Страхование

УДК 336.144.38

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ УЧАСТИЯ СТРАХОВЫХ БРОКЕРОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПКАХ

М. А. ФИЛИНА,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры финансов и страхования
E-mail:oleg-filin@yandex. ru
Дагестанский государственный университет

В статье рассмотрены некоторые аспекты участия страховых брокеров в качестве специализированных организаций в системе государственных и муниципальных закупок. Проанализирован механизм передачи брокерам функций по организации общественных торгов, уточнен порядок формирования цены на посреднические услуги. Делается вывод о необходимости разработки отдельного нормативного правового акта, регламентирующего государственные закупки в сфере страхования, в том числе с привлечением страховых брокеров.

Ключевые слова: *государственные и муниципальные контракты, специализированные организации, страховые брокеры, законодательное регулирование.*

Возможность привлечения специализированных организаций к осуществлению функций по размещению заказа за счет проведения торгов в форме конкурса или аукциона на право заключить государственный или муниципальный контракт предусмотрена ст. 6 Федерального закона от 21.07.2005 № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 94-ФЗ) и проектом Методических рекомендаций по порядку расчета начальной (максимальной) цены контракта (гл. I п. 5).

При этом законодательство не предъявляет к специализированным организациям каких-либо особенных требований в виде наличия разрешения на подобную деятельность, либо их соответствия определенной организационно-правовой форме и форме собственности. В качестве подобной организации может выступать любое лицо, правоспособность которого позволяет выполнять функции по организации и проведению тендеров. Очевидно, что наиболее приемлемым кандидатом на роль специализированной организации для предусмотренных указанной статьей открытых конкурсов и аукционов по отбору финансовых организаций для оказания услуг по страхованию являются страховые брокеры.

Страховые брокеры по сути – это высококвалифицированные и независимые участники страхового рынка, владеющие наиболее полной и объективной информацией о его конъюнктуре, уровне цен, финансовой устойчивости, платежеспособности его участников. Участие страховых брокеров в общественных закупках в страховой сфере гарантирует государственным и муниципальным заказчикам

эффективное решение целого комплекса проблем, связанных с заключением и последующим сопровождением договоров страхования. Кроме того, вовлечение их в действующую систему госзаказов будет способствовать укреплению института страховых посредников, что благоприятно скажется на развитии страхового рынка РФ в целом.

Однако Закон № 94-ФЗ, носящий рамочный характер и определяющий самые общие требования к процессу заключения государственных и муниципальных контрактов, не раскрывает ни механизма передачи провайдерам функций по организации торгов, ни объема передаваемых полномочий, ни порядка оплаты услуг страховых посредников. Очевидно, что назрела необходимость разработки отдельного нормативного правового акта, регулирующего общественные закупки в страховой сфере, в рамках которого будет детально проработан механизм участия в этом процессе страховых брокеров. В связи с этим определенный практический интерес представляет анализ некоторых аспектов взаимоотношений страховых брокеров и государственных и муниципальных заказчиков.

Привлечение к системе госзаказа страховых брокеров требует уточнения сущности их правового статуса и функций в системе госзакупок. Страховые брокеры – это постоянно проживающие на территории Российской Федерации и зарегистрированные в установленном законодательством Российской Федерации порядке в качестве индивидуальных предпринимателей физические лица или российские юридические лица (коммерческие организации), которые действуют в интересах страхователя (перестрахователя) или страховщика (перестраховщика) и осуществляют деятельность по оказанию услуг, связанных с заключением договоров страхования (перестрахования) между страховщиком (перестраховщиком) и страхователем (перестрахователем), а также с исполнением указанных договоров [3]. Функции страховых брокеров разнообразны. Они опосредуют весь процесс страхования, от поиска страховщика до урегулирования убытка. Между тем законодатель резко ограничил их участие в системе госзаказа ролью технического исполнителя, на которого нельзя возлагать функцию принятия ключевых решений. В частности, п. 1 ст. 6 Закона № 94-ФЗ позволяет перекладывать на спецорганизацию некоторые задачи, к которым относятся:

– разработка конкурсной документации, документации об аукционе;
– опубликование и размещение извещения о проведении открытого конкурса или аукциона;
– направление приглашений принять участие в закрытом конкурсе или в закрытом аукционе;
– иные, связанные с обеспечением проведения торгов функции.

