

Фонд «Институт экономики города»

Отзыв на проект федерального закона № 260064-8 «О внесении изменения в статью 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации»

Фонд «Институт экономики города» рассмотрел проект федерального закона № 260064-8 «О внесении изменения в статью 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации» (далее – законопроект) и сообщает следующее.

В пояснительной записке к законопроекту совершенно верно отмечено следующее:

«наиболее действенным механизмом, обеспечивающим эффективность контроля саморегулируемых организаций за качеством работ, услуг своих членов, является финансовая ответственность самой саморегулируемой организации за такой контроль. Исходя из анализа правоприменительной практики, основными проблемами работы механизма коллективной ответственности выявлены ограниченность случаев ее наступления, существенная отдаленность по времени и, как следствие, безусловность ее наступления»;

«в соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» компенсационные фонды саморегулируемых организаций формируются в целях обеспечения имущественной ответственности их членов перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг), которыми являются в том числе собственники зданий, сооружений. Однако возмещение вреда, причиненного собственнику здания, сооружения осуществляется в настоящее время в порядке, установленном главой 37 Гражданского кодекса Российской Федерации, в связи с тем, что статьей 60 ГрК РФ определены особенности использования средств компенсационных фондов возмещения вреда, которые допускают выплаты из таких средств только третьим лицам.».

Законопроектом предлагается предусмотреть субсидиарную ответственность саморегулируемых организаций в целях компенсации вреда, причиненного непосредственно собственнику здания, сооружения, вследствие разрушения, повреждения объекта капитального строительства в случае неплатежеспособности члена саморегулируемой организации по аналогии с ответственностью саморегулируемой организации, установленной статьей 601 ГрК РФ, регулирующей возмещение ущерба по договорным отношениям в рамках контрактов, заключенных с использованием конкурентных способов заключения договоров. При этом законопроектом не предлагается изменить порядок возмещения вреда собственнику, сохранив общий порядок, предусмотренный гражданским законодательством (вред возмещает виновное лицо).

Однако представляется, что предложенный законопроектом подход к

усилению финансовой ответственности СРО не решает поставленной задачи.

Во-первых, главной исходной проблемой является не только то, что сегодня возмещение вреда за счет средств компенсационных фондов СРО возможно только в отношении третьих лиц (в порядке регрессного требования собственника здания при наличии вины члена СРО), а именно «ограниченность случаев наступления коллективной ответственности, существенная отдаленность по времени и, как следствие, безусловность ее наступления», как отмечено в пояснительной записке. Правоприменительная практика последних 10 лет показала, что если третье лицо относительно легко получает возмещение вреда от собственника объекта, **так как для этого не требуется установление вины собственника** (на него ст. 60 ГрК РФ возложена безвиновная ответственность), то уже для **собственника становится практически недоступным получение возмещения от истинно виновного лица** – профессионала (строителя, проектировщика и др.), в том числе и за счет средств компенсационного фонда СРО, членом которой он является.

Во-вторых, практика показала, что собственник пусть и не причиненный ему вред, а только его расходы на возмещение вреда третьему лицу, не может в порядке регресса взыскать с профессионалов и их СРО, поскольку: а) весьма затруднительно установить конкретное виновное лицо из множества профессиональных лиц, участвующих в строительном проекте (их действия взаимосвязаны, выделить одного виновного сложно) и б) невозможно определить полный перечень таких лиц по прошествии времени (такая информация отсутствует в каких-либо ресурсах, а зачастую такие лица просто прекращают свое существование после завершения проекта).

Сложность установления виновного за причиненный вред лица присуща строительной отрасли во всех странах. Именно это привело к развитию в правовых системах разных стран (как континентальных, так и англо-саксонских) специальных правовых механизмов ответственности профессионалов именно в строительстве, которые отличаются от стандартной конструкции ответственности в гражданском законодательстве, согласно которой вред возмещает именно виновное лицо. Применяемые специальные формы ответственности позволяют слабой стороне – собственнику здания, третьему лицу – получить возмещение вреда быстро, в полном объеме, независимо от того, будет или нет найдено виновное лицо.

В разных странах предусмотрены разные механизмы с учетом специфики регулирования отношений в строительстве.

Например, во Франции Гражданским кодексом предусмотрена ответственность всех профессионалов, которые участвовали в строительстве объекта, в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию перед всеми собственниками (в том числе в случае перепродажи объекта) и третьими лицами, если последние докажут, что вред возник не ввиду форс-мажора, ошибок эксплуатации объекта или умысла потерпевшего. При этом для наступления такой

ответственности не требуется доказательство вины. Финансовая гарантия обеспечивается обязательным страхованием такой ответственности. При этом контроль проектирования и строительства осуществляется специальной организацией (бюро технического контроля), требования к которой установлены в законе и которая нанимается застройщиком по согласованию со страховой компанией, которая принимает объект к страхованию с момента начала проектирования. Практика возмещения вреда по этому механизму во Франции весьма обширна. Например, в 2004 г. при обрушении нового терминала аэропорта Руасси (Шарль-де-Голь) в Париже страховая компания в полном объеме возместила вред собственникам, а затем было установлено виновное лицо (проектировщик).

В Великобритании аналогичная ответственность возложена на главного архитектора проекта, также в течение 10-15 лет после ввода объекта в эксплуатацию. Хотя законом не предусмотрено обязательное страхование такой ответственности, по факту все главные архитекторы страхуют свою ответственность, так как это является обязательным условием получения финансирования проекта от банков, а также предусмотрено применяемыми в Великобритании системами стандартов строительных контрактов.

Конечно, ответственность должна быть соразмерна роли и функциям конкретных участников в проекте, а риски наступления ответственности должны быть минимизированы путем применения эффективной системы независимого контроля качества проекта, работ, материалов на всех этапах строительного проекта.

Законопроектом описанная выше проблема не решается, так как предлагается сохранить общегражданский порядок возмещения вреда собственнику, то есть сохранить необходимость установления виновного лица. Но это ничего не изменит, просто, как и сегодня, собственник не сможет получить компенсацию ни выплаченного третьим лицам возмещения вреда, ни вреда, причиненного самому собственнику.

В России сегодня система страхования не развита настолько, чтобы обеспечить страхование всех рисков в строительстве. Однако особенностью России является наличие системы саморегулирования деятельности профессиональных участников строительного рынка. Представляется необходимым пересмотреть концепцию данного законопроекта и с учетом наличия в России системы СРО:

- ввести безвиновную ответственность СРО (предлагается ввести солидарную ответственность всех СРО, членами которых являлись участники строительного проекта), перед собственниками объекта капитального строительства в течение 10 лет после ввода объекта в эксплуатацию при условии отсутствия форс-мажора, ошибок эксплуатации и умысла потерпевшего (актуарные расчеты показывают, что это не потребует увеличения существующих компенсационных фондов);

- одновременно реформировать систему строительного контроля путем

перехода от отдельных процедур экспертизы, государственного строительного надзора к независимому внешнему строительному контролю негосударственными организациями на всех этапах проектирования и строительства при сохранении существующего института строительного контроля именно как внутреннего строительного контроля;

- повысить роль национальных объединений в контроле качества деятельности профессионалов в проектировании и строительстве путем передачи им функций ведения национальных реестров СРО (включение в реестр, исключение из реестра).

Детальные предложения Фонда «Институт экономики города» прилагаются.