11.08.2016/09.15

**Национальная безопасность строительной отрасли и развитие саморегулирования**

Национальная безопасность должна быть обеспечена в каждой отрасли. В строительной отрасли она призвана консолидировать усилия федерального органа государственной власти и институтов гражданского общества по реализации стратегии национальной безопасности.

Строительство – комплексная отрасль Она охватывает: сферу связи, информатизацию, энергетику, транспорт, жилищное хозяйство и другие отрасли национальной экономики; объекты капитального строительства федерального, местного, регионального значения; особо опасные, технически сложные, уникальные объекты. Законодательство в строительстве должно формироваться посредством реализации основных принципов, в числе которых (п.п. 7, 8, 9 ст. 2 Градостроительного кодекса РФ):

* осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований технических регламентов;
* осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечение предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятие мер по противодействию террористическим актам;
* осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований охраны окружающей среды и экологической безопасности.

Что следует понимать под угрозой национальной безопасности объектов капитального строительства? Прежде всего, совокупность условий и факторов, создающих потенциальную или реальную опасность причинения вреда.

В ст. 5 определяется, что безопасность зданий и сооружений, а также связанные со зданиями и сооружениями процессы проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации обеспечиваются посредством установления соответствующих обязательных к исполнению требований к безопасности проектных значений параметров зданий и сооружений, качественных характеристик всего жизненного цикла здания или сооружения и характеристик в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, безопасность личности является высшей ценностью, определяющей смысл, содержание и применение законов, деятельность всех ветвей власти и обеспечивающейся правосудием. В то же время как раз безопасность человека, гражданина в строительстве вызывает наибольшую тревогу у общества и государства.

Стали широко известны многочисленные факты гибели людей в результате несоблюдения мер безопасности при строительстве[[1]](#footnote-1) и при выполнении строительных работ ненадлежащего качества[[2]](#footnote-2).

Нередки случаи, когда публичные акционерные общества, например, в сфере связи и информационных технологий, нарушают регистрацию сооружений связи, порядок использования радиочастотного спектра. Невыполнение установленных требований ведет к несоблюдению принципов обеспечения сбалансированного учета экологических, экономических, социальных и иных факторов (в частности, в сфере информационной безопасности, электромагнитной совместимости), что может иметь отрицательные последствия в области обеспечения безопасности.

При строительстве возникают факты нарушения экономической безопасности. Так, при строительстве космодрома «Восточный» возбуждено 36 уголовных дел[[3]](#footnote-3). При освоении бюджетных средств строительство было организовано без утвержденной проектно-сметной документации, подрядчиками становились организации без надлежащего уровня компетентности и квалифицированных кадров. Тихоокеанская мостостроительная компания (ПАО ТМК), которая являлась подрядчиком строительных работ на космодроме «Восточный»,

привлекала к строительству организации, не имеющие должной квалификации и необходимых оборотных средств, не осуществляла надлежащий строительный и финансовый контроль на объекте. В 2015 г. в отношении компании была введена процедура банкротства. Как показывает анализ, в основе экономических преступлений в сфере безопасности, лежат нарушения правил, регулирующих условия осуществления деятельности в строительной отрасли.

В рамках борьбы с нарушениями экономической безопасности выявляются факты коррупции в строительной отрасли[[4]](#footnote-4). Прокуратура не только открывает уголовные дела в отношении администраций муниципалитетов, но и утверждает обвинительные статьи по факту мошенничества с муниципальными квартирами. Исследования Высшей школы экономики показали, что при возведении типичного многоквартирного дома неформальные платежи застройщиков за государственные и муниципальные услуги в разы превышают их официальную стоимость[[5]](#footnote-5) .

По мнению отдельных экспертов, при строительстве дорог коррупция привела к тому, что каждый километр 4-полосной трассы в нашей стране обходится дороже, чем в Европе в 2,5 раза, в США – в 3 раза и в Китае – в 8 раз[[6]](#footnote-6). На реальное строительство дорог направляется только треть ресурсов[[7]](#footnote-7). Применение в строительстве устаревших технологий значительно сокращает гарантированный срок службы дорог. В результате 80% дорожного фонда идет на ремонт существующих дорог и только 20% – на строительство новых. В то же время плохие дороги уменьшают ВВП в среднем на 6–8%. Глава счетной палаты Татьяна Голикова не раз подчеркивала неэффективность использования бюджетных средств в строительстве[[8]](#footnote-8).

Отсюда можно сделать вывод,

что отсутствие доктрины (концепции) национальной безопасности в строительной отрасли само по себе создает угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

Национальная безопасность в строительной отрасли обеспечивается безопасностью территорий (с учетом экологической, социальной безопасности, охраны окружающей среды, требований гражданской обороны и т.д.) и безопасностью объектов капитального строительства.

