

УДК 699.88: 340.142

ТЕХНИЧЕСКИЙ РЕГЛАМЕНТ О БЕЗОПАСНОСТИ СООРУЖЕНИЙ: СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Доктор техн. наук *В.В. Москвичев*
СКТБ «Наука» ИВТ СО РАН

Кандидат техн. наук *В.Г. Кудрин*, кандидат техн. наук *С.В. Деордиев*,
кандидат техн. наук *И.Я. Петухова*

Инженерно-строительный институт Сибирского федерального университета

Приведен анализ базы судебных решений справочно-правовой системы (СПС) Консультант Плюс по техническому регламенту. Выявлены недостатки закона, снижающего действенность в судебной практике. Предложены меры для изменения такого положения.

Ключевые слова: здание, сооружение, механическая безопасность, технический регламент, судебная практика, контент-анализ, информационный банк судебных решений.

TECHNICAL REGULATIONS ON SAFETY OF STRUCTURES: JUDICIAL PRACTICE

Dr. (Tech.) *V.V. Moskvichev*

Institute of computer science of Siberian branch of the Russian academy of sciences,
Krasnoyarsk

Ph.D. (Tech) *V.G. Kudrin*, Ph.D. (Tech) *S.V. Deordiev*, Ph.D. (Tech) *I.Y. Petuchova*
Engineering and construction, Siberian Federal University, Krasnoyarsk

The base of legal provisions of the Consultant Plus reference legal system on technical regulations is analyzed in the paper. Current law shortcomings reducing effectiveness in judicial practice are revealed and some measures to be taken are suggested by the authors.

Keywords: building, structure, construction, mechanical safety, technical regulations, judicial practice, content-analysis, information bank of legal provisions.

Законодательные акты* по обеспечению безопасности инженерных сооружений, строительных конструкций и систем действуют более 8 лет [1, 2]. Однако, качественного улучшения ситуации не происходит, о чём свидетельствует ситуация с авариями строительных объектов [3, 4]. Некоторые из причин такого положения были отмечены в [5, 6, 7]. В частности, нарушения технологического процесса производства и монтажа, а также эксплуатации и обслуживания; низкое качество материалов и конструкций; конструктивно-технологические несовершенства проекта.

* Федеральный закон «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ (ФЗ № 384); Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ФЗ № 184).

В данной статье, в развитие темы, представлены результаты анализа отдельных положений федерального закона № 384-ФЗ с позиций его применимости в судебной практике. Актуальность данного анализа определяется целевыми положениями, содержательной составляющей и предназначением закона, – придание техническим нормам юридической силы и создание условий для функционирования рыночных механизмов хозяйствования. Судебной практикой проверяется эффективность действующих норм, выявляются пробелы, противоречия и прочие недочёты действующего законодательства [8].

Объектом изучения являлись судебные решения, включённые в качестве дополнительных данных к ФЗ № 384 в информационный банк справочно-правовой системы (ИБ СПС) некоммерческой интернет-версии системы Консультант Плюс. Выбор данной СПС обусловлен тем, что в отличие от не менее распространённой СПС «Гарант», в ней содержится больше документов (свыше 110 млн.), информация более структурирована, а сама СПС имеет ряд других дополнительных возможностей [9].

В целом ИБ СПС в отношении ФЗ № 384 на 12.02.2018 года насчитывал 6236 Определений и Решений (их число ежегодно меняется в сторону увеличения). Из них 89 – высших судов (Конституционного суда РФ, Верховного суда РФ, Высшего арбитражного суда РФ (до 6.08.2014 года)), что, в принципе, достаточно для суждения о сложившейся судебной практике. Оценивалась лишь та часть ИБ СПС, в которой есть ссылки на статьи, связанные с обеспечением исключительно механической безопасности** зданий и сооружений. Единицами контент-анализа [10] выступали части и статьи ФЗ № 384, а единицами счёта - частота упоминания выделенной смысловой единицы в ИБ СПС.

Процедура рассмотрения заключалась в составлении специальной таблицы и проведении статистических расчётов (табл. 1). Выделение статей обусловлено сущностью и направленностью изложенных в них положений, не всегда совпадающих лишь с их названием. Интерпретация полученных результатов в соответствии с целями и задачами исследования сводилась к оценке относительной частоты упоминания отдельных статей и положений ФЗ № 384 в ИБ СПС.

