Механизм обеспечительной функции саморегулирования

КВАНИНА Валентина Вячеславовна, заведующая кафедрой предпринимательского и коммерческого права Южно-Уральского государственного университета, доктор юридических наук, профессор

Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» в качестве приоритетного направления было определено развитие системы саморегулируемых организаций (далее — СРО) в области экономики. Более полно идея о саморегулировании в сфере экономики реализована в Федеральном законе от 1 декабря 2007 г. № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» (далее — Закон № 315-ФЗ), в ст. 6 которого определены функции СРО, выражающие сущность саморегулирования. Однако при этом не названа функция, которая, как представляется, является знаковой для института саморегулирования, — обеспечение имущественной ответственности. Из анализа законодательства, посвященного саморегулированию в отдельных сферах экономики, следует, что данная функция присуща всем СРО, основанным на обязательном членстве, и отдельным видам СРО, созданным на добровольной основе¹.

В самом общем виде определение обеспечительной функции СРО содержится в ст. 13 «Способы обеспече-

ния имущественной ответственности членов саморегулируемой организации перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами» Закона № 315-ФЗ. В части 1 данной статьи установлено, что СРО вправе применять следующие способы обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами: 1) создание системы личного и (или) коллективного страхования; 2) формирование компенсационного фонда. СРО в соответствии с федеральным законодательством в пределах средств собственного компенсационного фонда несет ответственность по обязательствам своего члена, возникшим в результате причиненного вреда вследствие недостатков произведенных членом СРО товаров (работ, услуг) (ч. 12 ст. 13 Закона № 315-ФЗ).

Таким образом, страхование и компенсационный фонд СРО отнесены к способам обеспечения имущественной ответственности. Возникает вопрос: можно ли договор страхования и компенсационный фонд рассматривать в качестве способов обеспечения исполнения обязательств, предусмотренных гл. 23 ГК РФ, или это совершенно разные институты?

Как известно, способы обеспечения исполнения обязательств подразделяются на акцессорные (дополнительные) и неакцессорные. Для акцессорных способов обеспечения исполнения обязательства характерны следующие черты: недействительность основного обязательства влечет недействительность обеспечивающего его обязательства, если иное не установлено законом; недей-

¹ Об обеспечительной функции саморегулирования говорят и другие авторы. См., например: Лескова Ю. Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013. С. 19.

ствительность соглашения об обеспечении исполнения обязательства не влечет недействительности обеспечиваемого обязательства.

К неакцессорным способам обеспечения исполнения обязательств (по действующему ГК РФ) относится банковская гарантия, по которой обязательство гаранта перед бенефициаром не зависит от основного обязательства, в обеспечение исполнения которого она выдана, даже если в гарантии содержится ссылка на это обязательство (ст. 370 ГК РФ).

Исходя из того, что компенсационный фонд не может рассматриваться в качестве обязательства, он не может выступать и в качестве способа обеспечения исполнения обязательств. Что касается договора страхования в системе саморегулирования, он также не может позиционироваться в качестве такового, поскольку заключается не в качестве гарантии исполнения основного обязательства членом СРО (страхователем), а в качестве гарантии возмещения убытков, причиненных как контрагенту члена СРО, так и третьим лицам. При этом можно предположить, что между договором о производстве товаров, выполнении работ, оказании услуг, заключаемым членом СРО с контрагентом, и договором страхования, заключаемым членом СРО со страховщиком, существует вышеуказанная взаимосвязь, присущая основному и обеспечивательному обязательству. Однако данный вывод не может быть распространен на все сферы саморегулирования, поскольку основное обязательство может отсутствовать, например, в сфере арбитражного управления.

Выплаты из компенсационного фонда СРО и страховые выплаты направлены на компенсацию убытков, причиненных членами СРО. В связи с этим на первый взгляд их можно было бы отнести к мерам ответственности, которые выражаются в дополнительных обременениях в виде лишения правонарушителя определенных прав или возложения на него дополнительных обязанностей. Среди спосо-

бов защиты гражданских прав, предусмотренных ст. 12 ГК РФ, мерами ответственности могут быть признаны лишь возмещение убытков, взыскание неустойки и компенсация морального вреда². В то же время меры ответственности применяются только к нарушителю права, к числу которых СРО и страховщик не относятся.

