

Электронный научный журнал «Век качества» ISSN 2500-1841 <http://www.agequal.ru>

2022, №2 http://www.agequal.ru/pdf/2022/AGE_QUALITY_2_2022.pdf

Ссылка для цитирования этой статьи:

Салиева Р.Н. Правовые аспекты саморегулирования предпринимательской деятельности в строительной отрасли и обеспечение безопасности окружающей среды // Электронный научный журнал «Век качества». 2022. №2. С. 38-52. Режим доступа: <http://www.agequal.ru/pdf/2022/222002.pdf> (доступ свободный). Загл. с экрана. Яз. рус., англ.

УДК 346.7

Правовые аспекты саморегулирования предпринимательской деятельности в строительной отрасли и обеспечение безопасности окружающей среды

*Салиева Роза Наильевна,
доктор юридических наук, профессор,
главный научный сотрудник, заведующая лабораторией правовых проблем
недропользования, экологии и топливно-энергетического комплекса
Института проблем экологии недропользования
Академии наук Республики Татарстан
Даурская, 28, Казань, Республика Татарстан, 420087*

Впервые о необходимости развития саморегулирования в Российской Федерации было указано в Федеральном законе от 18.07.1995 г. № 108-ФЗ «О рекламе»¹. В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года² развитие механизмов саморегулирования предпринимательского сообщества определено одним из условий перехода к инновационному социально ориентированному государству.

Наибольшее развитие саморегулирование в предпринимательской деятельности получило в форме обязательного членства в строительной отрасли. Императивные нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации (ГрК РФ) определили условия развития института саморегулирования.

Вместе с тем действующие правовые нормы ГрК РФ не обеспечивают в полной мере вопросы защиты жизни, здоровья человека, животного, растительного мира, охраны окружающей среды, а также экологического

¹О рекламе: Федеральный закон от 18.07.1995 № 108-ФЗ [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7234/?ysclid=l4xw4d2m5f393911091 (дата обращения 27.06.2022 г.).

²О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/?ysclid=l4xw71ybab381557400(дата обращения 27.06.2022 г.).

менеджмента. Фактически основными регуляторными функциями саморегулируемых организаций являются разработка стандартов, правил предпринимательской деятельности, формирование дополнительной имущественной ответственности.

Цель статьи: рассмотреть нормы права о саморегулируемых организациях в строительной отрасли и о деятельности саморегулируемых организаций по обеспечению безопасности при проведении работ на объектах строительства.

Ключевые слова: саморегулируемые организации, требования к участникам саморегулирования, охрана окружающей среды, экологический менеджмент.

В современном мире вопросам экологии, окружающей среды, безопасности работ уделяется первостепенное внимание. Особенно актуальны эти вопросы при создании, развитии трубопроводной транспортной системы, осуществлении международных нефтегазовых трубопроводных проектов, выполнении работ на особо опасных, технически сложных и уникальных объектах, объектах строительства федерального, регионального, местного значения. В связи с развитием института саморегулирования решение вопросов экологии, окружающей среды необходимо обеспечивать правовыми средствами, определяющими деятельность саморегулируемых организаций.

Под саморегулированием понимается самостоятельная, независимая и инициативная деятельность, которая осуществляется субъектами предпринимательской или профессиональной деятельности. Содержанием саморегулирования обычно рассматривается разработка и установление требований, стандартов, правил предпринимательской деятельности, а также контроль за их соблюдением.

Первым законодательным актом в области саморегулирования в Российской Федерации, которым были установлены права органов саморегулирования, был Федеральный закон от 18.07.1995 г. № 108-ФЗ

«О рекламе»³. Органами саморегулирования в области рекламы рассматривались общественные организации (объединения), ассоциации и союзы юридических лиц. На основе норм федерального закона они стали привлекаться к участию в разработке требований к рекламе, к проведению независимой экспертизы рекламы на предмет установления и соответствия требованиям законодательства Российской Федерации о рекламе и направлении соответствующих рекомендаций рекламодателям, рекламопроизводителям и рекламораспространителям.

