

УДК 346.7

В.Н. ДАНИЛЕНКО

Лицензия или саморегулируемые организации в строительстве: что лучше?

В статье дается анализ различных точек зрения по вопросу целесообразности отмены лицензии на выполнение строительных работ и ее замены саморегулированием строительной деятельности. Делается попытка анализа некоторых имеющихся проблем в деятельности саморегулируемых организаций.

Ключевые слова: *строительная деятельность, лицензия, саморегулируемая организация, участники саморегулируемой организации.*

Несмотря на то, что с 1 января 2010 г. прекращено действие строительных лицензий [1], вопрос о том, нужна ли лицензия на выполнение строительных работ или ее вполне заменяют саморегулируемые организации (СРО), создаваемые строительными фирмами остается достаточно актуальным.

Введение саморегулирования строительной деятельности не нашло однозначного понимания как среди правоведов, так и среди самих участников этой деятельности. В юридической литературе высказано значительное количество и отрицательных, и положительных точек зрения по этому вопросу. В частности, Е.А. Гудова отмечает, что именно посредством механизма лицензирования государство отсекает некомпетентных подрядчиков, которые из-за отсутствия навыков могут нанести вред интересам, защищаемым государством и закрепляемым в Конституции РФ – право на благоприятную окружающую среду, личные права граждан (жизнь, здоровье, безопасность) [2]. Ю.А. Серкова делает вывод о том, что лицензирование необходимо оставить, поскольку следует учитывать характер повышенной опасности строительной деятельности. Лицензирование же здесь можно рассматривать как эффективный механизм защиты интересов потребителей строительной продукции [3].

Большинство противников отмены лицензирования, кроме того, считают, что лицензирование в сфере строительства является жесткой формой государственного регулирования, ограничивающей проникновение на рынок непрофессиональных предпринимателей, что особенно актуально в условиях недостаточного регулирования нормативной базы, обеспечивающей гарантии потребителей и безопасность строительной продукции и услуг [4].

Сторонники передачи определенных контрольных полномочий саморегулируемым организациям в качестве оснований отмены лицензирования называют длительность и сложность процедуры выдачи лицензии, коррупцию [5]. Кроме того, неэффективность системы лицензирования подтверждается и тем, что лицензии не работают. Так, по неофициальным данным, из нескольких сотен тысяч компаний, получивших лицензии за последнее десятилетие, имеют подряды, платят налоги, т.е. реально работают всего 5 % [6]. Важнейшей заслугой системы саморегулирования, по мнению В. Лачугина, явилось то, что она способствовала очищению рынка от недобросовестных компаний. Система саморегулирования, пусть и более дорогостоящая, позволила вытолкнуть из строительной сферы экономики «серые» фирмы [7].

Проблема состоит также в том, что государство в лице своих административных органов сегодня не в состоянии обеспечить должный уровень контроля за

тем, чтобы лица, имеющие лицензию, соблюдали обязательные положения, которые данная лицензия предусматривает. Итогом становится отказ в реальной защите прав лиц, потерпевших от действий недобросовестных строителей. В случае причинения ущерба имуществу индивидуальных предпринимателей, организаций, которые выполняли изыскательские, проектные и строительные работы, может быть недостаточно для возмещения вреда. Вместе с тем следует согласиться с мнением правоведов, что возложение субсидиарной ответственности на органы, которые выдавали лицензию, исключается, поскольку в этом случае получается, что государство должно нести ответственность по обязательствам недобросовестных участников рынка [8]. Некоторые авторы, отмечая положительные стороны введения саморегулирования строительной деятельности, называют и анализируют проблемы, возникшие с такими нововведениями [9]. Некоторые имеющиеся проблемы в деятельности СРО будут рассмотрены ниже.

На наш взгляд, лицензирование строительной деятельности имеет как положительные, так и отрицательные стороны. Следует отметить, что создание СРО дает больше положительных моментов, чем отрицательных. Безусловно, положительно то, что лицензирование предполагает, что участники строительного рынка должны соответствовать минимальным требованиям, которые устанавливает государство в целях обеспечения безопасности строительного процесса для окружающих и пользователей строительной продукции. К преимуществам СРО следует отнести: предъявление единых требований и критериев к вступлению новых организаций в СРО, повышение качества отбора участников; возможность создания компенсационного фонда; осуществление мониторинга членов сообщества и раскрытие правонарушений; оспаривание актов и решений органов власти, нарушающих права и законные интересы СРО или ее членов; возможность поддерживать институциональное и организационное развитие в других сферах деятельности (поддержка развития гражданских институтов и социально направленного бизнеса).