Таким образом, в системе правовых средств компенсационный фонд СРО и договор страхования в сфере саморегулирования выступают в качестве нового самостоятельного института, обозначенного Законом № 315-ФЗ «способами обеспечения имущественной ответственности», своеобразной гарантией возмещения потерпевшим причиненных им убытков. Наряду с этим данные способы обеспечения имущественной ответственности автоматически должны выступать и в качестве обеспечивательной защитной меры члена СРО, который, внося взносы в компенсационный фонд СРО и заключая договоры страхования, «бронирует» себя от ответственности.

Для приведения в движение любого правового средства необходим четко прописанный механизм его реализации. Несмотря на то что Закон № 315-ФЗ является базовым законом по отношению к другим законам, предусматривающим создание и функционирование СРО в разных сферах экономики, в нем не определен общий механизм реализации обеспечивательной функции саморегулирования. В частности, не прописаны: последовательность (очередность) предъявления требований к причинителю вреда — члену СРО, СРО, страховщику; основания, условия и сроки выплаты страхового возмещения и средств из компенсационного фонда СРО. Законодатель не уделил внимания этому вопросу и в законодательстве, посвященном отдельным видам саморегулирования, не определив механизм реализации

² См.: Гражданское право: учебник: в 3 т. 6-е изд. / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2003. Т. 1. С. 341.

его обеспечительной функции либо прописав его поверхностно.

Пробелы в законодательстве порождают судебные отказы во взыскании выплат из компенсационного фонда СРО и страховых выплат по договору страхования ответственности, а также неправильное восприятие обеспечительной функции саморегулирования в теории. Например, даже в солидном издании по гражданскому праву по вопросу о возмещении вреда, причиненного субъектами профессиональной деятельности — оценщиком и арбитражным управляющим, было отмечено, что «убытки, не покрытые страховщиком, могут быть взысканы с самого причинителя вреда»³. Иными словами, из числа субъектов ответственности за деятельность членов СРО «выпала» сама СРО. Более того, первым в цепочке «ответственных» лиц назван страховщик, а не непосредственный причинитель вреда — член СРО, как следует из действующего законодательства.

Рассмотрим механизм реализации обеспечительной функции саморегулирования на примерах саморегулирования в сферах аудиторской деятельности и арбитражного управления, предусматривающих обязательное членство в СРО. Данные сферы — пример разного подхода законодателя к закреплению указанной функции.

В Федеральном законе от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» (далее — Закон № 307-ФЗ) отсутствует статья, аналогичная ст. 13 Закона № 315-ФЗ, в которой бы шла речь о способах обеспечения имущественной ответственности СРО аудиторов перед потребителями оказанных членами СРО аудиторских услуг. В то же время в подп. 3 п. 3 ст. 17 Закона № 307-ФЗ закреплено, что у СРО аудиторов должен быть сформирован компенсационный фонд, а подп. 4¹ п. 1 ст. 13 предусматривает, что ауди-

торская организация, индивидуальный аудитор вправе страховать ответственность за нарушение договора оказания аудиторских услуг и (или) ответственность за причинение вреда имуществу других лиц в результате осуществления аудиторской деятельности. Из данных норм следует, что в отношении потребителей аудиторских услуг предусмотрен лишь один обязательный способ обеспечения имущественной ответственности — формирование компенсационного фонда; страхование ответственности может быть предусмотрено по усмотрению членов СРО, а не самой СРО аудиторов⁴. Кроме того, из редакции подп. 4¹ п. 1 ст. 13 Закона № 307-ФЗ можно понять, что речь идет о договоре страхования ответственности за причинение вреда (ст. 931 ГК РФ). О договоре страхования ответственности по договору (ст. 932 ГК РФ) можно говорить в том случае, если формулировку подп. 4¹ п. 1 ст. 13 отнести к случаям, предусмотренным законом.