Органы саморегулирования были обязаны направлять в органы прокуратуры материалы и обращаться в федеральные органы исполнительной власти в связи с нарушением законодательства Российской Федерации о рекламе, предъявлять в установленном порядке иски в суд, арбитражный суд в интересах потребителя рекламы, в том числе неопределенного круга потребителей рекламы в случае нарушения их прав.

Особенное значение для развития института саморегулирования имели:

- Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах»⁴, установивший важность приоритетного развития системы саморегулируемых организаций;
- Федеральный закон от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁵;
- Федеральный закон от 22.07.2008 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и

³О рекламе: Федеральный закон от 18.07.1995 № 108-ФЗ [Электронный ресурс]. - Режим доступа:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7234/?ysclid=l4xw4d2m5f393911091(дата обращения 27.06.2022 г.).

⁴О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах: Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/19750>(дата обращения: 27.06.2022).

⁵О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (последняя редакция)[Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/(дата обращения: 27.06.2022 г.).

отдельные законодательные акты Российской Федерации», о введении главы 6.1 в ГрК РФ «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства»⁶.

В соответствии с Федеральным законом от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» основные определяющие регуляторной функции саморегулируемых организаций: наличие стандартов и правил предпринимательской деятельности; обеспечение саморегулируемой организацией дополнительной имущественной ответственности каждого ее члена перед потребителями произведенных товаров (работ, услуг) и иными лицами, которая может быть обеспечена созданием системы личного и (или) коллективного страхования; формированием компенсационного фонда.

Согласно ст. 3 Федерального закона от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»⁷, разработка, принятие стандартов и обеспечение дополнительной имущественной ответственности - принципиально важные правовые инструменты, позволяющие объективно регулировать деятельность участников саморегулирования. Вместе с тем, в строительной отрасли обеспечение коллективной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных работ и иными лицами рассматривается исключительно через формирование компенсационных фондов за счет денежных взносов участников саморегулируемой организации.

⁶О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 22.07.2008 № 148-ФЗ (последняя редакция)[Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78648/ (дата обращения: 27.06.2022).

⁷О саморегулируемых организациях: Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72967/(дата обращения: 27.06.2022 г.).

Основные цели саморегулируемых организаций в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства:

1) обеспечение безопасности жизни, здоровья физических лиц, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства и выполняются членами саморегулируемых организаций;

2) повышение качества выполнения инженерных изысканий, осуществления работ в области проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, сноса объектов капитального строительства, создания объектов инженерной инфраструктуры;

3) обеспечение исполнения членами саморегулируемых организаций обязательств по договорам подряда на выполнение инженерных изысканий, на подготовку проектной документации, по договорам строительного подряда, заключенным с использованием конкурентных способов определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) в соответствии с законодательством Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Исходя из требования императивных норм права к стандартам и внутренним документам саморегулируемой организации, саморегулируемая организация обязана разработать требования к осуществлению предпринимательской деятельности, формированию компенсационного фонда возмещения вреда и компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств, к реестру членов саморегулируемой организации,

процедуре рассмотрения жалоб, анализу деятельности своих членов, требования к размеру, порядку расчета и уплаты вступительного взноса, членских взносов.

Вместе с тем, минимальные требования к членам саморегулируемой организации, выполняющим инженерные изыскания, осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, утвержденные Постановлением Правительства РФ от 11 мая 2017 г. № 559⁸, устанавливаются императивной нормой в отношении кадрового состава дифференцированно в области инженерных изысканий, подготовки проектной документации, осуществления строительства и на основе диспозитивных требований в отношении документов, устанавливающих порядок организации и проведения у члена саморегулируемой организации контроля качества выполненных работ.

