Особенности страхования членов СРО в строительстве в условиях изменения градостроительного законодательства.

Туленты Д.С.,
к.э.н., доцент
Финансовый Университет при Правительстве РФ

Аннотация: в статье проведен анализ изменений в градостроительном законодательстве и связанные с ними новации и изменения в области страхования членов саморегулируемых организаций в строительной отрасли.

Ключевые слова: саморегулируемая организация; саморегулирование; компенсационный фонд; страхование ответственности.

Annotation: the article analyzes the changes in urban planning and construction legislation and related innovations and changes in the insurance of members of self-regulatory organizations in the construction industry.

Key words: self-regulatory organization; self-regulation; compensation fund; liability insurance.

Под саморегулированием бизнеса принято понимать модель регулирования того или иного рынка, при которой «правила игры» устанавливаются, а контроль их выполнения осуществляется самими экономическими субъектами без непосредственного участия государственных институтов. В отличие от модели «свободного рынка» саморегулирование предполагает наличие формализованных «правил игры», включая инструменты принуждения к выполнению этих правил и определённое ограничение свободы участников рынка. С другой стороны эти ограничения вводятся самими участниками рынка без непосредственного вмешательства государства. В этих целях они создают специальные организационные структуры — саморегулируемые организации (далее СРО), которым делегируются соответствующие полномочия.

Взаимодействие СРО и государственных органов обычно основывается на следующих принципах:

· саморегулирование осуществляется в рамках действующего законодательства;

· саморегулирование может в определённых областях полностью замещать госрегулирование;

· стандарты СРО могут, как дополнять и конкретизировать действующие нормы, так и ужесточать их.

Большинство специалистов к преимуществам саморегулирования относят относительную простоту установления правил и адаптации к ним; снижение издержек на соблюдение регуляторных требований, скорость разрешения конфликтов и возмещения ущерба.

В нашей стране задача комплексного развития саморегулирования была поставлена в «Основных направлениях социально-экономического развития Российской Федерации» принятых в 2001г. СРО рассматривались как альтернатива избыточному государственному регулированию и один из инструментов дебюрократизации экономики. С этого момента саморегулирование с разной степенью успеха и глубиной проникновения развивается во многих отраслях экономики и профессиональной деятельности. Развивалась и нормативная база: были приняты общий закон «О саморегулируемых организациях», а также большое количество подзаконных актов.

Большинство специалистов отмечают, что наиболее последовательно и глубоко принцип

саморегулирования в нашей стране реализован в строительной сфере. В 2009 г. было полностью отменено государственное лицензирование в этой области, участники рынка решают вопросы допуска на него и функционирования исключительно в рамках СРО. При этом государство, отказавшись от взаимодействия с отдельными субъектами рынка, постоянно взаимодействует с их саморегулируемыми организациями. Вопросам деятельности СРО в сфере строительства посвящена отдельная глава Градостроительного Кодекса РФ (далее ГрК) и еще целый ряд его положений. На сегодняшний день, по данным Национального объединения строителей, объединяющего саморегулируемые организации в строительстве, в единый реестр внесено почти 300 СРО, в которые входят около 270 тысяч членов. Учитывая сказанное выше, представляется обоснованным предположить, что процессы, происходящие в саморегулировании строительной сферы, будут характерны для других отраслей, по мере развития в ней СРО.

Кроме того, с начала своей массовой деятельности СРО в сфере строительства активно использовали страхование в качестве инструмента защиты имущественных интересов как самих организаций так и их отдельных членов. Страхование в рамках строительных СРО, наряду со страхованием строительно-монтажных рисков, стало важным элементом обеспечения защиты от непредвиденных убытков в строительной сфере и заметным, самостоятельным сегментом российского страхового рынка.

Поскольку с 1.07.2017 г. в полном объёме вступили в силу изменения в ГрК, которые существенно изменяют принципы саморегулирования в строительстве и содержание деятельности соответствующих СРО, представляется важным проанализировать суть и содержание этих изменений, а также их влияние на страхование членов СРО.

Как и ранее выделяются три вида СРО в строительстве, при этом уточнены их названия:

· СРО, основанные на членстве лиц, выполняющих инженерные изыскания (СРО и изыскателей);

· СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих подготовку проектной документации (СРО проектировщиков);

· СРО, основанные на членстве лиц, осуществляющих строительство (СРО строителей).

В отношении каждого вида СРО ведётся отдельный государственный реестр. При этом если организация или индивидуальный предприниматель занимаются несколькими из перечисленных видов деятельности, они обязаны быть членами СРО всех соответствующих видов. Статус СРО определяется рядом обязательных требований, а именно:

· достаточное представительство — для СРО различных видов установлено минимально возможное количество членов.