В то же время в соответствии с п. 2 ст. 447 ГК РФ при привлечении специализированной организации к процедуре торгов она становится организатором торгов. Следовательно, заказчик обязан передать организатору конкурса все функции по организации конкурса, в том числе и те, которые в силу Закона № 94-ФЗ (п. 1 ст. 6) возложены исключительно на заказчика. К ним относятся:

– создание комиссии по размещению заказа;
– определение начальной (максимальной) цены государственного или муниципального контракта;
– определение предмета и существенных условий государственного и муниципального контракта;
– утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе;
– определение условий торгов и их изменение;
– подписание государственного или муниципального контракта;
– другие функции.

В этой связи интересен вопрос о правовом содержании контракта на проведение конкурса, заключаемого заказчиком конкурса и организатором. Гражданский кодекс РФ гласит, что (п. 2 ст. 447) специализированная организация может действовать как от имени собственника вещи или обладателя иного имущественного права на нее, так и от своего имени, если иное не предусмотрено законом. Однако закон о госконтрактах вполне определенно предписывает специализированным организациям обязанность осуществлять указанные функции от имени заказчика или уполномоченного органа (п. 3 ст. 6). Такая конструкция договора между заказчиком и специализированной организацией будет договором, отличным по содержанию от аналогичного договора в смысле п. 2 ст. 447 ГК РФ, поскольку, как было сказано ранее, в соответствии с ГК РФ частично передать полномочия по проведению конкурса специализированной организации заказчик конкурса не вправе.

Во избежание подобного противоречия представляется оправданным предусмотреть в государственном муниципальном контракте на приобретение услуг страхового брокера, что он будет действовать

от собственного имени. Такая правовая конструкция схожа с договорами комиссии. Сущность данных договоров заключается в том, что действуя в интересах страхователей по договорам комиссии, страховые брокеры выступают от своего имени, но за счет и в интересах комитента. При заключении договора страхования все права и обязанности по нему приобретает страховой брокер (п. 1 ст. 990 ГК РФ), в то же время в документе выгодоприобретателем указывается страхователь (в рассматриваемом случае госзаказчик). Применительно к сфере госзакупок страховых услуг это будет означать, что в полном соответствии с ГК РФ страховой брокер не только будет участвовать в разработке существенных условий будущего договора, но и будет его подписывать и т. д. Однако это вовсе не подразумевает того, что действуя от своего имени при заключении договора страхования, брокер приобретет по нему все имущественные права, в том числе и право на получение страхового возмещения. Структура договора комиссии, позволяющая брокеру выступать от своего имени, всего лишь расширяет услугу, оказываемую им страхователю, т. е. помимо процесса определения приемлемых для страхователя условий страхования, подписания договора от своего имени страховой брокер должен будет обеспечить полное последующее сопровождение заключенного договора страхования, урегулирование страхового случая и получение возмещения. При этом последнее является бесспорной собственностью страхователя и передается ему впоследствии. По сути это очень удобная для государственных и муниципальных органов власти ситуация, когда без дополнительных усилий и затрат работа перекладывается на специалистов, имеющих для этого все возможности и ресурсы. Интересы госзаказчиков при этом будут защищены ст. 993 ГК РФ, в соответствии с которой при выборе страховой организации брокер обязан проявлять должную степень осмотрительности, а в случае, если выбранный страховщик окажется недобросовестным, немедленно сообщить об этом страхователю, собрать необходимые доказательства, а также по требованию комитента передать ему права по такой сделке с соблюдением правил об уступке требования [2].

Конечно, использование такой конструкции госконтракта на привлечение услуг страхового брокера и предоставление им огромных полномочий по распоряжению бюджетными средствами требует особенно доверительных отношений между участниками контракта, не оставляющих ни тени сомнения в профессиональной добросовестности и компетенции специализированной организации. В этой связи особенное значение приобретает вопрос определения уровня квалификации и надежности привлекаемых к госконтрактам брокеров.