Безопасность зданий, строений, сооружений позволяет решать задачи в области информационной, энергетической, транспортной, экономической безопасности и т.д. Безопасность объектов капитального строительства обеспечивает защищенность личности, реализацию конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, достойное качество и уровень их жизни, обеспечивает безопасность всех видов, предусмотренных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

В перечне видов безопасности приоритетное место занимает *безопасность личности*, которая является неотъемлемой частью прав и свобод человека, объявлена в Российской Федерации высшей ценностью, обязанностью государства, признается и гарантируется Российской Федерацией, определяет смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного саморегулирования и обеспечивается правосудием.

Таким образом, угрозы национальной безопасности в строительной сфере возникают при создании объектов капитального строительства и проведении работ юридическим лицом любой организационно-правовой формы (федеральным государственным унитарным предприятием, публичным акционерным обществом, государственной корпорацией). Защита безопасности объектов капитального строительства позволяет реализовать основополагающие конституционные нормы Российской Федерации, является важной составной частью обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и государственной политики в сфере защиты национальной безопасности и социально-экономического развития страны.

Безопасность может быть обеспечена при обязательном соблюдении не только требований к технической, технологической, но и к организационной системе.

Почему возникают нарушения безопасности? Во-первых, не всегда выполняются действующие требования. Во-вторых, действующие нормативные правовые акты, регулирующие технологические, технические параметры через систему технического регулирования, не предъявляют обязательные требования к организации деятельности субъекта права, взаимодействию субъектов права и власти. Действующие нормативные правовые акты не в полной мере учитывают все угрозы национальной безопасности.

Для обеспечения безопасности объектов капитального строительства важно учитывать следующие организационные факторы[[9]](#footnote-9):

* соблюдение и защита прав и свобод человека, гражданина;
* законность;
* системность и комплексность политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
* приоритет предупредительных мер;
* взаимодействие всех субъектов права в целях обеспечения безопасности;
* взаимодействие федеральных органов исполнительной власти с институтами гражданского общества.

Недобросовестная конкуренция, коррупция, другие угрозы национальной безопасности возникают тогда, когда на рынке появляются недобросовестные организации, отсутствуют обязательные требования к участникам рынка, происходит демпинг требований к участникам рынка, когда участники рынка не соблюдают принципы и меры обеспечения безопасности.

Проблема безопасности работ на объектах капитального строительства на законодательном уровне не решена. В то же время в соответствии с действующими конституционными нормами, Российская Федерация выступает гарантом обеспечения безопасности жизни, здоровья человека и гражданина. Конституцией Российской Федерации установлено право человека на охрану здоровья (ч. 1 ст. 41). Сокрытие фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность должностных лиц (ч. 3 ст. 41). Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконным действием (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц (ст. 53). Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением (ст. 42). При этом следует отметить, что под окружающей средой понимаются не только объекты естественной природы, но и рукотворные объекты, окружающие человека, в том числе строения, здания, сооружения и пр.

Невозможно реализовать государственную функцию по обеспечению безопасности жизни, здоровья человека, гражданина, окружающей среды и т.д. без обеспечения безопасности (в самом широком смысле этого слова) работ, проводимых на объектах капитального строительства, принимая во внимание все виды угроз национальной безопасности, а также без учета особенностей объектов строительства, систем инженерной инфраструктуры, без комплексного подхода к устранению всех видов угроз национальной безопасности и безопасности видов работ при создании объектов капитального строительства. Все эти задачи можно системно решать путем развития саморегулирования в строительной отрасли [Мхитарян 2012].

Вместо комплексного системного управления обеспечением национальной безопасности, создания приоритета предупредительных мер на законодательном уровне принимаются решения об отмене перечня видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, а также свидетельств о допуске организаций к конкретным работам в соответствии с квалификацией[[10]](#footnote-10). Саморегулируемые организации лишаются конкретных правовых инструментов, позволяющих не допускать на рынок некомпетентные, недобросовестные организации.

Безопасность объектов капитального строительства должна занять свое место в системе обеспечения национальной безопасности. Нарушения безопасности объектов капитального строительства возникают на предприятиях любой организационно-правовой формы. Установленные обязательные требования к безопасности зданий, сооружений на законодательном уровне содержат требования к техническим, технологическим аспектам безопасности, но не определяют обязательные требования к организационным факторам, влияющим на безопасность.

Защита безопасности объектов капитального строительства может быть обеспечена только на основе системы обязательных мер, учитывающих помимо технических и технологических аспектов и организационные аспекты, а также на основе создания эффективной системы саморегулирования в строительной отрасли.

Основное направление обеспечения безопасности в строительной отрасли – развитие обязательной системы саморегулирования. Саморегулирование представляет собой самостоятельную и инициативную деятельность участников рынка, осуществляемую под надзором органов государственного управления. Деятельность саморегулируемых организаций в строительной отрасли регулируется 174 установленными государством императивными нормами, обязательными к исполнению. Однако, несмотря на то, что основная цель саморегулируемых организаций установлена на законодательном уровне, действующие нормы не обеспечивают приоритет предупредительных мер по предупреждению причинения вреда. Отсутствие системности установленных государством требований повлекло за собой демпинг требований к участникам рынка – членам саморегулируемых организаций. Это не только существенно снижает потенциальные возможности системы по регулированию рынка, но и отражается на ее репутации.