· наличие утверждённых стандартов деятельности, обязательных в силу законодательных требований;

· создание механизмов компенсации убытков, в первую очередь обязательных компенсационных фондов, подробнее об этих механизмах речь пойдёт ниже.

Пока же целесообразно остановиться на изменениях требований к членству в СРО. Если раньше была возможность вступить в несколько СРО одного вида, сейчас возможно членство только в одной СРО каждого вида. Лица, осуществляющие строительство кроме того должны быть членами СРО, которое зарегистрировано в одном с ним субъекте Федерации. Данные требования укрепляющие связь между конкретным членом и СРО, с одной стороны, облегчают внедрение страховых программ, утверждённых СРО, среди её членов, с другой повышают требования к качеству и эффективности подобных программ.

Для понимания содержания страховых программ в рамках саморегулирования в строительстве рассмотрим цели деятельности подобных СРО. Обобщим требования ГрК по этому вопросу, в частности ч.1 ст.55[1] ГрК к основным целям СРО относит:

· предупреждение причинения вреда вследствие недостатков работ, выполняемых членами СРО;

· повышение качества работ, выполняемых членами СРО;

· обеспечение исполнения членами СРО обязательств по договорам, заключённым с использованием конкурентных способов определения поставщиков в соответствии с обязательными требованиями законодательства Российской Федерации.

Основными средствами достижения первой и третей целей являются создаваемые СРО компенсационные фонды. Основными, по крайней мере, потому, что их создание предусмотрено ГрК РФ. При этом можно утверждать, что страхование также является эффективным средством достижения указанных целей. Причём опыт показал, что оба эти инструмента не исключают друг друга, а наиболее эффективны, когда применяются в той или иной комбинации. Анализ целей деятельности СРО в строительстве позволяет утверждать, что основными для них являются виды (договоры) страхования, обеспечивающие компенсацию убытков, причинённых членами СРО, либо сохранность компенсационных фондов СРО. Подобные договоры обеспечивают защиту базовых интересов СРО и их членов и соответствуют их сущностным характеристикам. Именно поэтому мы сосредоточим внимание именно на этих возможностях страховщика, при этом совершенно естественно, что и сами СРО и их члены могут заключать и другие договоры страхования сопутствующие их деятельности как любого хозяйствующего субъекта (например: страхование от несчастных случаев, страхование автотранспорта, добровольное медицинское страхование и т.д.).

Рассматривая далее страхование членов СРО, мы будем опираться на уже имеющийся опыт; принятый Всероссийским Союзом Страховщиков стандарт страхования рисков членов СРО в строительстве; проекты стандартов и других документов которые в настоящее время разрабатывают Национальное объединение строителей и Всероссийский союз страховщиков; а также на собственное понимание того, как изменение законодательства может повлиять на страхование в рамках строительных СРО.

Начнём с обеспечения имущественной ответственности членов СРО за возмещение вреда, причинённого вследствие разрушения (повреждения) объекта капитального строительства; нарушения требований безопасности при строительстве подобного объекта, а также требований к обеспечению безопасной эксплуатации здания, сооружения. Напомним, что в соответствии со ст.60 ГрК РФ СРО в сфере строительства несут солидарную ответственность за вред причинённый в результате работ по инженерным изысканиям, подготовке проектной документации, строительству выполненных их членами. Для выполнения этих обязательств СРО (для обретения своего статуса) должны формировать компенсационный фонд возмещения вреда, а её члены (для обретения своего статуса) обязаны уплачивать взносы в данный фонд. ГрК РФ устанавливает минимальный размер взносов членов различных СРО в зависимости от прогнозируемого объёма их обязательств по исполняемым договорам и минимальный размер всего компенсационного фонда, определяемый как произведение минимального взноса на количество членов СРО, обязанных уплачивать данный взнос. Реальный размер взносов своих членов в компенсационный фонд возмещения вреда каждая СРО устанавливает самостоятельно, при этом он не может быть ниже минимального. В случае снижения вследствие компенсационных выплат или обесценения финансовых активов, реального размера компенсационного фонда ниже минимального значения члены СРО должны внести дополнительные взносы с целью восстановления размера