Так, например, минимальными требованиями к члену саморегулируемой организации, выполняющему инженерные изыскания для подготовки проектной документации, строительства и реконструкции особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, за исключением объектов использования атомной энергии, в отношении кадрового состава являются:

а) наличие у члена саморегулируемой организации в штате по месту основной работы:

- не менее 2 работников, занимающих должности руководителей (генеральный директор (директор), и (или) технический директор, и (или) их заместители, и (или) главный инженер) (далее - руководители), имеющих высшее образование по

⁸ Об утверждении минимальных требований к членам саморегулируемой организации, выполняющим инженерные изыскания, осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, реконструкцию, капитальный ремонт особо опасных, технически сложных и уникальных объектов: Постановление Правительства РФ от 11.05.2017 № 559 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/111519/>(дата обращения: 28.06.2022 г.).

специальности или направлению подготовки в области строительства соответствующего профиля, стаж работы по специальности не менее 5 лет и являющихся специалистами по организации инженерных изысканий, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области инженерных изысканий и архитектурно-строительного проектирования;

- не менее 3 специалистов технических, и (или) энергомеханических, и (или) контрольных, и (или) других технических служб и подразделений, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области инженерных изысканий не менее 5 лет;

б) наличие у руководителей и специалистов квалификации, подтвержденной в порядке, установленном внутренними документами саморегулируемой организации, с учетом требований законодательства Российской Федерации;

в) повышение квалификации в области инженерных изысканий руководителей и специалистов, осуществляемое не реже одного раза в 5 лет.

Другой пример. Минимальными требованиями к члену саморегулируемой организации, осуществляющему строительство, реконструкцию и капитальный ремонт особо опасных, технически сложных и уникальных объектов, за исключением объектов использования атомной энергии, в отношении кадрового состава являются:

а) наличие у члена саморегулируемой организации в штате по месту основной работы:

- не менее 2 работников, занимающих должности руководителей, имеющих высшее образование по специальности или направлению подготовки в области строительства соответствующего профиля, стаж работы по специальности не менее 5 лет и являющихся

- специалистами по организации строительства, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области строительства, а также не менее 3 специалистов, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области строительства не менее 5 лет, - в случае, если стоимость работ, которые член саморегулируемой организации планирует выполнять по одному договору о строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, составляет не более 60 миллионов рублей;
- не менее 2 руководителей, имеющих высшее образование по специальности или направлению подготовки в области строительства соответствующего профиля, стаж работы по специальности не менее 5 лет и являющихся специалистами по организации строительства, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области строительства, а также не менее 4 специалистов, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области строительства не менее 5 лет, - в случае, если стоимость работ, которые член саморегулируемой организации планирует выполнять по одному договору о строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, составляет не более 500 миллионов рублей;
 - не менее 2 руководителей, имеющих высшее образование по специальности или направлению подготовки в области строительства соответствующего профиля, стаж работы по специальности не менее 5 лет и являющихся специалистами по организации строительства, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области строительства, а также

- не менее 5 специалистов, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области строительства не менее 5 лет, - в случае, если стоимость работ, которые член саморегулируемой организации планирует выполнять по одному договору о строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, составляет не более 3 миллиардов рублей;
- не менее 3 руководителей, имеющих высшее образование по специальности или направлению подготовки в области строительства соответствующего профиля, стаж работы по специальности не менее 5 лет и являющихся специалистами по организации строительства, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области строительства, а также не менее 6 специалистов, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области строительства не менее 5 лет, - в случае, если стоимость работ, которые член саморегулируемой организации планирует выполнять по одному договору о строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, составляет не более 10 миллиардов рублей;
 - не менее 3 руководителей, имеющих высшее образование по специальности или направлению подготовки в области строительства соответствующего профиля, стаж работы по специальности не менее 5 лет и являющихся специалистами по организации строительства, сведения о которых включены в национальный реестр специалистов в области строительства, а также не менее 7 специалистов, имеющих высшее профессиональное образование соответствующего профиля и стаж работы в области

