

УДК 346.7

Александр Григорьевич Федорец,
канд. техн. наук, доцент
(Российский государственный
социальный университет)
[E-mail: ibt@ohsi.ru](mailto:ibt@ohsi.ru)

Alexander Grigorievich Fedorets,
PhD of Sci. Eng.,
Associate Professor
(Russian State Social University)
[E-mail: ibt@ohsi.ru](mailto:ibt@ohsi.ru)

**АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ СТРОИТЕЛЬНОГО
ПРОИЗВОДСТВА**

**ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF SAFETY
OF CONSTRUCTION ACTIVITY**

Аннотация

В настоящей статье автор рассматривает по большей части юридические проблемы, касающиеся состояния нормативного правового регулирования безопасности строительного производства. В целом, эти проблемы обусловлены затянувшимся переходным периодом от командно-административной системы управления общественным хозяйством бывшего СССР к правовому регулированию многоукладной экономики современной России.

В формально-юридическом поле эти проблемы проявляются в отсутствии единого представления о сущности ключевых юридических понятий «нормативный правовой акт» и «обязательное требование», в смешении понятий «регулирование» и «управление», «контроль» и «надзор». На практике это приводит, с одной стороны, к избыточному государственному вмешательству в деятельность частных хозяйствующих субъектов, а с другой - к практически полному отсутствию культуры корпоративного менеджмента в сфере безопасности.

Именно в сфере строительства эти проблемы проявляются наиболее отчетливо, поскольку в этой сфере тесно пересекаются, с одной стороны, градостроительные (гражданско-правовые) отношения различных хозяйствующих субъектов (участников строительства) и, с другой стороны, социально-трудовые отношения между «работодателем» и «наемным работником», включая «охрану труда».

Решение этих проблем непосредственно связано не только с открытием возможностей для развития строительной отрасли и внедрения прогрессивных методов и технологий строительного производства, но и с развитием современных систем менеджмента безопасности строительного производства. Именно корпоративный менеджмент позволяет сохранять жизнь и здоровье участников строительства более успешно и эффективно чем государственное регулирование.

Ключевые слова: безопасность строительного производства, нормативный правовой акт, государственное регулирование, государственный надзор, охрана труда

Abstract

In this article, the author considers, for the most part, juridical problems relating to the state of legal regulation of safety in construction. In general, these problems are caused by a protracted transition period from the command and administrative system of managing the public economy of the former USSR to the legal regulation of the multiform economy of modern Russia.

In the formal legal field, these problems are manifested in the absence of a common understanding of the essence of the key legal concepts "legal act" and "mandatory requirement" and in the confusion of the concepts "regulation" and "management", "control" and "supervision." In practice, this leads to excessive state intervention in the activities of private economic entities and to the almost complete absence of corporate management in the sphere of occupational safety.

It is in the sphere of construction that these problems are manifested most clearly, since in this sphere the town-planning (civil-law) relations of various economic entities (construction participants) and, on the other hand, the social and labor relations between the "employer" and "employee", including "labor protection" are closely intersect.

The solution of these problems is directly connected not only to arise of opportunities for the development of the construction industry and the implementing of progressive methods and technologies of construction, but also it is connected to development of modern safety management systems in the construction industry. That is corporate management allows to save the lives and health of construction participants more successfully and effectively than government regulation.

Keywords: safety of construction production, normative legal act, state regulation, state supervision, labor protection

Проблемы нормативного правового регулирования безопасности строительного производства действительно являются актуальными. И вовсе не потому, что они только что возникли и являются новыми. Возникли эти проблемы одновременно с принятием новой Конституции России в 1993 году, провозгласившей современную Россию **правовым** государством. Главным отличием действующей Конституции РФ является явное разделение различных видов собственности, провозглашение свободы предпринимательства и неприкосновенности частной собственности. Эти положения в дальнейшем получили развитие в основополагающих принципах гражданского права: равенства участников гражданских отношений, неприкосновенности собственности, свободы договора, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в частные дела, необходимости беспрепятственного осуществления гражданских прав (ст.1 ГК РФ).