компенсационного фонда в соответствии с внутренними документами каждой СРО. Подобные положения действовали и до 1.07.2017 г. в связи с чем накоплен определённый опыт использования страхования в качестве дополнительной гарантии возмещения вреда в результате профильной деятельности членов СРО. Дальнейшее развитие данных видов страхования основано на этом опыте и его творческом развитии. В целом в данном случае речь идёт об индивидуальном или коллективном страховании гражданской ответственности за возмещение вреда третьим лицам. Специфика данного страхования заключается в том, что наряду со страхователями и застрахованными, которыми могут быть отдельные члены СРО или организация в целом, а также выгодоприобретателями (пострадавшие третьи лица) в страховых отношениях могут участвовать регредиенты и их страховщики. Под регредиентами в данном случае понимаются собственники зданий и сооружений, концессионеры, застройщики, технические заказчики, которые выплатили компенсацию при причинении вреда в соответствии с действующим законодательством и предъявили регрессные требования к застрахованному лицу. В случае если гражданская ответственность регредиента застрахована и к его страховщику, выплатившему страховое возмещение в порядке суброгации, перешло право требования к застрахованному лицу; этот страховщик может также стать активным участником рассматриваемых нами страховых отношений. Договор страхования гражданской ответственности за причинение вреда членами СРО может заключаться на год, покрывая все случаи нанесения ущерба за этот период, или на «объектной базе». В случае заключения договора страхования на объектной базе страховая защита распространяется на случаи причинения вреда членом СРО в рамках выполнения конкретного договора подряда в отношении определённого объекта капитального строительства. Необходимо обратить внимание на то, что до 1.07.2017 г. члены СРО получали свидетельство о допуске к работам, оказывающим влияние на безопасность объектов капитального строительства, в котором указывался конкретный перечень возможных работ. Страхование гражданской ответственности за причинение вреда соответственно распространялось только на последствия выполнения работ, включённых в указанный перечень. В настоящее время для подтверждения членства в СРО достаточно соответствующим образом оформленной выписки из реестра её членов. То есть каждый член СРО этого вида имеет право выполнять любой не запрещенный законом вид работ по профильному направлению деятельности (инженерные изыскания; проектирование; строительство). Это естественным образом приводит к расширению объёма ответственности страховщика по договорам страхования гражданской ответственности за причинение вреда, что может навлечь за собой увеличение страховой премии.

Одной из основных новаций закона, вступивших в силу с 1.07.2017 г. является возложение на СРО обязанности обеспечить исполнение своими членами обязательств по договорам подряда, заключённым с использованием конкурентных способов определения поставщиков (торгов, конкурсов, аукционов), в тех случаях когда использование таких способов является обязательным. Необходимо отметить, что ответственность юридического лица (СРО) за неисполнение или ненадлежащее исполнение другим лицом (членом СРО) обязательств по договору, на заключение которого это юридическое лицо не имеет права и возможности повлиять, является принципиальной новеллой российского законодательства. Риски, связанные с возникновением указанной ответственности, представляются на современном этапе одними из наиболее сложных с точки зрения их оценки. В целях обеспечения этих видов обязательств СРО должны теперь формировать компенсационные фонды обеспечения договорных обязательств. Как и для компенсационных фондов, возмещения вреда законом устанавливаются минимальный размер взносов в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств для различных категорий членов СРО и минимальный размер самого фонда. При этом категории членов СРО (уровни ответственности) зависят от определённого размера обязательств по договорам, которые

заключаются с обязательным использованием конкурентных процедур. При этом следует отметить, что до настоящего времени нет однозначного порядка расчёта совокупного размера обязательств по контрактам. В частности закон не определяет, должен ли данный расчёт осуществляться накопительным итогом в течение года, либо учитывать разницу между ценой всех заключённых членом СРО контактов и ценой контрактов, обязательства по которым выполнены в полном объёме. Скорее всего до того как данная дилемма будет решена на законодательном уровне, СРО будут определять порядок проведения расчёта совокупного объёма обязательств в своих внутренних документах.

Необходимо отменить ряд особенностей данного вида ответственности СРО:

· в отличие от ответственности за возмещение вреда ответственность СРО за неисполнение договорных обязательств её членами носит не солидарный, а субсидиарный характер;

· данный вид ответственности наступает только на основе решения суда;

· при наступлении ответственности возмещается не только реальный ущерб, но и штрафы;

· размер возмещения СРО не должен превышать 25% компенсационного фонда обеспечения договорных обязательств.

Учитывая опыт использования страхования ответственности в качестве дополнительной к компенсационным фондам гарантии при возмещении вреда, СРО в первую очередь применяют тот же механизм и в отношении ответственности по договорным обязательствам. Речь идёт о страховании риска ответственности за нарушение членами СРО условий договора подряда, заключённого с использованием конкурентных процедур. Поскольку данное страхование является разновидностью страхования ответственности по договору необходимо иметь правовые основания для его проведения. Такими основаниями могут служить положения ГрК РФ, в частности п.2 ч.2 ст.55[5]. Застрахованными лицами в этом случае являются члены СРО, а выгодоприобретателями заказчики по договорам подряда, заключённым путём обязательных конкурентных процедур. В то же время, если договоры страхования ответственности за возмещение вреда, могут заключаться как на годовой, так и на объектной базе, то страхование ответственности за выполнение договора в отношении каждого отдельного договора подряда, заключенного с использованием конкурентных процедур. Исходя из уже сформировавшейся практики, договорами данного вида покрывается только реальный ущерб, причинённый заказчику. Он может включать в себя затраты на проведение новой конкурентной процедуры; аванс (часть аванса) полученный застрахованным членом СРО и подлежащий возврату вследствие неисполнения обязательств по договору подряда и т.п. При этом факт возникновения обязанности страхователя возместить ущерб вследствие неисполнения обязательств по договору подряда, а причиной неисполнения этих обязательств должно быть банкротство Страхователя. С учетом того, что в соответствии с утвержденным ВСС стандартом признаются указанные выше судебные решения, принятые не только в период страхования, но и в течение 24 месяцев после его истечения, договор страхования должен содержать оговорку о наличии/отсутствии данного расширительного периода.