Общепризнанным недостатком Закона 94-ФЗ является тот факт, что он устанавливает квалификацию участника не как обязательное требование, а как один из необязательных критериев оценки заявки на участие в конкурсе. В частности, п. 1 и п. 2 ст. 11 содержат лишь минимальный, явно недостаточный набор требований к квалификации участников размещения госзаказа. Эти требования следующие:

- соответствие участников размещения заказа требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством РФ к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов;
- непроведение ликвидации участника размещения заказа или процедуры его банкротства;
- неприостановление деятельности участника размещения заказа в порядке, предусмотренном Кодексом РФ об административных правонарушениях;
- отсутствие у участника размещения заказа задолженности по платежам в бюджетную систему, размер которой превышает 25 % балансовой стоимости его активов;
- обладание участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если в связи с исполнением контракта заказчик приобретает права на объекты интеллектуальной собственности;
- отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.

Помимо этого, в п. 2.1 ст. 22 четко указано о недопустимости включения каких-либо требований к квалификации, опыту работы и деловой репутации участника торга.

Понятно, что на этапе разработки и принятия закона основной проблемой была коррупция, которая «пышно расцвела» из-за системы квалификационного отбора заявок на поставку товаров и услуг и произвольного выбора победителя. В этом смысле жесткая регламентация процедур торгов была большим шагом вперед в деле повышения эффек-

тивности расходования бюджетных средств. Однако в настоящий момент можно констатировать, что действующий порядок проведения общественных закупок не столько сократил коррупцию, сколько придал ей другие формы, которые заключаются:

- в сговоре заказчика и поставщика через установление технического задания под конкретного поставщика;
- в создании преимущественных условий участия в торгах;
- в росте числа торгов, по которым остается один участник, с которым и заключается контракт;
- в ценовом демпинге компаний-участников и т. д.

В этих условиях государство оказалось практически беззащитно перед недобросовестными продавцами услуг. Очевидна необходимость внесения в Закон № 94-ФЗ, как в правовую основу системы общественных закупок РФ, определения понятия «квалификация» поставщика и установление критериев ее оценки.

Что касается алгоритма оценки уровня квалификации страховых брокеров (как наиболее приемлемых для государственных и муниципальных органов власти провайдеров страховых услуг), то он должен быть зафиксирован в отраслевом подзаконном акте, который будет регулировать общественные закупки в страховой сфере. В нем, в частности, следует предусмотреть, что к участию в госзаказах должны допускаться только лицензированные брокеры, представляющие интересы страхователей в прямом страховании. Государственный реестр страховых брокеров – это в настоящий момент едва ли не единственная гарантия должного уровня услуги, купленной через брокерскую контору. В этой связи весьма своевременными являются рассматриваемые в настоящий момент в Государственной Думе поправки к закону о страховой деятельности, устанавливающие ряд существенных новаций в правовом регулировании деятельности страховых посредников на отечественном страховом рынке. В частности, в полном соответствии с установками Международной ассоциации страховых надзоров (МАСН) и в целях повышения качества управления страховыми посредническими организациями предусматривается возможность разработки Правительством РФ стандартов профессиональной деятельности страхового брокера, регламентирующих их рыночное поведение, внедрение системы специальных клиентских счетов. Для страхового брокера предлагается ввести обязанность заключить договор страхования своей гражданской ответственности с суммарным лимитом ответственности не менее 60 млн руб. и лимитом по одному страховому случаю не менее 40 млн руб. Если страховой брокер оказывает услуги по сбору со страхователей страховой премии или получению от страховщиков страховых выплат, то он должен предоставлять дополнительные финансовые гарантии.

В целях контроля и обеспечения необходимой квалификации страховых посредников в сфере государственных и муниципальных закупок следовало бы дополнить указанные поправки требованием о членстве в саморегулируемых организациях или других профессиональных объединениях страховых брокеров. Думается, что для формирования цивилизованного механизма регулирования деятельности российских страховых брокеров вполне могут быть внедрены требования к обеспеченности страховых посредников уставным капиталом.