Необходимо отметить, что одной из предусмотренных законодателем целей создания СРО является именно формирование эффективного механизма ответственности участников строительной сферы.

Положениями ст. 13 ФЗ от 01.12.2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» предусмотрены два способа обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами. Это формирование компенсационного фонда и создание системы личного и (или) коллективного страхования.

Страхование ответственности позволяет обеспечить возмещение ущерба, причиненного третьим лицам по вине компании члена СРО. Причем если компенсационный фонд в размере от 300 тыс. до 1 млн р. – это законодательно прописанный минимум, «догма», без которой нельзя, то страхование – это, так сказать, «опция», – которая зависит от самой саморегулируемой организации. Каждая саморегулируемая организация вправе решить, будет ли и в каком объеме задействован механизм страхования или не будет. И если СРО примет решение, что страховаться необходимо, то оно станет обязательным для всех ее членов. Можно отметить плюсы, которые несет в себе страхование для членов СРО. Например, если компенсационный фонд должны формировать, а потом, в случае расходования средств, восполнять все члены СРО, то страховой полис

позволит возместить убытки, причиненные одной компанией, вообще не затрагивая средств фонда.

Формирование компенсационного фонда является обязательным условием для некоммерческого партнерства, стремящегося получить статус СРО в строительстве. Систему личного и (или) коллективного страхования членов СРО можно и не создавать, но в этом случае размер взноса в компенсационный фонд СРО в строительстве составит 1 млн р. В случае если взнос в компенсационный фонд установлен в размере 300 тыс. р., СРО в строительстве обязана установить требование по страхованию ее членами гражданской ответственности, которая может наступить в случае причинения вреда вследствие недостатков работ, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства [10].

В настоящий момент практически все зарегистрированные в строительстве СРО устанавливают взнос в компенсационный фонд в размере 300 тыс. р. и обязывают своих членов страховать их гражданскую ответственность. Однако это делается не в целях более эффективного обеспечения имущественной ответственности участников строительной отрасли, а в целях снижения денежных затрат при вступлении в члены СРО и привлечения большего количества членов.

Важная проблема саморегулирования связана с добровольностью участия в СРО. В настоящий момент добровольность заменяется на обязательность, поскольку саморегулирование в строительной отрасли может рассматриваться как допуск к профессии. Такой подход обоснован тем, что строительство связано с вероятностью причинения вреда в результате непрофессиональных действий, который не может быть возмещен хозяйствующими субъектами [5]. Однако следует признать, что при этом теряется первоначальный смысл саморегулирования, когда оно основано на добровольном объединении по профессиональным интересам. Получается, что через саморегулирование государство пытается решить проблему контроля за строительным сектором, используя, по сути, для достижения публичной функции конструкции частноправового регулирования, т.е. некоммерческого партнерства. Представляется, что публичная функция контроля может быть обеспечена, если не обязывать вступать в саморегулируемую организацию, а создать условия, которые устанавливали бы разумный баланс интересов между обществом как потребителями строительной продукции, членами СРО и государством.

Проблемой саморегулирования в строительстве является также достаточно жесткое законодательное требование в отношении минимального числа участников СРО. Так, согласно ст. 55.4 Градостроительного кодекса РФ для создания саморегулируемой организации, основанной на членстве лиц, осуществляющих строительство, необходимо участие в составе некоммерческой организации в качестве ее членов не менее ста индивидуальных предпринимателей и (или) юридических лиц, осуществляющих строительную деятельность.

Для российских строительных организаций и предпринимателей, расположенных в удаленных от центра регионах, такой числовой барьер становится почти непреодолимым, поскольку в регионе зачастую не имеется даже достаточного числа хозяйствующих субъектов, занятых в строительной сфере. В таком случае выходом может стать только вхождение в состав объединений межрегионального либо федерального значения или вхождение в состав СРО, созданных

в более крупных соседних регионах. При этом возникает проблема территориальной удаленности административного центра саморегулируемых организаций и строительных организаций от него, что, безусловно, влечет за собой временные и финансовые издержки строительных организаций, снижает степень контроля саморегулируемой организации своих членов. Такое положение, безусловно, не отвечает тем целям, для которых создается институт саморегулирования в строительной сфере.

Еще одной важной проблемой при организации региональных саморегулируемых организаций является аффилированность многих участников строительной отрасли. Так, две организации, занимающиеся различными видами строительных работ, но имеющие общих учредителей, в рамках саморегулируемых организаций будут нести финансовые обязательства каждая в полном объеме, однако с точки зрения закона (ч. 3 ст. 55.4 Градостроительного кодекса РФ) будут рассматриваться как одно лицо. Снова возникает проблема численного барьера. В связи с этим представляется правильным осуществить на законодательном уровне дифференцированный подход к минимальному числу участников СРО с учетом особенностей регионов.