Из сопоставления данных табл. 1 и текста закона, очевидно, что указанных статей (12 из 44), а равно и ссылок на них значительно меньше (3609 из 6291, или 57,37 % от всех ссылок), чем имеется в законе и ИБСПС. Относительная частота упоминаний отдельных статей закона в Определениях и Решениях судов также неодинакова, что можно трактовать как неравнозначность их использования в судебной практике, а также и как неравноценность мер, изложенных в этих статьях, в обеспечение безаварийности строительных систем.

Таблица 1

Результаты качественного контент-анализа

Единицы анализа	Порядковый номер статей ¹ ФЗ № 384											
				1	5	6	4	5	6	7	9	0
АЧУ ² , раз	338 (13)	352 (17)	242 (4)	13 (2)	148 (2)	63 (0)	74 (1)	159 (4)	1604 (14)	89 (0)	399 (4)	11 (2)
ОЧУ ³ , %	9,37	9,75	6,71	3,60	4,10	1,75	2,05	4,41	44,44	2,47	11,06	0,30
Итого, %	35,27			53,37				11,36				

** Авторская трактовка этого и других терминов в полной мере соответствует установленной в ФЗ № 384.

Примечания к таблице 1:

1. Название статей закона:

Статья 5. Обеспечение соответствия безопасности зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса) требованиям настоящего Федерального закона.

Статья 6. Документы в области стандартизации, в результате применения которых обеспечивается соблюдение требований настоящего Федерального закона.

Статья 7. Требования механической безопасности.

Статья 11. Требования безопасности для пользователей зданиями и сооружениями.

Статья 15. Общие требования к результатам инженерных изысканий и проектной документации.

Статья 16. Требования к обеспечению механической безопасности здания или сооружения.

Статья 34. Требования к строительным материалам и изделиям, применяемым в процессе строительства зданий и сооружений.

Статья 35. Требования к строительству зданий и сооружений, консервации объекта, строительство которого не завершено.

Статья 36. Требования к обеспечению безопасности зданий и сооружений в процессе эксплуатации.

Статья 37. Требования к обеспечению безопасности зданий и сооружений при прекращении эксплуатации и в процессе сноса (демонтажа).

Статья 39. Правила обязательной оценки соответствия зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов проектирования (включая изыскания), строительства, монтажа, наладки и утилизации (сноса).

Статья 40. Правила обязательной оценки соответствия зданий и сооружений, а также связанных со зданиями и с сооружениями процессов эксплуатации.

2. АЧУ – абсолютная частота упоминания статьи в ИБ СПС Консультант Плюс, в разгах. В скобках - в Решениях и Определениях высших судов. Ссылки высших судов на статьи 16 и 37 в базе отсутствуют.

3. ОЧУ – относительная частота упоминания статьи в ИБ, в процентах к общему числу упоминаний.

Из таблицы следует, что чаще всего суды ссылаются на статью 36. Её суммарная доля, вместе со смежной с ней статьёй 40, составляет 44,74 %. Это в какой-то мере согласовывается с данными [2, 8]. По данным [2] за 2004-2014 гг. «более четверти всех аварий происходит из-за низкого качества строительно-монтажных работ, четверть – по причине плохой эксплуатации объектов и примерно столько же вследствие низкого качества материалов и конструкций».

По информации Ассоциации строителей России за 2006-2010 гг. «85-90 % аварий происходило во время эксплуатации зданий». «Однако когда начинают расследовать их причины, в 90 % этих аварий причинами являются ошибки, допущенные как на ранних стадиях строительства (изысканиях, проектировании), так и на стадии самого возведения зданий» [8].

Анализируемая статья относится ко второй структурной части закона – требованиям по обеспечению безопасности зданий и сооружений и связанных с ними процессов их жизненного цикла.