Изучение места и роли страховых брокеров в системе государственных и муниципальных контрактов требует уточнения механизма формирования цены на оказываемые ими посреднические услуги.

В соответствии с тем определением страхового брокера, которое предусмотрено Федеральным законом от 31.12.1997 № 157 «Об организации страхового дела в Российской Федерации», брокер не может представлять интересы страховщика перед его клиентами и, следовательно, получать от него вознаграждение за свою деятельность [3]. Оплата услуг страховых брокеров производится страхователями либо за счет «снятия» посредником своего вознаграждения со страховых взносов, либо в процентах от страховой стоимости (страховой суммы). Взимание страховым брокером какой-либо платы со страховщика, победившего в тендере, невозможно также и потому, что в этом случае посреднические услуги окажутся бесплатными для госзаказчика, а это недопустимо в силу действующего законодательства.

В практике государственных и муниципальных закупок применяются три основных подхода к формированию цены за оказываемые специализированной организацией услуги:

первый подход – стоимость услуг выражается в процентах от начальной (максимальной) цены контракта, размещаемого в результате торгов, проводимых спецорганизацией;

второй подход – абонентское обслуживание;

третий подход – цена выражается в виде фиксированной оплаты за одну проведенную процедуру размещения заказа [1].

Однако необходимо отметить, что не все из перечисленных способов установления платы за услуги специализированных организаций применимы к деятельности страховых брокеров.

Использование *первого подхода* к формированию цены за оказываемые посредником услуги требует уточнения понятия «начальная цена контракта».

В Законе № 94-ФЗ и подзаконных актах, регулирующих общественные закупки, отсутствует определение этой категории. Вместе с тем законодатель допускает самостоятельное установление госзаказчиком принципов, методов и источников информации для определения начальной цены лота. Свобода госорганов в вопросе определения цены контракта применительно к страховой сфере означает, что заказчик может взять за начальную цену страховой услуги как страховую сумму, так и цену страхового тарифа или страховой премии. Необходимо отметить, что и тот и другой вариант нашли широкое применение на практике.

Первый способ определения начальной цены контракта при торгах на приобретение страховых услуг более предпочтителен для заказчика, так как для его реализации не требуется каких-либо специальных знаний, навыков, наличия информационной базы. Цена страховой услуги здесь будет определяться в зависимости от страховой оценки, а также и от того, какую часть стоимости объекта страхования заказчик сочтет нужным покрыть страховой защитой. Однако использование этого подхода к установлению начальной цены госконтракта представляется некорректным, так как любые попытки участников торгов снизить начальную цену будут означать снижение объема страхового покрытия и лишат все мероприятие здравого смысла. Отсюда следует, что наиболее целесообразно зафиксировать законодательно в качестве начальной цены торгов на приобретение страховой услуги страховой тариф [4].

В этом случае комиссионное вознаграждение страхового брокера будет формироваться в виде процента от страхового тарифа по заключенному с его помощью договору страхования. Точнее говоря, страхование госзаказчика должно осуществляться по тарифу, заранее освобожденному страховщиком от его аквизиционных расходов, тем более что эти расходы представляют собой часть нагрузки и никоим образом не влияют на обеспечение принципа эквивалентности страховых отношений сторон. Средняя величина этих аквизиционных расходов и должна выступать в качестве обоснованной величины комиссионного вознаграждения брокера.

Таким образом, формирование цены за оказываемые страховыми брокерами услуги (исходя из начальной цены контракта) представляется экономически обоснованным и наиболее точным способом. Однако этот подход не лишен недостатков. Так, например, общераспространенной проблемой современного страхового рынка РФ является стремление страховых посредников к завышению комиссионных вознаграждений. По некоторым рисковым операциям они достигают 40 % от величины тарифа. При этом осуществление какого-либо контроля за уровнем аквизиционных расходов страховщиков со стороны Росстрахнадзора весьма затруднено, так как в стране отсутствует соответствующая (официально публикуемая) статистика. Между тем в европейских странах такую статистику, как правило, собирают и публикуют ассоциации страховщиков или органы страхового надзора [5].

