

Деятельность саморегулируемых организаций в строительстве и основы обеспечения безопасности

Ю.И. МХИТАРЯН

Председатель Комитета по строительству объектов связи, телекоммуникаций и информационных технологий Национального объединения строителей, Генеральный директор НП СРО «СтройСвязьТелеком», д.э.н, академик Международной Академии Информатизации

Правовую основу обеспечения безопасности составляют Конституция Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, Федеральный закон «О безопасности» [1-3], другие федеральные законы, нормативно правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности.

Конституцией Российской Федерации определено, что безопасность находится в ведении Российской Федерации. Политика государства в соответствии с Конституцией РФ направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь, охрану труда и здоровья людей, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности, возмещение причиненного вреда, охрана природы, окружающей среды, обеспечение экологической безопасности. Базовые принципы саморегулирования стройкомплекса реализуют конституционные нормы РФ, основные положения Федерального закона «О безопасности» и др. федеральные законы и нормативно – правовые акты.

Принятой 13 мая 2009 г. «Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.» [4] определено, что в числе основных направлений обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны.

Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 г. №390-ФЗ определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экономической безопасности, безопасности личности, всех видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

В соответствии с законом такими принципам, применительно к градостроительной деятельности, являются:

- Соблюдение и защита прав человека и гражданина
- Системность и комплексность применения мер обеспечения безопасности

- Приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности
- Взаимодействие органов государственного управления с общественными объединениями, международными организациями в целях обеспечения безопасности

Деятельность по обеспечению безопасности включает в себя:

- Прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз безопасности
- Определение основных направлений государственной политики и стратегическое планирование в области обеспечения безопасности
- Правовое обеспечение в области обеспечения безопасности
- Разработка и применение комплекса оперативных и долговременных мер по выявлению, предупреждению и устранению угроз безопасности
- Локализация и нейтрализация последствий проявления угроз безопасности
- Применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности
- Организация научной деятельности в области обеспечения безопасности
- Финансирование расходов на обеспечения безопасности
- Международное сотрудничество в целях обеспечения безопасности
- Осуществление других мероприятий в области обеспечения безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации

Реализуя основные принципы и организуя деятельность по обеспечению безопасности, разрабатывая и реализуя меры в целях обеспечения безопасности, всегда надо оценивать их эффективность, также как надо оценивать эффективность деятельности федеральных органов, региональных органов управления и местного управления в части обеспечения безопасности, в том числе в градостроительной сфере.

Градостроительный кодекс Российской Федерации [3] учитывает требования закона «О безопасности», его принципы и положения по организации деятельности в сфере безопасности. И это стало главной отличительной чертой саморегулируемых организаций в строительной отрасли.

Основные принципы законодательства о градостроительной деятельности рассматривают безопасность одной из целей, обеспечивающей устойчивое развитие территорий. В числе двенадцати основных принципов законодательства о градостроительной деятельности следующие:

- 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;
- осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований сохранения объектов культурного наследия и особо охраняемых природных территорий;
- возмещение вреда, причиненного физическим, юридическим лицам.

При подготовке материалов по обоснованию проектов схем территориального планирования Российской Федерации в обязательном порядке должны учитываться, включать в себя перечень основных факторов риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Виды работ по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству и реконструкции, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства, должны выполняться индивидуальными предпринимателями или юридическими лицами, имеющими свидетельства о допуске к таким видам работ.

Основными целями саморегулируемых организаций в строительной отрасли являются:

1. Предупреждение причинения вреда
 - Жизни или здоровью физических лиц
 - Имуществу физических или юридических лиц
 - Государственному или муниципальному имуществу
 - Окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений
 - Объектам культурного наследия

вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций.

2. Повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществление архитектурно – строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства.

Как видим, разработка предупредительных мер причинения вреда в полной мере совпадает с требованиями Федерального закона «О безопасности» [2]. Здесь надо также отметить, что признавая, что виды работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, установление перечня видов работ осуществляет федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно – правовому регулированию в сфере строительства, архитектуры, градостроительства [3], с научной точки зрения, определение перечня видов работ продолжает оставаться дискуссионным. Действующий перечень, по мнению руководителей многих органов законодательной, исполнительной власти, ученых, экспертов и практиков, требует своего совершенствования [5].

