, технически сложных, уникальных объектах, определенных видах 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, применение страхования гражданской ответственности – все это вносит принципиальные изменения в государственную политику в сферах повышенного риска, выводит на качественно новый уровень развитие саморегулируемых организаций в этой сфере и обеспечивает их приоритетное развитие в экономике.

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. Сер. 14: Право. 2011. Вып. 3. С. 72-80.
2. Викторов М.Ю., Ишин А.В., Комаров А.А. и соавт. Саморегулирование в строительной отрасли: учеб.-практ. пособие для руководителей и специалистов саморегулируемых организаций / под ред. М.Ю. Викторова, А.Н. Ларионова. М., 2012. (Сер.: Библиотека НОСТРОЙ. 2-е изд.).
3. Грачев Д.О. Саморегулируемые организации: проблемы определения правового статуса // 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.: 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. М., 2012. 26 с.
14. Саморегулирование в строительной сфере России // Российская архитектурно-строительная энциклопедия / гл. ред. Е.В. Басин. М., 2011. Т. 14. 335 с.
15. Саморегулирование в строительной отрасли: учеб.-практ. пособие. 2-е изд. / под ред. М.Ю. Викторова, А.Н. Ларионова. М., 2012. 808 с. (Библиотека НОСТРОЙ).
16. Мхитарян Ю.И. Глобализация и особенности управления национальной экономикой в современных условиях // Век качества. 2010. № 5. С. 12-14.
17. Мхитарян Ю.И. Национальная безопасность в условиях информационного общества // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 8. С. 101-107.
18. Мхитарян Ю.И. Комплексный подход к обеспечению безопасности и качества в сфере ИКТ // Век качества. 2015. № 1. С. 10-14.

Поступила в редакцию 10.09.17

Yu.I. Mkhitarian

PUBLIC POLICY IN SPHERES OF THE INCREASED RISK AND LEGAL ASPECTS OF SELF-REGULATION DEVELOPMENT

It is shown in the article that obligatory self-regulation and development of self-regulatory organizations with obligatory membership act as modern legal implementers of public policy in spheres of the increased risk, and also interest of the state in the development of this direction.

According to the author, the standards of the legislation regulating activity of self-regulatory organizations and their members contradict norms of the constitutional, civil law, do not create the complete system promoting formation of a modern model of the public relations demanded in society for development of self-regulation and self-regulatory organizations in spheres of the increased risk of infliction of harm.

According to the author, formation of a new legal model of the public relations for development of self-regulation gains strategic character in order that activity of self-regulatory organizations corresponds to public policy in spheres of the increased risk to a large extent.

The article systematizes the principles, requirements of public policy in spheres of the increased risk which realization gains universal character for protection of life, health of a person, a citizen and guarantees of the Russian Federation on their providing.

The current legislation is characterized by incompleteness, discrepancy and conflict nature. The offered model of public relations of self-regulation at the heart of which there are principles, requirements of public policy in spheres of the increased risk of infliction of harm, meets interests of the social state and creates a basis for the priority development of self-regulatory organizations.

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

Мхитарян Юрий Иванович,
доктор экономических наук, академик
Международной академии информатизации, ректор
ОУ ДПО «Международный институт качества бизнеса»
123423, Россия, г. Москва, ул. Народного ополчения, 32
E-mail: mkhitaryan@interecoms.ru

Mkhitaryan Yu.I.,
Doctor of Economics, Academician
of the International Academy of Informatization, Rector
The International Institute of Quality of Business
32, Narodnogo Opolcheniya st., Moscow, Russia, 123423
E-mail: mkhitaryan@interecoms.ru