Очевидно, что назрела объективная необходимость включения в сведения, официально представляемые страховщиками в органы страхового надзора, объективных данных об уровне комбинированных коэффициентов убыточности игроков страхового рынка и размерах их аквизиционных расходов. В соответствии с проектом Методических рекомендаций по порядку расчета начальной (максимальной) цены контракта (гл. I п. 6, 7, 9, гл. IV п. 31, 32) госзаказчик при определении начальной цены контракта должен ориентироваться на рыночную цену услуги, опираясь на информацию из рекомендованных источников, вызывающих доверие. Представляется, что официально публикуемая Росстрахнадзором статистика должна стать таким источником.

Что касается абонентского обслуживания, как способа формирования цены на услуги спецорганизации, то он вполне может быть применим и в отношении услуг страховых брокеров. Ведь фактически страховые брокеры продают не страховки, а свои посреднические и консультационные услуги. Весомым преимуществом абонентского обслуживания для госзаказчика является то, что этот вид расходов можно спланировать и заложить в смету. Однако следует помнить, что на современном страховом рынке уважающие себя страховые брокеры (а

именно таким госзаказчики должны отдавать предпочтение) услуги по поиску оптимального страхового покрытия, консультирование, урегулирование убытка и т. д. оказывают бесплатно. Исключение могут составлять случаи выполнения для клиента каких-то затратных, трудоемких видов услуг.

На практике абонентское обслуживание клиентов может успешно сочетаться с установлением цены за оказываемые спецорганизацией услуги в процентах от начальной (максимальной) цены контракта, поскольку объем работы страхового брокера состоит из подбора подходящей страховой компании и последующего сопровождения договора страхования. Соответственно, оплату его услуг также целесообразно формировать из двух составляющих, к которым относятся: единовременная плата за заключение договора страхования (в процентах от страховой премии) и плата за последующее обслуживание этих договоров.

Использование в качестве оплаты посреднических услуг фиксированной платы применительно к страховым брокерам представляется невозможным, так как в таком подходе не просматривается экономически обоснованная величина этой платы, нет объективной основы, от которой брокер мог бы рассчитывать свое комиссионное вознаграждение.

Уточнение механизма и объема передаваемых страховым посредникам функций, определение объективных методов установления цены брокерской услуги и официальных источников информации для ее расчета могут послужить законодательной основой участия страховых брокеров в системе государственных и муниципальных закупок.

Таким образом, специфические особенности страхования как предмета госконтракта диктуют необходимость разработки и принятия отдельного нормативного правового акта, регулирующего общественные закупки в этой сфере. Существенной частью этого подзаконного акта должна стать регламентация деятельности страховых брокеров как наиболее приемлемых провайдеров страховых услуг.

Список литературы

1. *Воробьева О. М., Кошелева В. В*. Правовой статус и проблемы привлечения специализированных организаций при размещении государственных и муниципальных заказов. URL: http://www.roszakupki. ru/pages/doklady/4/4.pdf.

2. Гражданский кодекс РФ (часть вторая): Федеральный закон от 26.01.1996 № 14.

3. Об организации страхового дела в Российской Федерации: Федеральный закон от 31.12.1997 № 157.

4. *Филина М. А*. Возможные направления совершенствования законодательного регулирования государственных и муниципальных закупок в страховой сфере // Финансы и кредит. 2011. № 6.

5. URL: http://insurance-elements. narod. ru/news/?news=57.



ИЗДАТЕЛЬСКИЕ УСЛУГИ

Издательский дом «ФИНАНСЫ и КРЕДИТ» выпускает специализированные финансово-экономические и бухгалтерские журналы, а также оказывает услуги по изданию *монографий, деловой и учебной литературы.* Минимальный тираж — 500 экз.

Тел./факс (495) 721-8575
e-mail: post@fin-izdat.ru