

**А. С. Мерзлякова\***

**Профессиональное объединение страховщиков как особая организационно-правовая форма некоммерческого юридического лица**

Для определения правового статуса профессионального объединения автостраховщиков в первую очередь необходимо раскрыть его организационно-правовую форму.

Для выбора наиболее оптимальной организационной формы организации, возглавляющей систему гарантирования компенсационных выплат по обязательному страхованию гражданской ответственности владельцев транспортных средств (далее — ОСАГО), должны учитываться следующие положения: некоммерческий характер деятельности; обязательное членство страховых организаций, осуществляющих ОСАГО; целевой характер деятельности; право собственности на имущество, закрепленное за профессиональным объединением страховщиков.

Рассмотрим возможность применения наиболее близких по своему содержанию организационно-правовых форм для организации, осуществляющей функции по возмещению вреда по ОСАГО, таких как государственное унитарное предприятие, государственное учреждение, фонд, государственная корпорация, ассоциация (союз) и ее разновидность саморегулируемая организация.

Основными чертами, присущими государственному унитарному предприятию, в соответствии со ст. 113 Гражданского кодекса РФ является коммерческий характер деятельности и отсутствие права собственности на закрепленное за ней собственником имущество. Данная организационно-правовая форма не подходит для организации, осуществляющей компенсационные выплаты, т. к. главной целью должно стать осуществление компенсационных выплат потерпевшим, а не извлечение прибыли и отсутствие права собственности на имущество может привести к затягиванию сроков и усложнению механизмов принятия решения и осуществления компенсационной выплаты потерпевшим.

Согласно ст. 120 Гражданского кодекса РФ государственным учреждением признается некоммерческая организация, созданная государством для осуществления управленческих, социально-культурных или иных функций некоммерческого характера. Имущество учреждения закрепляется за ним на праве оперативного управления. Учреждение не вправе отчуждать либо иным способом распоряжаться имуществом без согласия собственника имущества (п. 2 ст. 120, ст. 298 Гражданского кодекса РФ). Государство вправе изъять излишнее, неиспользуемое или используемое не по назначению имущество учреждения и использовать его по своему усмотрению (ст. 296 Гражданского кодекса РФ). Данные положения не соответствуют назначению и целям организации, осуществляющей компенсационные выплаты, т. к. полномочия по распоряжению имуществом определенного типа будут ограничены необходимостью получения согласия собственника или запрещены, что может привести к несвоевременности и невозможности осуществления компенсационных выплат. К тому же предусмотренная ст. 120 Гражданского кодекса РФ субсидиарная ответственность государства при недостаточности у государственного учреждения имущества была бы дополнительной финансовой нагрузкой на государство и, следовательно, на всех налогоплательщиков, не являющихся участниками ОСАГО.

\* Аспирант кафедры административного и финансового права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

Согласно ст. 118 Гражданского кодекса РФ фондом является некоммерческая организация, учрежденная гражданами и (или) юридическими лицами, преследующая социальные, благотворительные или иные общественно полезные цели. Имущество, переданное фонду его учредителями (учредителем), является собственностью фонда. Фонды учреждаются на основе добровольных имущественных взносов, что противоречит принципу обязательности для страховщиков, осуществляющих ОСАГО.

Рассмотрим такую организационно-правовую форму, как государственная корпорация. В соответствии со ст. 7.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях»<sup>1</sup> государственной корпорацией является не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Данная организационно-правовая форма частично отвечает признакам, необходимым для организации, осуществляющей компенсационные выплаты. Во-первых, некоммерческий характер деятельности. Главная цель такой организации направлена на обеспечение возмещения вреда, а не на извлечение прибыли. Во-вторых, имущественная обособленность государственной корпорации. Имущество, переданное государственной корпорации государством, принадлежит на праве собственности государственной корпорации. В-третьих, публичный статус государственной корпорации. Государство передает часть своих публичных полномочий государственной корпорации для реализации ей общественно полезных (публичных) функций. По мнению многих ученых-правоведов<sup>2</sup> государственная корпорация явилась наиболее оптимальной организационно-правовой формой для организации, осуществляющей функции страхования вкладов (например, Агентство по страхованию вкладов).