В современной экономике в условиях непрерывного развития научно-технического прогресса риск возникновения причинения вреда человеку, техногенных, природных катастроф непрерывно растет. В связи с этим в основу новой модели социально-экономического развития страны должны быть обязательно положены принципы обеспечения безопасности.

Требования саморегулируемых организаций строительного комплекса обязательно должны быть направлены на оценку угроз безопасности, планирование, разработку

предупредительных и применение специальных экономических мер в целях обеспечения безопасности посредством коллективной имущественной ответственности, установления оптимальных и достаточных требований к специалистам, организации деятельности, контролю, ресурсам.

Возникает вполне уместный вопрос, как определить, какие виды работ влияют на безопасность объектов капитального строительства? Ответ лишь один: любые виды работ, вследствие недостатка которых может быть нарушена безопасность, независимо от ее вида, должны войти в этот перечень.

Если выполнение строительных работ может привести к нарушению механической безопасности, значит, данный вид работ должен быть включен в перечень видов работ, влияющих на безопасность. Если же при производстве определенных работ возможно нарушение пожарной безопасности, то и их необходимо включить в упомянутый перечень. При этом очень важно учитывать один из основных принципов обеспечения безопасности – системность и комплексность [2].

Исходя из вышеизложенного, все виды строительных работ на объектах капитального строительства, влияющие на безопасность этих объектов, должны быть включены в перечень видов работ стройкомплекса, влияющих на безопасность.

Правовую основу обеспечения безопасности необходимость принятия специальных экономических мер не следует подменять терминами «административный барьер», «избыточное административное регулирование», «условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской деятельности».

Чтобы до конца убедиться в этом дополнительно можно вспомнить, что означают эти понятия.

Административный барьер – действие органов исполнительной власти, выраженное в виде принятия нормативных, распорядительных документов, противоречащих действующему законодательству.

Избыточное административное регулирование – дублирование административного регулирования различными органами госуправления; последовательность действий, исключение которых не приводит к снижению качества предоставления государственных услуг.

Условия, необоснованно затрудняющие ведение предпринимательской деятельности – положения законодательных актов, противоречащие принципам правового регулирования и вводящие избыточное административное ограничение, которое способствует возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской деятельности.

Разве действия, направленные на применение специальных экономических мер могут быть отнесены к административному барьеру, к избыточному административному регулированию, к условиям, необоснованно затрудняющим ведение предпринимательской деятельности.

Нужно ли для этого обращаться к приказам?

О чем можно говорить когда участники, например, предлагают исключить из перечня видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, работы в составе инженерно-гидрометеорологических изысканий и инженерно-технических изысканий, виды работ по подготовке: проектной документации, технологических решений, проектов мероприятий по охране окружающей среды, обеспечению доступа маломобильных групп населения, проектов противодымной вентиляции, наружных сетей электроснабжения до 35 кВт и т.д.

Исключить, то есть допустить к их выполнению некомпетентные организации. Как можно не учитывать то, что оказывает непосредственное влияние на безопасность объектов капитального строительства? Потеря контроля за безопасностью и качеством производства работ на начальной стадии инвестиционного цикла приведет к значительному увеличению числа случаев причинения вреда, катастроф.

Такой подход нельзя классифицировать иначе как политика без здравого смысла.

Любые виды работ, вследствие недостатка которых на объекте капитального строительства может быть нарушена безопасность, должны войти в «Перечень видов работ стройкомплекса, оказывающих влияние на безопасность объектов капитального строительства».

Действия, направленные на применение специальных экономических мер никак не могут быть отнесены ни к административному барьеру, ни к избыточному административному регулированию, ни к условиям, необоснованно затрудняющим ведение предпринимательской деятельности.

Не менее абсурдны предложения по исключению из перечня видов работ по строительству следующих работ: устройство и демонтаж систем вентиляции и кондиционирования воздуха, электротехнических установок, оборудования, систем автоматики и сигнализации, или монтажных (кроме монтажа подъемно-транспортного оборудования и лифтов) и пусконаладочных работ (кроме пусконаладочных работ подъемно-транспортного оборудования и лифтов). А между тем от их выполнения напрямую зависит безопасность объектов капитального строительства. К монтажным и пусконаладочным работам, к квалификации исполнителей и организации работ предъявляются достаточно высокие требования: если они выполняются специализированными организациями, то на них также должны распространяться установленные квалификационные требования, требования к организации работ и т.д.