строительства не менее 5 лет, - в случае, если стоимость работ, которые член саморегулируемой организации планирует выполнять по одному договору о строительстве, реконструкции и капитальном ремонте объектов капитального строительства, составляет 10 миллиардов рублей и более;

б) наличие у руководителей и специалистов квалификации, подтвержденной в порядке, установленном внутренними документами саморегулируемой организации, с учетом требований законодательства Российской Федерации;

в) повышение квалификации в области строительства руководителей и специалистов, осуществляемое не реже одного раза в 5 лет;

г) наличие у члена саморегулируемой организации системы аттестации работников, подлежащих аттестации по правилам, установленным Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору, в случае, если в штатное расписание такого члена включены должности, в отношении выполняемых работ по которым осуществляется надзор указанной Службой и замещение которых допускается только работниками, прошедшими такую аттестацию.

Анализ установленных требований показывает, что императивные требования к членам саморегулируемой организации не обеспечивают системного подхода для достижения основных целей саморегулируемых организаций - предупреждения причинения вреда окружающей среде, жизни или здоровью физических лиц, животных и растений.

Отсутствие должного внимания в нормативно-правовом акте к охране окружающей среды, экономической безопасности не согласовывается с конституционными положениями, определившими высшей ценностью права и свободы человека, не допускающих сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей,

устанавливающие права каждого человека на благоприятную окружающую среду и обязанностью каждого сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

В современных условиях управление проектами на федеральных, региональных, местных объектах, особо важных, технически сложных, уникальных объектах, управление международными нефтегазовыми трубопроводами, строительными проектами должно быть в полном смысле слова экологическим. Саморегулируемые организации должны обеспечить баланс между интересами участников проектов и интересами обеспечения необходимого качества окружающей среды.

Как показывает анализ международной практики, комплекс целей, подходов, ориентиров для формирования экологического сознания, решения проблем экологического развития, повышения ответственности за экологические последствия всех управленческих решений определяется основными документами, формирующими и предъявляющими требования международных стандартов ISO 14000. Центральным документом этой серии международных стандартов считается ISO 14001 «Спецификация и руководство по использованию системы экологического менеджмента».

В системе национальных стандартов разработан и принят ГОСТ Р ИСО 14001-2016 «Системы экологического менеджмента. Требования к руководству по применению»⁹, цель которого предложить организациям подход для защиты окружающей среды. Стандарт устанавливает требования, позволяющие организации достигнуть намеченных результатов, которые установлены для системы экологического менеджмента.

Включение в перечень минимальных требований к членам саморегулируемой организации, выполняющим инженерные изыскания,

⁹ГОСТ Р ИСО 14001-2016 «Системы экологического менеджмента. Требования к руководству по применению»: Национальный стандарт РФ (утв. приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 29 апреля 2016 г. № 285-ст)[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/71544070/> (дата обращения: 28.06.2022 г.).

осуществляющим подготовку проектной документации, строительство, соответствия в деятельности требованиям национального стандарта ГОСТ Р ИСО 14001 должно стать важным правовым инструментом для достижения конституционных требований по охране окружающей среды, жизни и здоровья человека, животных и растений.

Выводы

1. Переход к инновационному социально ориентированному государству тесно связан с совершенствованием правового механизма саморегулирования, обеспечением безопасности окружающей среды. Однако действующие нормы Градостроительного кодекса Российской Федерации, регулирующие деятельность саморегулируемых организаций в сферах инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, в полной мере не отражают требования по обеспечению безопасности окружающей среды, жизни и деятельности человека.

2. Конституционными нормами вопросам экологии окружающей среды, создания условий, обеспечивающих достойную жизнь, безопасность человека, уделяется первостепенное внимание. С самого начала развития системы саморегулирования органам саморегулирования отводилась важная роль во взаимодействии с органами власти для регулирования предпринимательской деятельности, совершенствования законодательства Российской Федерации.