Изучение содержания 14 решений высших судов (как наиболее авторитетных и обязательных для нижестоящих судов) и 15 арбитражных судов округов, где есть ссылки на статью 36, также показало, что её используют лишь для установления самого факта правонарушения. А наказанию виновников, в основном управляющие компании (УК), подвергают чаще всего за невыполнение требований и нормативов по содержанию и обслуживанию жилого фонда. В качестве меры наказания суды используют штрафы, а, в отношении УК, оспаривающих предписания надзорных органов, применяют статью 7.22 «Кодекса РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ» (КоАП РФ). Хотя, в отдельных случаях здесь было бы более уместным использовать более «жесткую»

статью 9.4 КоАП РФ, т. к. по вине УК допускается отступление от проектных значений параметров зданий и сооружений, затрагиваются конструктивные и другие характеристики надёжности и безопасности объектов или безопасность строительных конструкций, участков сетей инженерно-технического обеспечения.

С вступлением в силу СП 255.1325800.2016 «Здания и сооружения. Правила эксплуатации. Основные положения» [12, 13], где чётко расписаны обязанности эксплуатационной службы, однозначно определён требуемый тип ремонта (аварийный или текущий), разработчики СП рассчитывают на снижение доли такого рода правонарушений. Однако, большого оптимизма по данному вопросу нет, так как сфера содержания, ремонта, обслуживания жилья и поставки ресурсов в многоквартирные дома уже детальным образом отрегулирована на законодательном уровне. Например, в Градостроительном кодексе Российской Федерации (ГрК РФ) [14] уже с 2012 года есть статья 55.24, где есть почти всё, что упорядочено СП 255.1325800.2016. Кроме того, существуют многочисленные виды надзорно-контрольных проверок, а деятельность по обслуживанию домов в связи с изменением законодательства является лицензируемой.

Второй по относительной частоте упоминаний в табл. 1 идёт статья 39, которую относят к третьей структурной части закона – формам оценки соответствия. Анализ содержания 3-х решений высших судов и 2-х арбитражных судов округов, где ссылаются на эту статью, также показал, что и её положения используются судами лишь для доказательства самого факта правонарушения. А наказывают застройщиков и подрядчиков за ненадлежащий надзор и контроль при выполнении работ. В качестве меры принуждения суды используют штрафы, согласно статьи 9.4 КоАП РФ, из-за невыполнения в срок законных предписаний представителей надзора.

На третьем месте по частоте ссылок идут статьи 6 и 5. В качестве ремарки отметим, что эти статьи чаще остальных упоминаются в решениях высших судов: 17 и 13 соответственно. Изучение содержания решений этих судов подтверждает вышеизложенные выводы. Здесь заявители требовали признать недействительными те или иные положения СП или СНиП, в чём им было отказано по причине их включения в Перечень*, либо пытались обжаловать предписания надзорных органов.

Судебная практика по статье 7, носящей название, непосредственно связанное с механической безопасностью, и занимающей по частоте ссылок четвёртое (пятое) место, представляет собой 4 решения высших судов и 18 – арбитражных округов.

Здесь заявители пытались обжаловать наказание надзорных органов за самовольное строительство, возведение зданий большей, чем разрешено, этажности или за отказ выполнить ремонтно-восстановительные работы по устранению дефектов строительства в пределах гарантийного срока.

Таким образом, несмотря на разнообразие судебных решений, несовершенство СПС Консультант Плюс (сортировка лишь по одной из статей, хотя, зачастую, встречаются обращения к нескольким), проведенный анализ позволил выявить следующее:

- применяемость статей ФЗ № 384 в судебной практике ограничивается их использованием лишь для подтверждения самого факта нарушения закона. Это, в какой-то мере, оправданно, ведь в самом законе не предусмотрено какой-либо юридической ответственности, даже на уровне декларирования, за неисполнение как его положений, так и требований документов его «доказательной базы»[12];

* Имеются в виду списки обязательных стандартов и СП, одобренных Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований ФЗ № 384-ФЗ»; и Постановлением Правительства РФ от 29.09.2015 № 1033 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации» от 26 декабря 2014 года № 1521.

- нет чётких критериев в выборе судами статей КоАП РФ, используемых в РФ для определения мер наказания виновников нарушений конкретных правил и требований, и зафиксированных в отраслевых федеральных законах.

Нередко нарушения статей устанавливаются без учёта сущности и тяжести содеянного. В данном случае хуже всего обстоит ситуация с нарушениями эксплуатации зданий и сооружений. Одной из основных причин является «то наследие ветхого жилищного фонда, которое не обновлялось со времён Советского Союза» [13]. «Сначала фонд был передан муниципальным СУ и ЖЭУ, которые в связи с отсутствием финансирования ненадлежащим образом обслуживали дома. Впоследствии, в связи с изменением законодательства, фонд был передан УК и ТСЖ с возложением на собственников бремени содержания и обслуживания. Управляющие организации и товарищества осуществляли содержание и текущий ремонт, но этого было недостаточно для изменения ситуации».