Страхование ответственности аудиторов на практике применяется не часто. В качестве примера СРО аудиторов, принявших решение о страховании ответственности аудиторов, можно привести Аудиторскую палату России, Некоммерческое партнерство «Российская коллегия аудиторов»⁵.

Ввиду отсутствия в федеральном законодательстве механизма реали-

⁴ Ранее действующий Федеральный закон от 7 августа 2001 г. № 164-ФЗ «Об аудиторской деятельности» предусматривал обязательное страхование ответственности за нарушение договора на проведение обязательного аудита, которое было отменено с 1 января 2009 г.

⁵ См.: Страхование профессиональной ответственности аудиторов (интервью с Т. А. Лавровой, начальником управления страхования ответственности ОСАО «Ингосстрах») // Аудиторские ведомости. 2011. № 1; Васильев С. А. Гражданская ответственность аудиторов: позиции саморегулируемых организаций // Аудиторские ведомости. 2011. № 5.

³ Гражданское право: учебник: в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева. М., 2009. Т. 2. С. 684.

зации обеспечительной функции саморегулирования СРО аудиторов в определенной мере восполняют данный пробел в своих положениях о компенсационном фонде. В качестве основания выплаты средств из компенсационного фонда большинство СРО аудиторов называют решения суда, вступившие в законную силу, установившие размер сумм, подлежащих взысканию с члена СРО аудиторов. Некоммерческое партнерство «Российская коллегия аудиторов», в отличие от других СРО аудиторов, в качестве такого основания рассматривает решение третейского суда.

Состав и размер выплат средств из компенсационного фонда определяются СРО аудиторов по-разному. Например, в п. 13 Положения о компенсационном фонде Некоммерческого партнерства «Московская аудиторская палата» установлено, что средства компенсационного фонда «предназначены исключительно для возмещения прямого ущерба»; в п. 4.2.1 Положения о компенсационном фонде Некоммерческого партнерства «Российская коллегия аудиторов» речь идет о «вреде и (или) убытках».

Размер выплат из средств компенсационного фонда в отдельных СРО аудиторов ограничен. Например, п. 5.1 Положения о компенсационном фонде Некоммерческого партнерства «Институт профессиональных аудиторов» предусмотрел максимальную сумму выплаты по одному взысканию — не более 10-кратного размера взноса в компенсационный фонд; п. 5.7 Положения о компенсационном фонде Некоммерческого партнерства «Гильдия аудиторов Региональных институтов профессиональных бухгалтеров» — не более 20-кратного размера взноса в компенсационный фонд.

Выплаты средств из компенсационных фондов СРО аудиторов, как правило, должны быть произведены в течение 30 дней с даты представления в СРО аудиторов вступивших в законную силу судебных актов и других необходимых документов; Некоммерческое партнер-

ство «Аудиторская ассоциация Содружество» установило более длительный срок — в течение 60 дней после представления решения суда.

В большинстве положений о компенсационном фонде СРО аудиторов не рассмотрен один из наиболее важных вопросов: о характере ответственности СРО аудиторов в пределах средств компенсационного фонда по обязательствам членов СРО. Является она солидарной или субсидиарной? Отдельные СРО аудиторов рассматривают ее в качестве субсидиарной. Например, в п. 14 Положения о компенсационном фонде Некоммерческого партнерства «Московская аудиторская палата» предусмотрено, что «возмещение прямого ущерба за счет средств компенсационного фонда осуществляется только в случае, если заинтересованные третьи лица предоставят доказательства невозможности возмещения ущерба за счет средств или имущества члена МоАП, виновного в причинении такого ущерба». Из данной нормы очевиден субсидиарный характер ответственности СРО аудиторов, однако непонятно, о каких доказательствах идет речь в данном случае: о возвращенном исполнительном листе, решении суда о банкротстве аудитора или о чем-то другом?