В бывшем СССР министерства и ведомства **единого** работодателя, непосредственно управляли отраслями **единого** народного хозяйства. Такая система **управления** справедливо получила название «командно-административной», поскольку и центры компетенций, и центры ответственности находились на самом верху пирамиды управления (в Совете Министров СССР). В многоукладной экономике современной России частные хозяйствующие субъекты (предприятия) осуществляют свою деятельность исключительно «на свой риск» (ст.2 ГК РФ). Поэтому непосредственное **«управление»** частными

предприятиями со стороны третьих лиц, включая государственные органы, полностью исключается. По этой же причине в правовом государстве исключается и «контроль за деятельностью» частных хозяйствующих субъектов.

В многоукладной экономике вместо властных (командно-административных) инструментов прямого управления отдельными субъектами народного хозяйства применяются правовые меры государственного **регулирования** экономики в целом или отдельных видов экономической деятельности, которые принципиально не могут быть адресованы отдельному предприятию (юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю). При этом государство осуществляет не государственный **контроль за деятельностью** частных хозяйствующих субъектов, а государственный **надзор за соблюдением требований законов** и иных нормативных правовых актов.

Государственное **регулирование** не предполагает непосредственного воздействия на производственный процесс частного предприятия, на принятие управленческих решений должностными лицами, на распределение функций, ответственности и полномочий между работниками предприятия. Государственное регулирование воздействует на нормативно-правовую среду, в которой действуют все предприятия или группы предприятий с определенным видом экономической деятельности. Это воздействие оказывается посредством издания **нормативных правовых актов (НПА)**, содержащих обязательные государственные требования. А руководство предприятий, реагируя на изменение внешних (правовых) условий, абсолютно самостоятельно («на свой риск») принимает управленческие решения, обеспечивающие функционирование, рентабельность и конкурентоспособность предприятия на рынке. Более детально вопросы разграничения «управления» и «регулирования», «контроля» и «надзора» рассмотрены автором в работе [1].

В действующем законодательстве пока отсутствует определение понятия «нормативный правовой акт». Вместе с тем, как отмечено в постановлении ГД ФС РФ от 11.11.1996 № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» в юридической доктрине¹ принято исходить из того, что «нормативный правовой акт - это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь, под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение». К сожалению, это вполне логичное определение не указывает ни на круг субъектов, уполномоченных издавать НПА, ни на разграничение сфер правового регулирования за исключением некоторых отраслей законодательства, включая законодательство о техническом регулировании.

В целях реализации принципов правового государства и гражданского права законодательством о техническом регулировании явным образом предписано, что «федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в

¹ «Юридическая доктрина», как официальный документ, не существует.

сфере технического регулирования акты только **рекомендательного** характера» (т.е. не вправе издавать акты, содержащие **обязательные** требования). Следует напомнить, что сфера технического регулирования включает «отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее - продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации» (ст. 1 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании»). При этом, обязательные требования к объектам технического регулирования могут содержаться только и исключительно в технических регламентах.

Казалось бы, изложенные ранее прописные истины совершенно очевидны и не требуют специальных пояснений. Однако, если внимательно проанализировать, например, современные нормативные правовые акты по охране труда, то можно увидеть, что отмеченные ранее принципы гражданского законодательства, включая требования законодательства о техническом регулировании, существенным образом нарушаются.

Даже в ТК РФ пока остались отголоски далекого советского прошлого. Например, ст.215 ТК РФ **не содержит ни одного положения**, которому можно было бы найти соответствие в современной правовой системе России: машины, механизмы и другое производственное оборудование, транспортные средства, технологические процессы, материалы и химические вещества, средства индивидуальной и коллективной защиты работников, проекты строительства и реконструкции производственных объектов, машин, механизмов и другого производственного оборудования, технологических процессов не могут оцениваться на соответствие государственным нормативным требованиям охраны труда². Требования к продукции и связанные с ней процессы проектирования, производства (строительства) устанавливаются только техническими регламентами сферы технического регулирования и не могут содержаться в составе требований «охраны труда», которой согласно ст.216 ТК РФ управляет федеральный орган исполнительной власти (Минтруд России).