В конце 2013 года были приняты поправки в Жилищный кодекс РФ, согласно которым денежные средства собственников стали поступать в специально созданные для этой цели фонды капитального ремонта. Но деятельность последних, как показывает практика [14], по ряду причин, малоэффективна.

Очевидно также, что в условиях низкой культуры строительного производства, «действующей спекулятивной экономической модели строительства, для которой выгодно строить мало, дорого и некачественно» [15], малой, в сравнении с принятыми за рубежом [16], величины штрафов за пренебрежение законом; необходимо принятие в рамках законов (ФЗ № 384 и КоАП РФ) ряда мер по исправлению сложившейся ситуации. Дешевле предупреждать аварии, чем бороться с их последствиями.

Необходимо, предусмотреть прямую юридическую ответственность непосредственно в ФЗ № 384, хотя бы на уровне декларирования. Как, например, сделано в ст. 58 ГрК РФ «Лица, виновные в нарушении законодательства о градостроительной деятельности, несут дисциплинарную, имущественную, административную, уголовную ответственность в соответствии с законодательством РФ».

Кстати, даже в ФЗ № 184 есть статьи 36 и 40, где говорится об ответственности в соответствии с законодательством РФ: «об ответственности изготовителя (исполнителя, продавца), за несоответствие продукции или связанных с требованиями к ней процессов требованиям технических регламентов» и «невыполнения предписания надзора об отзыве продукции, или невыполнения программы мероприятий по предотвращению причинения вреда».

Поскольку закон ФЗ № 384 носит бланкетный характер, то целесообразно сделать в нём отсылки к конкретным статьям КоАП РФ. К примеру, в форме «умных ссылок», как в СПС Консультант Плюс [17] к статье 36 ФЗ № 184, которая отсылает пользователя к конкретной статье 19.5 КоАП РФ.

В КоАП РФ необходимо существенно увеличить долю компенсации за нанесение вреда жизни или здоровью человека.

Выводы

1. Несмотря на несовершенство федерального закона № 384-ФЗ, он находит определённое применение в судебной практике. Положения его статей используются для установления самого факта правонарушения.

2. Анализ базы судебных решений позволяет выявить неравнозначность отдельных статей ФЗ № 384, а также, их вклад в обеспечение безопасности отдельных этапов жизненного цикла строительных систем.

3. Отсутствие в законе ссылки на прямую юридическую ответственность (административную или уголовную) за неисполнение как его положений, так и требований доку-

ментов его «доказательной базы», а также критериев для выбора мер наказания в КоАП РФ не позволяют объективно назначать их при судебных разбирательствах.

Полезными в этой связи будут дополнительные пояснения в отношении отдельных положений ФЗ № 384 в части освещения их роли в деле обеспечения механической безопасности зданий и сооружений.

4. Установленная согласно КоАП РФ доля компенсации за нанесение вреда жизни или здоровью человека со стороны застройщиков, подрядчиков и лиц, ответственных за эксплуатацию зданий и сооружений, должна быть увеличена и сопоставима с принятой в Европе. Жизнь или здоровье человека неизмеримо важнее интересов бизнеса.

Литература

1. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений (ред. от 02.07.2013): федер. закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=LAW;n=148719;req=doc#07144350160572859> (дата обращения: 24.09.2018).

2. О техническом регулировании: федер. закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ (ред. от 29.07.2017). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/ (дата обращения: 24.09.2018).

3. Мониторинг аварий и происшествий. URL: http://nostroy.ru/information-disclosure/monitoring_proishestviya/index.php?sphrase_id=1414916 (дата обращения: 12.02.2018).

4. Травуш В.И., Емельянов С.Г., Колчунов В.И. Безопасность среды жизнедеятельности – смысл и задача строительной науки // Промышленное и гражданское строительство. - 2015. № 7. С. 20-27.

5. Обеспечение механической безопасности зданий и сооружений: монография / В.Г. Кудрин, С.В. Деордиев, В.И. Жаданов, В.В. Пуртов. Оренбург-Красноярск: ООО ИПК «Университет». - 2017. 168 с.