Несовершенство законодательства, затрагивающего вопросы реализации обеспечительной функции саморегулирования в сфере аудиторской деятельности, привело к отсутствию судебной практики по взысканию средств из компенсационных фондов СРО аудиторов. В результате способ обеспечения ответственности членов СРО превратился в способ изъятия у них средств.

В среде аудиторов критически относятся к такому способу обеспечения имущественной ответственности аудиторов, как компенсационный фонд. Например, Российская коллегия аудиторов и Институт профессиональных аудиторов полагают, что он не оправдал себя, денежные средства этого фонда не могут обеспечить

СРО аудиторов дополнительную имущественную ответственность каждого ее члена перед потребителями аудиторских услуг. Они подчеркивают, что гораздо надежнее страхование профессиональной ответственности аудиторов, как это принято во всем мире⁶. Аналогичное мнение было высказано Минэкономразвития России⁷.

Законодательство о банкротстве более основательно подошло к вопросу об обеспечительной функции саморегулирования. Федеральный закон от 26 декабря 2002 г. № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» (далее — Закон № 127-ФЗ) предусматривает две обеспечительные меры по возмещению вреда, причиненного арбитражным управляющим: компенсационный фонд и договор обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего. Несмотря на отсутствие в нем общей нормы о механизме их взаимодействия, системный анализ норм Закона позволяет его выявить. Согласно п. 3 ст. 25¹ Закона № 127-ФЗ требование о компенсационной выплате из компенсационного фонда СРО арбитражных управляющих может быть предъявлено к СРО лицом, в пользу которого принято решение о взыскании убытков, только при одновременном наличии следующих условий: недостаточности средств, полученных по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего, для возмещения причиненных им убытков; отказ арбитражного управляющего удовлетворить требование такого лица или неудовлетворение арбитражным управляющим этого требования в течение 30 рабочих дней с даты предъявления этого требования.

Основаниями выплаты средств из компенсационного фонда СРО арбитражных управляющих являются: решение суда о взыскании с арби-

тражного управляющего убытков в определенном размере; документы, подтверждающие осуществление страховой организацией страховой выплаты по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего; документ, подтверждающий отказ арбитражного управляющего от удовлетворения требования или направление арбитражному управляющему такого требования, не удовлетворенного им в течение 30 рабочих дней с даты его направления (п. 5 ст. 25¹ Закона № 127-ФЗ).

Из приведенных положений (п. 3 и 5 ст. 25¹ Закона № 127-ФЗ) следует, что ответственность СРО арбитражных управляющих⁸ в пределах средств компенсационного фонда по отношению к арбитражному управляющему и страховщику носит субсидиарный характер. Вывод подтверждает и п. 4 ст. 20⁴ Закона № 127-ФЗ, в силу которого «арбитражный управляющий обязан возместить должнику, кредиторам и иным лицам убытки, которые причинены в результате неисполнения или ненадлежащего исполнения арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве и факт причинения которых установлен вступившим в законную силу решением суда». Иными словами, арбитражный управляющий несет первичную ответственность перед потерпевшими. Вывод о субсидиарной ответственности СРО арбитражных управляющих в пределах средств компенсационного фонда подтверждается и судебной практикой⁹.

⁸ В данной статье категория «ответственность» применительно к СРО и страховщику применяется условно.

⁹ См., например: постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10 октября 2012 г. по делу № 06АП-4455/12; постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 26 января 2012 г. по делу № 09АП-34428/11; решение Арбитражного суда Кемеровской области от 5 сентября 2012 г. по делу № А27-9799/2012.

⁶ URL: <http://www.audit-it.ru/news/audit/331232.html>.

⁷ URL: <http://www.audit-it.ru/articles/audit/a105/291514.html>.