По мнению А. Я. Курбатова, государственные корпорации должны создаваться в тех сферах, где деятельность не может осуществляться на коммерческой основе. Исключение составляют сферы, требующие преодоления кризисных ситуаций, деятельность которых не представляет интереса для коммерческих организаций. Так, например, риски осуществления страхования вкладов были настолько высоки, что этот вид страхования не представлял интереса для коммерческих страховых компаний. Агентство по реструктуризации кредитных организаций создавалось для преодоления банковского кризиса 1998 г., Агентство по страхованию вкладов — для преодоления кризиса доверия вкладчиков к банковской системе<sup>3</sup>. Таким образом, в данном случае поставленная задача могла быть решена только силами государства. До этого у страховщиков была возможность страховать депозиты граждан в соответствии со ст. 840 Гражданского кодекса РФ.

Для того чтобы создать организацию, осуществляющую компенсационные выплаты по ОСАГО, государству необходимо было бы передать имущество в собственность государственной корпорации, что вызвало бы дополнительные расходы федерального бюджета Российской Федерации.

<sup>1</sup> См.: О некоммерческих организациях : федеральный закон РФ от 12 января 1996 № 7-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 3, ст. 145.

<sup>2</sup> См.: *Турбанов А. В.* Финансово-правовые основы создания и функционирования системы страхования банковских вкладов в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 185–188.; *Курбатов А. Я.* Правовое регулирование деятельности государственных корпораций как организационно-правовой формы юридических лиц // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>3</sup> См.: *Курбатов А. Я.* Указ. соч.

Применительно к управлению системой гарантирования выплат был выбран вариант создания профессионального объединения (некоммерческой организации) коммерческими страховыми компаниями. Ранее, при разработке концепций относительно организации, которая должна будет осуществлять управления системой гарантирования выплат, рассматривались предложения о создании таких организаций в форме государственной корпорации или Гарантийного фонда<sup>1</sup>. Но они были отклонены Государственной Думой по вышеназванным причинам. К тому же в 2002 г. кризисная ситуация отсутствовала, и государством была дана возможность страховщикам в соответствии с принятием Федерального закона от 25 апреля 2002 г. № 40-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (далее – ФЗ «Об ОСАГО») сформировать профессиональное объединение.

Российский Союз Автостраховщиков (далее – РСА) был учрежден 8 августа 2002 г. 48 крупнейшими страховыми компаниями России. РСА – некоммерческая организация, представляющая собой единое общероссийское профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховщиков, осуществляющих ОСАГО, и действующее в целях обеспечения их взаимодействия и формирования правил профессиональной деятельности при осуществлении обязательного страхования (ст. 24 ФЗ «Об ОСАГО»).

Наиболее похожей организационно-правовой формой некоммерческой организации является ассоциация или союз. Данное положение отражено в п. 2 ст. 24 ФЗ «Об ОСАГО», согласно которому профессиональное объединение страховщиков создается и действует в соответствии с положениями законодательства Российской Федерации, предусмотренными в отношении ассоциаций (союзов). В соответствии со ст. 121 Гражданского кодекса РФ коммерческие организации в целях координации их предпринимательской деятельности, а также представления и защиты общих имущественных интересов могут по договору между собой создавать объединения в форме ассоциаций или союзов, являющихся некоммерческими организациями. Ассоциация (союз) не отвечает по обязательствам своих членов. Члены ассоциации (союза) несут субсидиарную ответственность по ее обязательствам в размере и в порядке, предусмотренных учредительными документами ассоциации. Отличие РСА от данной организационно-правовой формы состоит в том, что членство в ассоциации (союзе) носит добровольный характер, и деятельность не определена строго целевым характером.

Саморегулируемой организацией признается некоммерческая организация, основанная на членстве, объединяющая субъектов предпринимательской деятельности исходя из единства отрасли производства товаров или рынка произведенных товаров, либо объединяющая субъектов профессиональной деятельности определенного вида (ст. 3 Федерального закона «О саморегулируемых организациях<sup>2</sup>). Саморегулируемая организация вправе формировать компенсационный фонд и создавать систему личного и (или) коллективного страхования. Создание организации, возглавляющей систему гарантирования выплат, в виде саморегулируемой организации тоже не подходит для вышеназванных целей по следующим

<sup>1</sup> См.: Проект федерального закона № 16028–3 «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» (в ред. от 16 октября 2000 г.); Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств : постановление Государственной Думы ФС РФ от 5 апреля 2011 г. // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: О саморегулируемых организациях : федеральный закон РФ от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49, ст. 6076.