6. Енджиевский Л.В., Кудрин В.Г., Себешев В.Г. Оценка отечественной нормативной базы обеспечения механической безопасности сооружений // Изв. вузов. Сер. Строительство. - 2017. № 4. С. 72-81.

7. Москвичев В.В. Основы конструкционной прочности технических систем и инженерных сооружений. Ч. 1. Постановка задач и анализ предельных состояний. Новосибирск: Сибирская издательская фирма РАН «Наука». - 2002. 106 с.

8. Судебная практика: словари и энциклопедии на Академике. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/bse/136816>(дата обращения: 12.02.2018).

9. Сравнение СПС «Гарант» и «Консультант Плюс». URL: https://studwood.ru/1697693/informatika/sravnenie_garant_konsultant_plyus (дата обращения: 30.01.2018).

10. Контент-анализ // Интернет-журнал «Веб-психолог». URL: <http://brainmod.ru/magazine/article-content-analysis/> (дата обращения: 12.02.2018).

11. Безопасность зданий и сооружений: принимая во внимание // Информационный бюллетень ЦНТД. - 2010. № 2 (44). С. 11-13.

12. СП 255.1325800.2016 Здания и сооружения. Правила эксплуатации. Основные положения. Дата введения 2017-02-25. М.: Минстрой России. - 2016. 62 с.

13. Свод правил по эксплуатации недвижимости – почти методичка для фасилити-менеджеров // веб-журнал InfoClean от 30 мая 2017. URL: <http://acon.pro/press-tsentr/novosti-ron/details.php?ID=922>(дата обращения: 19.02.2018).

14. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901919338> (дата обращения: 12.02.2018).

15. Волковинский В.В. Устранить причины // Информационный бюллетень ЦНТД. - 2009. № 11. С. 24-26.

16. Фалеева А. Аварии в жилых домах по вине строителей//Жилищное право. - 2016. № 1. С. 87-92.

17. Ветров О. В крае подали в суд на фонд капитального ремонта// сетевое издание «МК в Красноярске» kras.mk.ru. URL: <http://kras.mk.ru/articles/2016/11/01/v-kraye-podali-v-sud-na-fond-kapitalnogo-remonta.html> (дата обращения: 14.02.2018).

18. Бабошин М. Строительство в вопросах и ответах // Информационный бюллетень Техэксперт. - 2014. № 5. С. 7-10.

19. Директива Совета Европейских Сообществ от 25 июля 1985 г. N 85/374/ЕЭС «О сближении законов, регламентов и административных положений государств-членов, применяемых к ответственности за неисправную продукцию» /Пер. А.О. Четверикова. URL: <http://eulaw.edu.ru/spisok-dokumentov-po-pravu-evropejskogo-soyuza/dokumenty-o-pravah-cheloveka-i-grazhdanina/normativnye-akty-o-svobode-peredvizheniya-tovarov-lits-i-uslug/direktiva-soveta-ot-25-iyulya-1985-g-o-sblizhenii-zakonov-reglamentov-i-administrativnyh-polozhenij-gosudarstv-chlenov-primenyaemyh-k-otvetstvennosti-za-neispravnyu-produktsiyu-85-374-ees-perevod/> (дата обращения: 14.02.2018).

20. Методические рекомендации для преподавателей, ведущих занятия по обучению работе со справочно-правовой системой Консультант-Плюс (направление "Юриспруденция") // Камынин В.Л. [и др.]. URL: <http://www.consultant.ru/edu/center/spoon-fed/> (дата обращения: 12.02.2018).

Сведения об авторах

Москвичев Владимир Викторович, профессор, Российская академия наук, Сибирское отделение, Институт вычислительных технологий, Красноярский филиал, Специальное конструкторско-технологическое бюро «Наука» (СКТБ «Наука» ИВТ СО РАН), E-mail: krasn@ict.nsc.ru.

Кудрин Виктор Георгиевич, доцент, Сибирский федеральный университет, E-mail: kudrin_vg@mail.ru.

Деордиев Сергей Владимирович, доцент, Сибирский федеральный университет, E-mail: deordievsv@yandex.ru.

Петухова Инна Яковлевна, доцент, Сибирский федеральный университет, E-mail: skius@mail.ru.