Основными организационными и правовыми инструментами, позволяющими саморегулируемым организациям регулировать деятельность участников рынка, являются свидетельства о допуске к работам на объектах капитального строительства и перечень видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства.

Подготовленный Минстроем России Федеральный закон № 938845-6 «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в сфере строительства)» [23] исключает возможность применения саморегулируемыми организациями таких организационно-правовых инструментов, как свидетельство о допуске к работам, перечень видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства. Реализация данного закона, на наш взгляд, приведет к снижению уровня национальной безопасности.

Деятельность системы саморегулирования осуществляется под надзором Ростехнадзора и контролем Минстроя России, решения которого не всегда отвечают требованиям национальной безопасности. В условиях либерализации контрольно-надзорной деятельности контроль со стороны Минстроя России и Ростехнадзора за деятельностью обязательной системы саморегулирования, несомненно, избыточен. Вот почему государственный контроль за деятельностью национальных объединений саморегулируемых организаций (ст. 55.23 ГрК РФ) должен быть исключен из Градостроительного кодекса Российской Федерации. Институт гражданского общества может быть партнером федерального органа исполнительной власти, но не подконтрольной, зависимой организацией. В то же время важно сохранить надзор за деятельностью саморегулируемых организаций и национальных объединений со стороны Ростехнадзора. Только при таких условиях можно будет приступить к обеспечению национальной безопасности в строительной отрасли.

1. # Минтруд: смертность на производстве в России достигла минимума. Доступ: <http://ria.ru/society/20160420/1415652771.html> (проверено 05.07.2016); Смерть на «Зенит-Арене»: рабочий погиб на строительстве стадиона. Доступ: <http://riafan.ru/487339-smert-na-zenit-arene-rabochij-pogib-na-stroitelstve-stadiona> (проверено 05.07.2016); По факту гибели рабочих на стройке в Саратове возбуждено уголовное дело. Доступ: <http://sarnovosti.ru/news.php?ID=39325> (проверено 05.07.2016).

   [↑](#footnote-ref-1)
2. # В лифте ЖК «Алые паруса» погибла дочь известного телеведущего Кочергина. Доступ: <http://www.mk.ru/incident/2016/01/14/v-lifte-zhk-alye-parusa-pogibla-doch-izvestnogo-televedushhego-kochergina.html>(проверено 05.07.2016); В Междуреченске рухнул подъезд жилого дома. Доступ: <http://www.ntv.ru/novosti/1632404/> (проверено 05.07.2016); На трассе Владивосток — Находка в районе поселка Новолитовск рухнул мост. Доступ: <http://www.newsvl.ru/accidents/2016/02/23/144642/> (проверено 05.07.2016).

   [↑](#footnote-ref-2)
3. # Генпрокуратура РФ установила факты многомиллиардных хищений при строительстве космодрома «Восточный». Доступ: <https://www.1tv.ru/news/2015/07/27/14634-genprokuratura_rf_ustanovila_fakty_mnogomilliardnyh_hischeniy_pri_stroitelstve_kosmodroma_vostochnyy> (проверено 05.07.2016).

   [↑](#footnote-ref-3)
4. # Особенности национальной коррупции в строительстве. Доступ: <http://www.elesta1.ru/osobennosti-nacionalnoi-korrupcii-v-stroitelstve/part1> (проверено 05.07.2016).

   [↑](#footnote-ref-4)
5. # Малов А. Прикроют ли чиновникам «строительные кормушки»? Доступ: <http://ardexpert.ru/article/5593> (проверено 05.07.2016).

   [↑](#footnote-ref-5)
6. # Сколько стоят автомобильные дороги в России. Доступ: <http://rosavtodor.ru/activity/world-experience/1519.html> (проверено 05.07.2016).

   [↑](#footnote-ref-6)
7. [Почему в России плохие дороги?](https://rhinospike.com/script_requests/KingAlm/1389/) Доступ: <https://rhinospike.com/script_requests/KingAlm/1389/> (проверено 05.07.2016). [↑](#footnote-ref-7)
8. # «2015 год был упущен». Доступ: <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2016/02/03/626586-2015-god-bil-upuschen> (проверено 05.07.2016).

   [↑](#footnote-ref-8)
9. О безопасности: Федеральный закон от 28.12.2010№ 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015). Доступ: http://www.consultant.ru/document/cons\_doc\_LAW\_108546/ (проверено 05.07.2016). [↑](#footnote-ref-9)
10. # Проект федерального закона №938845-6 «О внесении изменений Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации (в части совершенствования законодательства о саморегулируемых организациях в сфере строительства)». Доступ: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=138858> (проверено 05.07.2016 г.).

    [↑](#footnote-ref-10)