На основании изложенного цепочка ответственных лиц в сфере арбитражного управления выглядит следующим образом: арбитражный управляющий, страховщик, СРО в пределах средств компенсационного фонда. Судебная практика последних лет придерживается именно данного подхода¹⁰. Согласно положениям Закона № 127-ФЗ условием членства в СРО арбитражных управляющих является наличие у его члена договора обязательного страхования ответственности, заключенного на срок не менее чем год с условием его возобновления на тот же срок. Минимальный размер страховой суммы по договору составляет 3 млн руб. в год. Кроме того, в течение 10 дней с даты утверждения арбитражным судом в процедурах, применяемых в деле о банкротстве (за исключением дела о банкротстве отсутствующего должника, а также должника, балансовая стоимость активов которого не превышает 100 млн руб.), внешнего управляющего и конкурсного управляющего, они дополнительно должны заключить договор обязательного страхования своей ответственности по возмещению убытков, причиненных лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением возложенных на арбитражного управляющего обязанностей в деле о банкротстве.

Размер страховой суммы по указанному договору определяется в зависимости от балансовой стоимости активов должника по состоянию на последнюю отчетную дату, предшествующую дате введения соответствующей процедуры, применяемой в деле о банкротстве, и не может

быть менее установленной в законе величины (п. 3 ст. 20, подп. 1, 2 ст. 24¹ Закона № 127-ФЗ). Таким образом, договор страхования ответственности арбитражного управляющего, имеющий базовое страховое покрытие в размере не менее 3 млн руб., заключается всеми кандидатами в арбитражные управляющие, а «до-страхование» осуществляется лишь в случае утверждения арбитражного управляющего в качестве такового арбитражным судом по конкретному делу о банкротстве в рамках процедур внешнего управления и конкурсного производства.

Учитывая, что данные договоры страхования заключаются в интересах лиц, участвующих в деле о банкротстве, или иных лиц в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве, с которыми он не состоит в договорных отношениях, следует, что в Законе № 127-ФЗ речь идет о договорах страхования ответственности за причинение вреда (ст. 931 ГК РФ). К аналогичному выводу приходят и другие авторы¹¹.

Страховым случаем по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего является подтвержденное вступившим в законную силу решением суда наступление ответственности арбитражного управляющего перед участвующими в деле о банкротстве лицами или иными лицами в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением арбитражным управляющим возложенных на него обязанностей в деле о банкротстве, за исключением причинения убытков вследствие непреодолимой силы и других приравненных к ней обстоятельств, противоправных действий (бездействия) иного лица и некото-

¹⁰ См., например: постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 20 августа 2012 г. № 07АП-5324/12 по делу № А45-23510/2011; постановление Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа от 29 ноября 2012 г. № Ф03-5675/12; определение ВАС РФ от 8 декабря 2011 г. № ВАС-12869/11.

¹¹ См., например: Лебединов А. П. О продолжительности срока исковой давности при страховании профответственности // Юридическая и правовая работа в страховании. 2010. № 3.

рых других случаев (п. 5 ст. 24¹ Закона № 127-ФЗ). При наступлении страхового случая страховщик производит страховую выплату в размере причиненных лицам, участвующим в деле о банкротстве, и иным лицам убытков, установленных вступившим в законную силу решением суда, но не превышающем размера страховой суммы по договору обязательного страхования ответственности арбитражного управляющего.

Принимая во внимание п. 4 ст. 20⁴ Закона № 127-ФЗ, можно предположить, что страховщик при принятии решения о выплате страхового возмещения должен потребовать от потерпевшего не только решение суда об установлении ответственности арбитражного управляющего, но и документы, подтверждающие отказ последнего от удовлетворения требования потерпевшего, либо направление ему такого требования, не удовлетворенное в течение 30 рабочих дней с даты его направления. Однако о таких документах речь идет только при предъявлении требования к компенсационному фонду СРО арбитражных управляющих (п. 5 ст. 25¹). Ввиду отсутствия в законе соответствующих положений считаем возможным в данном случае применение аналогии закона.