основаниям. Во-первых, основная цель саморегулируемой деятельности направлена на разработку, установление и контроль за соблюдением требований стандартов, правил деятельности членов саморегулируемой организации. Во-вторых, членство субъектов предпринимательской или профессиональной деятельности в саморегулируемых организациях является добровольным (ст. 2 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»). В-третьих, саморегулируемая организация несет ограниченную ответственность в пределах средств компенсационного фонда по обязательствам своего члена, возникшим в результате причинения вреда вследствие недостатков товаров (п. 12 ст. 13 Федерального закона «О саморегулируемых организациях»). Ограничение ответственности саморегулируемой организации не согласуется с характером деятельности осуществления компенсации вреда по ОСАГО, т. к. компенсационный фонд саморегулируемой организации направлен на возмещение вреда, причиненного, как правило, действующей организацией, продолжающей заниматься предпринимательской деятельностью. Законодателем установлена ограниченная ответственность саморегулируемой организации наряду с организацией, причинившей вред. Например, ст. 55.16 Градостроительного кодекса РФ установлена субсидиарная ответственность саморегулируемой организации по обязательствам своих членов, возникшим вследствие причинения вреда. Статьей 25.1 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)»<sup>1</sup> тоже установлены ограничения по осуществлению саморегулируемой организацией арбитражных управляющих компенсационных выплат. Требование о компенсационной выплате может быть предъявлено при наличии двух условий:

- ущерб должен быть больше суммы, полученной по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего;
- при обращении с требованием к арбитражному управляющему получен отказ в удовлетворении этого требования.

Представляется, что государство выбрало наиболее оптимально похожую и удобную организационно-правовую форму для организации, осуществляющей компенсационную функцию по ОСАГО, представляющую собой союз страховых организаций со своими особенностями, отвечающими публичному характеру деятельности организации. Данная организационно-правовая форма имеет следующие преимущества и особенности:

- некоммерческий характер деятельности организации. Основной целью Союза является защита прав потерпевших на возмещение вреда, причиненного их жизни, здоровью или имуществу при использовании транспортных средств. Союз не имеет целью извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль среди своих членов, а использует ее только для целей деятельности Союза. Это позволяет интересам государства и общества превалировать над интересами страховых организаций;
- профессиональное объединение страховщиков создано для обеспечения публичных интересов государства в защиту потерпевших лиц в дорожно-транспортном происшествии, и выполняет тем самым социальную функцию. Профессиональное объединение страховщиков создается с согласия федерального органа исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью. Профессиональное объединение страховщиков в силу возложенного на него законом уполномочия, т. е. публичной обязанности (подп. «в» п. 1 ст. 25 ФЗ «Об ОСАГО») осуществляет компенсационные выплаты в возмещение вреда. Нецелевое расходование средств резервов, принадлежащих профессиональному объединению, не допускается;

<sup>1</sup> См.: О несостоятельности (банкротстве) : федеральный закон РФ от 26 октября 2002 г. № 127-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 43, ст. 4190.

— правовой режим имущества, принадлежащего профессиональному объединению. Имущество профессионального объединения страховщиков принадлежит ему на праве собственности, которое образуется за счет имущества, передаваемого учредителями, вступительных взносов, членских взносов, целевых взносов и иных обязательных платежей, уплачиваемых членами союза, средств, полученных от реализации прав требования с лица, ответственного за причиненный потерпевшему вред, платы за аккредитацию операторов технического осмотра, добровольных взносов, средств из иных источников. Союз не отвечает по обязательствам своих членов. В соответствии с п. 3 ст. 27 ФЗ «Об ОСАГО» члены РСА несут субсидиарную ответственность по обязательствам Союза в части осуществления компенсационных выплат в пределах сформированных ими резервов для финансового обеспечения компенсационных выплат. Согласно ст. 28 ФЗ «Об ОСАГО» средства профессионального объединения страховщиков, предназначенные для финансирования компенсационных выплат, обособляются от иного его имущества. Данные требования установлены в целях ведения особого контроля за расходованием средств для финансового обеспечения компенсационных выплат потерпевшим и связаны с особым статусом данных средств.