Тем не менее заблуждение, основывающееся на том, что «охрана труда» – это «**система** сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности» провоцирует к дальнейшей неправомерной реализации этой статьи ТК РФ в подзаконных НПА сферы трудового права, прежде всего в Правилах по охране труда.

В более ранних работах автора были изложены правовые основы формирования Правил по охране труда, соответствующие действующему законодательству [2] и приведен детальный анализ [3] нарушений норм гражданского права, законодательства о техническом регулировании, законодательства об

² Состав нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда определен постановлением Правительства РФ от 27.12.2010 N 1160.

обеспечении единства измерений в Правилах по охране труда в строительстве³.

Следует обратить внимание, что требования безопасности к элементам производственного процесса, которые устанавливаются в сфере технического регулирования, основываются на основаниях «концепции приемлемого (разумного) риска», которая является основой предпринимательской деятельности и одним из фундаментальных оснований гражданского законодательства. Поэтому, например, ч.6 ст.52 ГрК РФ⁴ указывает только, что «лицо, осуществляющее строительство, обязано осуществлять строительство в соответствии с ...проектной документацией, требованиями к строительству, ...требованиями технических регламентов и при этом обеспечивать безопасность работ для третьих лиц и окружающей среды, выполнение требований безопасности труда...».

Следует обратить внимание, что «охрана труда» (система мероприятий) и «безопасность труда» (одно из свойств «труда») даже отдаленно не являются родственными понятиями еще и потому, что слово «труд» в этих словосочетаниях обозначает совершенно разные понятия [1]. Поэтому привычное словосочетание «обеспечение безопасности и охраны труда» означает два совершенно различных вида деятельности: а) управление производственными рисками (поскольку применительно к элементам производственного процесса понятие «безопасность» определяется через понятие «риск» [4]) и б) выполнение предписанных нормативных мероприятий охраны труда (см. определение «охраны труда», ст.209 ТК РФ).

Тем не менее бездумное употребление привычного штампа «охрана труда – **система** сохранения жизни и здоровья» приводит к недопустимой синонимии. Например, в государственных нормативных требованиях к содержанию проектной документации⁵ указано, что проектная документация должна содержать «перечень **мероприятий**, обеспечивающих соблюдение требований по охране труда при эксплуатации производственных и непроизводственных объектов капитального строительства (кроме жилых зданий)». Разумеется, **проектировщик не должен и не может знать** какие именно «мероприятия **охраны труда**» будет осуществлять эксплуатант построенного здания (будущий «работодатель»). При надлежащем разделении сфер регулирования это же положение выглядело бы следующим образом: «проектная документация должна содержать перечень **мер**, обеспечивающих поддержание **проектного уровня риска**⁶ при эксплуатации производственных и непроизводственных объектов капитального строительства (включая жилые здания) в течение

³ Приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 1 июня 2015 г. N 336н «Об утверждении Правил по охране труда в строительстве»

⁴ "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.09.2017)

⁵ Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 N 87 (ред. от 08.09.2017) "О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию"

⁶ Согласно разделу ГОСТ Р 51898-2002 Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты: «Слова "безопасность" и "безопасный" следует применять только для выражения уверенности и

всего срока службы объекта».

Таким образом, общей причиной неудовлетворительного состояния деятельности по обеспечению безопасности строительного производства является неудовлетворительное состояние системы государственного нормативно-правового регулирования. А уже эта причина проявляет себя, с одной стороны, в невозможности организации правомерного и эффективного государственного надзора за соблюдением требований безопасности при проведении строительных работ, а с другой – в фактически полном отсутствии системной работы по предупреждению травматизма в строительных организациях на основе идентификации опасностей и управления рисками.