В соответствии с п. 4 ст. 931 ГК РФ в случае, когда ответственность за причинение вреда застрахована в силу того, что ее страхование обязательно, а также в других случаях, предусмотренных законом или договором страхования такой ответственности, лицо, в пользу которого считается заключенным договор страхования, вправе предъявить непосредственно страховщику требование о возмещении вреда в пределах страховой суммы. Данная норма предполагает, что потерпевший от действий (бездействия) арбитражного управляющего может напрямую обратиться к страховщику, с которым заключены договоры страхования ответственности арбитражного управляющего. Однако в Законе № 127-ФЗ, как было сказано выше, заложен иной

алгоритм правопритязаний потерпевшего: его требование сначала должно быть предъявлено к непосредственному причинителю вреда, а затем уже к страховщику (п. 4 ст. 20⁴, п. 3 ст. 25¹).

Президиум ВАС РФ не увидел коллизию норм п. 4 ст. 931 ГК РФ и п. 4 ст. 20.4, п. 5 ст. 24¹, подп. 3, 5 ст. 25¹ Закона № 127-ФЗ, а только разъяснил, что удовлетворение судом искового требования, ранее заявленного непосредственно лицу, причинившему убытки, не является основанием для отказа в удовлетворении требования к страховщику, если убытки не были возмещены их причинителем. При неисполнении арбитражным управляющим обязанности по возмещению убытков, подтвержденной решениями арбитражных судов, выгодоприобретатель не лишается права обратиться с требованием об их возмещении непосредственно к страховщику¹².

Следует признать, что норма о возможности выбора субъекта ответственности (п. 4 ст. 931 ГК РФ) не соответствует предназначению договора страхования внедоговорной ответственности. Последний должен выступать обеспечительной защитной мерой страхователя, который, заключая данный договор, предполагает освободиться от бремени несения неблагоприятных имущественных последствий при наступлении страхового случая. Однако потерпевший может воспользоваться своим правом выбора и предъявить требование непосредственно причинителю вреда — страхователю.

Как отмечает Ю. Б. Фогельсон, при страховании ответственности осуществляется защита интересов лица, риск ответственности которого застрахован. Интерес страхователя в данном случае проявляется в том, что, заключая договор страхования и уплачивая страховые платежи, он рассчитывает при наступлении страхового случая быть свободным от несения неблагоприятных

¹² См. постановление Президиума ВАС РФ от 21 февраля 2012 г. № 12869/11.

имущественных последствий. В противном случае у него не было бы причин заключать договор страхования ответственности и лишаться денег¹³.

Оценивая п. 4 ст. 20⁴, п. 5 ст. 24¹, подп. 3, 5 ст. 25¹ Закона № 127-ФЗ, также следует признать, что и они не позволяют рассматривать договор страхования внедоговорной ответственности арбитражного управляющего в качестве обеспечительной защитной меры страхователя, поскольку потерпевший, как было сказано выше, в первую очередь должен обратиться к непосредственному причинителю вреда — арбитражному управляющему. И только если он откажется от удовлетворения требования (либо не ответит на него), потерпевший приобретает право обратиться к страховщику.

Данная ситуация не только не отвечает сущности договора страхования внедоговорной ответственности, но и не соответствует предназначению института саморегулирования, который рассматривает страхование в качестве способа обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг), другими лицами. Иными словами, страхование выступает гарантией удовлетворения требований потерпевшего. Введенное же Законом № 127-ФЗ дополнительное звено в цепочке «ответственных» лиц существенным образом блокирует реализацию данной гарантии.

Можно было бы предположить, что обращение к непосредственному причинителю вреда — арбитражному управляющему, — простая форма, открывающая путь к возможности предъявления требований к страховщику и СРО, однако судебная практика свидетельствует об обратном. Например, в связи с вынесением решения суда об ответственности арбитражного управляющего в отношении него было открыто ис-

полнительное производство, которое длилось свыше четырех месяцев¹⁴.