Другие предложения от участников рынка касаются исключения из перечня видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, работы по устройству внутренних инженерных систем и оборудования зданий и сооружений,

например, устройство и демонтаж систем водопровода и канализации, отопления, вентиляции и кондиционирования воздуха, электроснабжения, жизнеобеспечения зданий и сооружений, генподряд и т.д.

Бизнес в погоне за доходами, по сути, отторгает необходимость высокой квалификации специалистов, имущественной, социальной ответственности. Даже работы по генподряду он готов свести к посредническим услугам между властью и подрядными организациями. Но генеральный подрядчик организует работу, отвечает за безопасность объектов капитального строительства, и от него в первую очередь зависит организация работ, безопасность объектов, обеспечение безопасности работ участниками строительства.

Конечно, действующий перечень видов работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства, требует совершенствования, но не для увеличения числа случаев причинения вреда человеку, обществу и государству. Он должен учитывать исключительно все виды работ, влияющих на безопасность объектов капитального строительства. Для наглядности обратимся к некоторым примерам.

Скорость перемещения оптического кабеля при задувке в пластмассовые трубопроводы достигает 100 метров в минуту, а неправильная организация работ может привести к несчастным случаям. Или, скажем, известно, что затухание кабеля при любых температурных режимах должна соответствовать требованиям заказчика. При несоответствии же необходимым параметрам возникает не просто увеличение расходов, срывы сроков строительства, но и снижение надежности, безопасности единой сети электросвязи. А неправильно выбранные муфты для монтажа кабелей приводят к невозможности передачи электромагнитного импульса, его искажению, необходимости перемонтировать. Ущерб от неквалифицированной организации работ только на отдельных участках составил сотни тысяч долларов. Допущенный брак при подвеске, неправильном способе крепления оптического кабеля на опорах через 2 года привел к его разрушению и замене, а ущерб составил несколько миллионов долларов.

Вот еще ряд примеров:

- В результате некачественного монтажа антенны базовой станции на крыше здания произошло разрушение ее крепления, падение, что привело к гибели людей.
- Ошибка при подключении телекоммуникационного оборудования к электросети привела к короткому замыканию и повреждению установленного оборудования.
- При монтаже радиопередающего устройства допущенная ошибка при ориентации антенны привела к тому, что в зоне повышенного уровня электромагнитного излучения оказались детский сад, школа, жилые дома.
- Неправильно проведенные строительные-монтажные и пусконаладочные работы радиооборудования создали помехи радиоэлектронным средствам самолета. Самолет потерпел катастрофу, экипаж погиб.

- Нарушение схемы подключения при монтаже оборудования электропитания в Центре обработки данных привело к пожару, гибели людей, нанесению ущерба имуществу.

Назначение Перечня видов работ стройкомплекса, влияющих на безопасность, – обеспечить соответствие принципам правового регулирования, законодательству, соответствие Конституции РФ, Федеральному закону от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности», Градостроительному кодексу РФ от 29.12.2004 № 190-ФЗ. ***Проблема, которая должна решаться правовым регулированием, – обеспечить безопасность видов работ, выполняемых на объектах капитального строительства, не допустить причинение вреда*** жизни и здоровью людей, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных, растений, объектам культурного наследия.

Резюмируя вышесказанное, отметим: ***не следует подменять понятия и специальные экономические меры в целях обеспечения безопасности и подводить их под административные барьеры;*** нельзя игнорировать право человека и гражданина на безопасность, а экономику страны – на право быть конкурентной, создавая лучшие или адекватные условия для жизни людей.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации
2. Федеральный закон от 28.12.2010 N 390-ФЗ «О безопасности»
3. Градостроительный кодекс РФ от 29.12.2004 N 190-ФЗ
4. Стратегия национальной безопасности
5. Приказ Минрегиона России от 30 декабря 2009 г. № 624