Проблема в организации правомерного и эффективного государственного надзора за соблюдением требований безопасности при проведении строительных работ заключается, опять же в нечетком разделении сфер надзора между государственной инспекцией труда, осуществляющей надзор за соблюдением государственных нормативных требований трудового законодательства (включая «охрану труда») и органами государственного строительного надзора, осуществляющего надзор за соблюдением требований градостроительного законодательства и проектной документации. Органы государственного строительного надзора **не вправе**⁷ проверять соблюдение участниками строительства требований Правил по охране труда и других НПА, содержащих государственные нормативные требования охраны труда. В то же время государственная инспекция труда **не вправе** проверять документы по организации строительного производства, включая такие документы, как проекты организации строительства (ПОС), проекты производства работ (ППР), технологические карты (ТК) и др. (см. рисунок).

Обобщенная структура системы государственного регулирования безопасности строительного производства представлена на рисунке. Следует обратить внимание, что ни государственный строительный надзор, ни государственный надзор в сфере охраны труда не осуществляют надзор ни за самим производственным процессом (хозяйственной деятельностью), ни за «безопасностью производственного процесса», ни за организацией взаимодействия участников строительства на строительной площадке. Государственный надзор осуществляется исключительно за соблюдением установленных «обязательных требований» в рамках установленного для соответствующего органа множества правовых т.е. **юридических** требований.

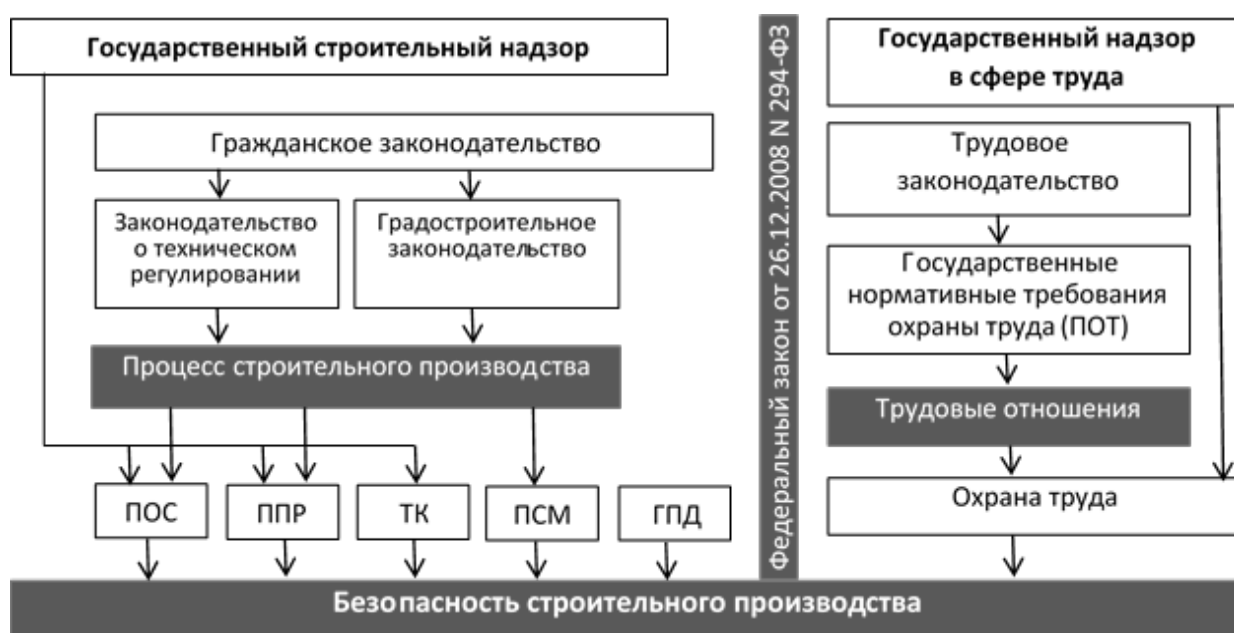
Но самое негативное воздействие на состояние безопасности и уровень травматизма в строительной отрасли оказывает **чрезмерная избыточность** государственного нормативно-правового регулирования в сфере безопасности. В настоящее время в отношении каждого хозяйствующего субъекта дей-

гарантий риска. Не следует употреблять слова "безопасность" и "безопасный" в качестве описательного прилагательного предмета, так как они не передают никакой полезной информации».