3. В соответствии с нормами Федерального закона от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» и главой 6.1 ГрК РФ «Саморегулирование в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства», снижена значимость

взаимодействия саморегулируемых организаций с органами власти, участия саморегулируемых организаций в формировании нормативно-правовых актов; основными регуляторными функциями саморегулируемых организаций являются разработка стандартов, правил предпринимательской деятельности, формирование дополнительной имущественной ответственности.

4. В Градостроительном кодексе Российской Федерации регулирование деятельности саморегулируемых организаций осуществляется на основе императивных норм, которыми не гарантируется в необходимой мере обеспечение требований безопасности жизни, здоровья человека, животного, растительного мира, охраны окружающей среды. Установленные императивными нормами минимальные требования к членам саморегулируемых организаций должны учитывать обязательность применения национальных стандартов, раскрывающих требования к системе экологического менеджмента для разработки и реализации предупредительных мер по обеспечению безопасности жизни, здоровья человека, животного, растительного мира, охраны окружающей среды.

Список литературы

1. Салиева Р.Н. Вопросы гармонизации законодательства государств - членов ЕАЭС в сфере установления ограничений, необходимых для целей обеспечения безопасности, охраны жизни и здоровья человека, охраны окружающей среды // Казанский международный конгресс евразийской интеграции - 2021. - Казань, 2021. - С. 194-202.
2. Салиева Р.Н. Комплаенс-риски организаций топливно-энергетического комплекса в сфере недропользования // Университетские правовые

- диалоги "Право и экология". Материалы Международной научно-практической конференции. - Челябинск, 2021. - С. 340-344.
3. Салиева Р.Н. § 1.10. Организационно-правовой механизм обеспечения биологической безопасности в Российской Федерации // Правовые основы биоэкономики и биобезопасности /отв. редакторы А.А. Мохов, О.В. Сушкова. – М., 2020. – С. 95-104.
 4. Салиева Р.Н. Нормативное обеспечение проектирования разработки нефтяных месторождений//Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). - 2020. - № 3 (67). - С. 48-55.
 5. Салиева Р.Н. Институт саморегулирования как правовое средство стимулирования развития самоорганизации в сфере предпринимательства в топливно-энергетическом комплексе современной России //Конкурентное право. - 2019. - № 4. - С. 16-21.
 6. Салиева Р.Н. Правовое регулирование отношений в сфере обеспечения экологической и энергетической безопасности // Национальная безопасность в экологической сфере: проблемы теории и практики: Сборник материалов Международной научно-практической конференции. / отв. редактор Н.В. Хураськина. – Чебоксары: Чувашский государственный университет имени И.Н. Ульянова, 2017. – С. 247-258.

Legal aspects of self-regulation of business activities in the construction industry and ensuring environmental safety

*Salieva Roza Nailievna,
Doctor of Law, Professor, Chief Researcher, Head of the laboratory
of legal problems of subsoil use, ecology and the fuel and energy complex,
Institute of Subsoil Use Ecology Problems,
Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan*

For the first time, the need to develop self-regulation in the Russian Federation was indicated in the Federal Law of 18.07.1995 No. 108-FZ "On Advertising." In the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2020, the development of self-regulation mechanisms for the entrepreneurial community is determined by one of the conditions for the transition to an innovative socially oriented state.

Self-regulation in entrepreneurial activity received the greatest development in the form of compulsory membership in the construction industry. The imperative norms of the Urban Planning Code of the Russian Federation (GrK of the Russian Federation) determined the conditions for the development of the institute of self-regulation.

At the same time, the current legal norms of the GrK of the Russian Federation do not fully ensure the protection of life, human health, wildlife, flora, environmental protection, as well as environmental management. In fact, the main regulatory functions of self-regulatory organizations are the development of standards, rules for entrepreneurial activity, the formation of additional property liability.

The purpose of the article: to consider the rules of law on self-regulatory organizations in the construction industry and on the activities of self-regulatory organizations to ensure safety during work at construction sites.

Keywords: self-regulatory organizations, requirements for participants in self-regulation, environmental protection, environmental management.