Как уже было отмечено, компенсационные выплаты производятся в субсидиарном порядке по отношению к арбитражному управляющему и страховщику. Данное положение закона также противоречит обеспечительной функции саморегулирования с позиции члена СРО: компенсационный фонд создается за счет взносов членов СРО в целях обеспечения имущественной ответственности перед потерпевшими и освобождения причинителя вреда — члена СРО от ответственности перед ними. Использование компенсационного фонда по остаточному принципу (при недостаточности средств у непосредственного причинителя вреда — члена СРО) искажает смысл этой обеспечительной функции и в определенной мере позволяет квалифицировать сбереженную за счет удовлетворения требования потерпевшего непосредственным причинителем вреда сумму из компенсационного фонда СРО неосновательным обогащением.

Проведенный анализ позволяет прийти к выводу, что способы обеспечения имущественной ответственности членов СРО перед потребителями произведенных ими товаров (работ, услуг) и иными лицами (страхование ответственности, компенсационный фонд) не могут рассматриваться в полной мере в качестве обеспечительного защитного механизма прав потерпевших и членов СРО. Данный вывод особенно касается сфер деятельности, относительно которых на законодательном уровне не прописан механизм реализации обеспечительной функции саморегулирования. В сферах деятельности, где такой механизм заложен в специальных нормах, требуется скорректировать механизм взаимодействия всех «ответственных» лиц перед потерпевшими таким образом, чтобы непосредствен-

¹³ См.: Фогельсон Ю. Б. Страхование право: теоретические основы и практика применения. М., 2012.

¹⁴ См. решение Арбитражного суда Кемеровской области от 5 сентября 2012 г. по делу № А27-9799/2012.

ный причинитель вреда — член СРО не открывал, а замыкал цепочку ответственных лиц.

Библиографический список

Васильев С. А. Гражданская ответственность аудиторов: позиции саморегулируемых организаций // Аудиторские ведомости. 2011. № 5.

Гражданское право: учебник: в 3 т. / под ред. А. П. Сергеева. М., 2009. Т. 2.

Гражданское право: учебник: в 3 т. 6-е изд. / отв. ред. А. П. Сергеев, Ю. К. Толстой. М., 2003. Т. 1.

Лебединов А. П. О продолжительности срока исковой давности при страховании

профответственности // Юридическая и правовая работа в страховании. 2010. № 3.

Лескова Ю. Г. Саморегулирование как правовой способ организации предпринимательских отношений: проблемы теории и практики: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2013.

Страхование профессиональной ответственности аудиторов (интервью с Т. А. Лавровой, начальником управления страхования ответственности ОСАО «Ингосстрах») // Аудиторские ведомости. 2011. № 1.

Фогельсон Ю. Б. Страховое право: теоретические основы и практика применения. М., 2012.

Качество и доступность государственных услуг в социальной сфере как показатель эффективности деятельности органов исполнительной власти

ЕРЕМИНА Ольга Юрьевна,
научный сотрудник отдела социального законодательства ИЗиСП

На протяжении последних 10 лет вопросам повышения эффективности деятельности органов власти в Российской Федерации уделяется особое внимание. Это одна из приоритетных задач реформирования сферы управления. Одним из направлений совершенствования системы государственного управления является повышение качества и доступности государственных услуг. В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» к 2018 г. уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг должен составлять не менее 90%. Кроме того, акты, определяющие направления государственной политики в сферах образования¹,

здравоохранения², социального обслуживания³, в качестве приоритет-

ции», от 7 февраля 2011 г. № 61 «О Федеральной целевой программе развития образования на 2011—2015 годы»; указы Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012—2017 годы», от 7 мая 2012 г. № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки».

² См. Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 598 «О совершенствовании государственной политики в сфере здравоохранения»; распоряжение Правительства РФ от 24 декабря 2012 г. № 2511-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения»; Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»; распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

³ См. Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года (разработан Минэкономразвития России); распоряже-

¹ См. постановления Правительства РФ от 4 октября 2000 г. № 751 «О национальной доктрине образования в Российской Федера-