⁷ Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», ст.15.

ствуют (по оценке Правительства РФ) более 2 млн. «обязательных требований» подавляющее большинство из которых так или иначе связано с вопросами безопасности [5].

Понятно, что такое количество требований невозможно даже объять, не говоря уже о том, чтобы пытаться выполнить. Однако такое количество требований создает иллюзию, что государство предусмотрело **все (?)** возможные опасности и риски и уже выработало **наилучшие (?)** нормативные защитные меры. Хозяйствующим субъектам остается только их добросовестно исполнять. Это заблуждение хорошо согласуется с действующей в сфере охраны труда «концепцией абсолютной безопасности», безосновательно предполагающей возможность достижения «**безопасных** условий труда» (по определению ст.209 ТК РФ).



Обобщенная структура системы государственного регулирования безопасности строительного производства (ПСМ – процедуры системы менеджмента, ГПД – гражданско-правовые договоры, ПОТ – правила по охране труда)

Но на самом деле государственные требования содержатся в НПА, т.е. являются **правовыми (юридическими)**, а не организационно-техническими). Поэтому любое требование любого НПА не может быть непосредственно адресовано конкретному работнику, выполняющему конкретную операцию или трудовую функцию на конкретном предприятии. Как правило, каждое требование НПА или иного документа внешнего происхождения (например, стандарта или договора) может быть реализовано в организации только как **мероприятие** или **процесс**, в которых задействованы минимум 2-3 участника с различными ролями (организовать, обеспечить, исполнить). Но кто об этом задумывался?

Поэтому общей практикой даже в крупнейших компаниях является простое копирование требований НПА непосредственно в ЛНА, что совершенно недопустимо. Подобный «копипаст» нагляднейшим образом свидетельствует о фактическом отсутствии в организации корпоративной системы менеджмента в сфере безопасности производства, об изоляции (автономности) деятельности по охране труда, промышленной и пожарной безопасности от производственного процесса, об отсутствии вовлечения руководителей, специалистов и рабочих в деятельность по «самосохранению жизни и здоровья в процессе трудовой деятельности». А, как известно специалистам в области систем менеджмента, именно совершенство системы менеджмента, определяет результативность и эффективность всей деятельности организации как в отдельных сферах (например, в сфере безопасности), так и всей деятельности вообще⁸.

По мнению автора, при существующей избыточности и неудовлетворительном качестве государственного нормативного регулирования в области безопасности производства о каком-либо существенном улучшении в деятельности по сохранению жизни и здоровья работников пока говорить не приходится. В настоящее время в сфере управления производством (в т.ч. и в части касающейся безопасности) сложилась гармония: и «верхи», и «низы» и не хотят, и не могут.

Необходимо менять систему...

Литература

1. Федорец А.Г. Типовое положение о СУОТ: кто, чем и каким образом управляет // Журнал «Охрана труда и социальное страхование». 2017. №4. С. 86-98; №5. С.76-85.
2. Федорец А.Г. Новая концепция разработки Правил по охране труда в строительстве// Журнал «Охрана труда и техника безопасности в строительстве». 2014. №3. 2014, С.10-16.
3. Федорец А.Г. Есть ли будущее у Правил по охране труда? // Журнал «Охрана труда и социальное страхование». 2015. № 12. С.43-53; 2016. №1. С. 66-75.
4. Федорец А.Г. Формирование терминологической системы понятия «безопасность» (в техносфере) // Журнал «Безопасность в техносфере». 2015. №5. С. 49-61.
5. Книга жалоб и предложений российского бизнеса". Ежегодный доклад бизнесомбудсмена Президенту РФ за 2017 год. URL: http://doklad.ombudsmanbiz.ru/doklad_2017.html (дата обращения: 17.09.2017)

⁸ По мнению одного из основоположников современного менеджмента У.Э. Деминга система менеджмента на 94-98% определяет результат деятельности организации.