После успешной апробации данной формы организации в страховании по ОСАГО государство установило аналогичную организационно-правовую форму в системе обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте и перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров<sup>1</sup>. Согласно федеральным законам, регулирующим отношения по данным видам страхования, организацией, созданной для управления системой гарантирования выплат, является профессиональное объединение страховщиков — некоммерческая организация, представляющая собой единое общероссийское профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховщиков и действующее в целях обеспечения их взаимодействия и формирования стандартов и правил профессиональной деятельности при осуществлении обязательного страхования. Данные объединения осуществляют свою деятельность в соответствии с положениями законодательства о некоммерческих организациях, предусмотренными в отношении ассоциаций (союзов), и обладают аналогичной организационно-правовой формой РСА<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что профессиональное объединение страховщиков имеет двойственную правовую природу. Деятельность данных организаций нельзя признать обычной деятельностью некоммерческой организации. Данная деятельность направлена на обеспечение публичных целей, а именно на защиту прав потерпевших. Например, после регистрации РСА в Едином государственном реестре страховщиков и объединений страховщиков Минфина РФ Союз приобрел особый публично-правовой статус. На Союз лишь в части распространяются положения, закрепленные ст. 121 Гражданского кодекса РФ об ассоциациях (союзах).

<sup>1</sup> См.: Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте : федеральный закон РФ от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. № 31, ст. 4194; Об обязательном страховании гражданской ответственности перевозчика за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу пассажиров и о порядке возмещения такого вреда, причиненного при перевозках пассажиров метрополитеном : федеральный закон от 14 июня 2012 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 25, ст. 3257.

<sup>2</sup> См. аналогичную позицию: Сокол П. В. Особенности участия страховщиков по обязательному страхованию гражданской ответственности в профессиональных объединениях // Законы России: опыт, анализ, практика. 2011. № 3. С. 59–65.

Особенности правового статуса РСА в отличие от некоммерческих юридических лиц состоят в том, что одной из основных целей деятельности такой организации, являющейся держателем публичного имущественного фонда, выступает финансовое обеспечение по осуществлению компенсационных выплат потерпевшим, наряду с целью обеспечения взаимодействия членов Союза, формирования стандартов и правил профессиональной деятельности.

В Гражданском кодексе РФ отсутствует такая организационно-правовая форма некоммерческого юридического лица, как профессиональное объединение коммерческих организаций, основанное на постоянном членстве организаций, главной целью деятельности которого является гарантированное возмещение вреда потерпевшим. Соответственно у РСА особая организационно-правовая форма, не указанная в Гражданском кодексе РФ и Федеральном законе «О некоммерческой организации». Однако перечень организационно-правовых форм некоммерческих организаций носит открытый характер и, следовательно, создание особой организационно-правовой формы некоммерческой организации не противоречит действующему законодательству (п. 3 ст. 50 Гражданского кодекса РФ, п. 3 ст. 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства был разработан и представлен на открытое обсуждение в ноябре 2010 г. проект Федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса РФ, а также в отдельные законодательные акты РФ», в соответствии с которым расширенный перечень некоммерческих организаций заменяется на исчерпывающий<sup>1</sup>. Некоммерческие организации смогут создаваться исключительно в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, общественных организаций граждан, ассоциаций и союзов, фондов, учреждений, религиозных организаций. Пока данный проект о внесении изменений в Гражданский кодекс РФ находится на стадии доработки до его рассмотрения в первом чтении в Государственной Думе и Федерального Собрания РФ.

Учитывая вышеизложенное, представляется необходимым закрепить в ГК РФ такую организационно-правовую форму, как профессиональное объединение страховщиков, представляющее собой профессиональное объединение, основанное на принципе обязательного членства страховщиков при осуществлении обязательного вида страхования, действующее в целях обеспечения их взаимодействия, формирования стандартов, правил профессиональной деятельности и осуществления компенсационных выплат потерпевшим по обязательному виду страхования.

Таким образом, можно заключить, что определенная законодателем организационно-правовая форма в виде профессионального объединения, с учетом установленных ФЗ «Об ОСАГО» особенностей статуса, является наиболее оптимальной организационно-правовой формой для организации, осуществляющей возмещение вреда по ОСАГО. Данная организационно-правовая форма успешно сочетает в себе публичные интересы государства, защиту частных интересов потерпевших в дорожно-транспортном происшествии и страховых организаций.

---

<sup>1</sup> Проект опубликован по решению Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства. См.: URL: <http://www.arbitr.ru>; см. также: Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации: (одобрена решением Совета при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 октября 2009 г.) // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.