Помимо этого договор страхования ответственности за исполнение договорных обязательств членами СРО в строительстве содержит ряд исключений из страхового покрытия. К безусловным исключениям относятся: неисполнение обязательств заказчиком; преднамеренное банкротство страхователя; последствия действий властей. Кроме того, принятый ВСС стандарт предусматривает определенную вариативность в виде условных исключений из страхового покрытия (то есть таких, которые применяются или не применяются по соглашению сторон). К ним относятся: неисполнение обязательств в результате неблагоприятной рыночной конъюнктуры; неисполнение обязательств по работам/услугам, не требующим членства в СРО; неисполнение обязательств перед

страхователем банковских и некредитных финансовых организаций; косвенные убытки выгодоприобретателя.

Кроме договора страхования ответственности за выполнение членами СРО договорных обязательств всё более широкое применение находят договоры страхования финансовых рисков, возникающих у членов СРО вследствие нарушения условий договора подряда, заключённого с использованием обязательных конкурентных процедур. Страхователями по таким договорам могут выступать как отдельные члены СРО, так и сами СРО. По договору может быть застрахован финансовый риск члена СРО — страхователя, а также риски всех членов СРО, внёсших взносы в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств застрахованного лица. Застрахованным является риск возникновения у Страхователя/ Застрахованных лиц непредвиденных расходов в связи с обязанностью внести дополнительный взнос в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств в результате неисполнения Страхователем/ Застрахованным лицом договора подряда, заключённого с использованием конкурентных процедур. Страховая сумма чаще всего устанавливается в размере ¼ размера компенсационного фонда, как предельный размер единичной выплаты из такого фонда.

С учётом особенностей расчёта возмещения из компенсационного фонда в него включается не только прямой ущерб заказчику, но и наложенные на нарушителя договора штрафные санкции. Страховым случаем является возникшая у членов СРО обязанность внести дополнительный взнос в компенсационный фонд обеспечения договорных обязательств. Причем обязанность эта должна основываться на вступившем в силу решении суда о взыскании средств для обеспечения договорных обязательств в пользу заказчика по договору подряда.

В настоящее время Национальное объединение строителей (НОСТРОЙ) стандарты своей деятельности. В частности проект стандарта «Обеспечение саморегулируемой организацией имущественной ответственности деятельности своих членов» (СТО Нострой 5.3-2018), размещенного на официальном сайте Национального объединения строителей. В данном проекте устанавливается, что страхование является одним из способов обеспечения имущественной ответственности членов СРО наряду с формированием компенсационных фондов. Конкретно такими являются уже перечисленные выше:

· страхование ответственности членов СРО за возмещение вреда;

· страхование ответственности членов СРО за исполнение договорных обязательств;

· страхование финансовых рисков членов СРО.

Решение о том, какие из указанных видов страхования использовать принимает каждая СРО своим внутренним документом. В этом же документе устанавливаются основные положения, которые должны включаться в договоры страхования: объект страхования; страховой случай; объём страхового покрытия; страховая сумма; порядок и условия выплаты страхового возмещения. Дальнейшая деятельность по страхованию членов СРО строится на основании и в рамках указанного документа.

Литература:

1. Градостроительный кодекс РФ.
2. Федеральный закон от 01.12.2007 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».
3. Стандарты НОСТРОЙ http//nostroy.ru/standarts-snip/standarty_sro/
4. Забелин А.В. Правовое регулирование института саморегулируемых организаций: общий и отраслевой подходы / «Законы России: опыт, анализ, практика». 2016. № 1. С. 97-102.
5. Мельникова Д.А., Мельников Р.В. О кризисе системы СРО в области инженерных изысканий.

В сборнике: «Водосбережение, мелиорация и гидротехнические сооружения как основа формирования агрокультурных кластеров России в XXI веке». Сборник докладов XVIII международной научно-практической конференции: в 3-х томах. 2016. С. 80-84.
6. Усов Д.А. Анализ внедрения системы саморегулирования в строительный комплекс России и его последствий / Научные труды КубГТУ, 2016, № 8, с.225-234.