Необходимо отметить, что членство в СРО для строительных организаций – это не только допуск на строительный рынок и право на осуществление строительной деятельности. Членство в СРО влечет за собой обязанность уплачивать вступительные, членские и целевые взносы, а это весьма значительные суммы. Кроме того, организациям, осуществляющим несколько видов деятельности, т.е. ведущих одновременно и проектные работы, и строительные работы, по закону нужно вступление сразу в две СРО: в саморегулируемую организацию лиц, осуществляющих подготовку проектной документации, а также в саморегулируемую организацию лиц, осуществляющих строительство. Соответственно у организации возникают повышенные финансовые обязательства. Выходом из этого могло бы стать участие в смешанной СРО, которая объединяла бы представителей всех трех направлений. Поскольку в настоящее время такой тип СРО законодательством не предусмотрен, представляется целесообразным внести соответствующие дополнения в ст. 55.3 Градостроительного кодекса РФ.

Оценивая механизм саморегулирования строительной отрасли, следует также отметить, что существует опасность злоупотребления со стороны самих СРО, которым предоставлены полномочия осуществлять контроль над деятельностью своих членов в части соблюдения требований внутренних стандартов саморегулируемых организаций, применять в отношении своих членов жесткие меры дисциплинарного воздействия, вплоть до приостановления и прекращения действия свидетельства о допуске к строительным работам, а также исключения из членов СРО.

Отсюда возникают вопросы: не будут ли данными полномочиями злоупотреблять недобросовестные участники профессиональных объединений, не будут ли иметь место сговор и передел рынка крупными участниками в ущерб интересам средних и малых предприятий строительной отрасли? В связи с этим представляется целесообразным разработать и закрепить в законодательстве меры по предупреждению возможных злоупотреблений со стороны СРО, в частности: уточнить нормы антимонопольного законодательства применительно к рассматриваемой сфере отношений; закрепить за общероссийским (национальным)

объединением СРО в отношении их членов возможность принимать меры дисциплинарного характера.

В заключение анализа некоторых проблем саморегулирования строительной деятельности следует признать, что предложенный законодателем механизм на сегодняшний день не способен обеспечить правовое регулирование складывающихся отношений на высоком уровне, что предполагает дальнейший поиск в этой части оптимальной модели.

Библиографический список

1. О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 29 дек. 2004 г. № 191-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17.
2. Гудова Е.А. Частные и публичные интересы в законодательстве Российской Федерации о строительстве // Журнал российского права. 2009. № 9. С. 39.
3. Серкова Ю.А. Развитие законодательства о лицензировании строительной деятельности // Правовые вопросы строительства. 2009. № 1. С. 45.
4. Бутаева Е.М. Отмена лицензирования в строительстве: проблемы правового регулирования отрасли // Административное право. 2009. № 2. С. 11.
5. Лисица В.Н. О саморегулируемых организациях в области строительства // Жилищное право. 2009. № 1. С. 76.
6. Сорокин М.Н. Эффективность введения саморегулирования в строительстве в условиях экономического кризиса. URL: <http://www.dvsrost.ru> (дата обращения: 03.07.2014).
7. Лачугин В. Саморегулирование в строительстве: путь развития – правильный // Вестник российского союза строителей. 2013. № 6. С. 57–59.
8. Матияшук С.В. Правовой статус саморегулируемой организации в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования и строительства // Законодательство и экономика. 2010. № 2. С. 40–44.
9. Дроздова И.В. Проблемы саморегулируемых организаций (СРО) в строительстве // Проблемы современной экономики. 2012. № 1. С. 233–236.
10. Градостроительный кодекс Российской Федерации (ст. 55.4) от 29 дек. 2004 г. № 190-ФЗ (ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

Danilenko V.N. License or SRO in the Construction: What is Better? The article gives the analysis of the various points of view on the desirability of abolition of the license for construction works and replacement by self-regulation of construction activity. An attempt to analyze some of the existing problems in the activities of SROs is made.

Key words: *construction activity, license, SRO, SRO members.*

Даниленко Владимир Николаевич – кандидат юридических наук, доцент кафедры «Гражданско-правовые дисциплины» СГУПС. Область научных интересов: теория гражданско-правовой ответственности и проблемы договорных и внедоговорных обязательств в гражданском праве. E-mail: danikvn@mail.ru