

Гладкова В. Е.

*доктор экономических наук,
Российская академия предпринимательства,
кафедра «Финансы, кредит и страхование», профессор
e-mail: gladkovave@mail.ru*

Оглоблин А. М.

*аспирант,
Российская академия предпринимательства
e-mail: kv18501@gmail.com*

Повышение эффективности государственного регулирования, контроля и надзора в сфере страховой деятельности

В условиях, происходящих в России экономических преобразований, возникает настоятельная необходимость создания стабильного страхового рынка, способствующего выполнению общесоциальных проблем и задач для защиты граждан и организаций от наступления неблагоприятных последствий. Именно в этих целях государство, уполномоченные им органы власти осуществляют особый вид деятельности — регулирование страхового дела.

Ключевые слова: *страховой рынок; государственное регулирование, контроль и страховой надзор; субъекты страхового надзора; система страхового надзора; международные стандарты.*

Gladkova V. E.

*doctor of economic Sciences,
Professor of the Department «Finance, credit and insurance»,
Russian academy of entrepreneurship*

Ogloblin A. M.

postgraduate student, Russian academy of entrepreneurship

Improving the efficiency of state regulation, control and supervision in field of insurance activity

In terms of what is happening in Russia's economic transformation, there is an urgent need for creating a stable insurance market, contributing to the implementation of General social problems and challenges to protect citizens and organizations from the occurrence of adverse effects. For this purpose, the state authorized bodies, the authorities carried out a special kind of activity — regulation of the insurance business.

Keywords: *insurance market; state regulation, supervision and insurance supervision; the subjects of insurance supervision; insurance supervision; international standards.*

Изучение истории развития страхового дела в России, позволяет сказать, что для осуществления государственного регулирования в области страховой деятельности необходимо создание системы взаимодействующих органов, наделенных полномочиями по эффективному осуществлению указанных выше мероприятий.

Еще в 1894 г. в России в целях регулирования страхового рынка было утверждено Положение о надзоре за страховой деятельностью и был создан Комитет по надзору за страховой деятельностью при хозяйственном департаменте Министерства внутренних дел.

В советский период развития нашего государства существовал Госстрах, который и осуществлял надзор за страховой деятельностью. Страховые органы союзных республик находились в двойном подчинении — Правлению Госстраха и министерству финансов союзной республики.

Не подлежит сомнению тот факт, что в 1991 г. в жизни нашей страны произошли коренные изменения: конституционное закрепление демократического правового государства с республиканской формой правления, формирование основ рыночных отношений, либерализация, структурная перестройка экономики отмена государственной монополии на осуществление страхования, попытки возрождения взаимной формы страхования.

В 1992 г. создается самостоятельный орган — Государственный страховой надзор в Российской Федерации, который в 1992 г. был преобразован в Федеральную инспекцию по надзору за страховой деятельностью, а в 1993 г. (после вступления в силу Закона Российской Федерации «О страховании») — в Федеральную службу по надзору за страховой деятельностью (Росстрахнадзор).

В августе 1996 г. Росстрахнадзор был ликвидирован, его функции были переданы Минфину России, при котором был создан Департамент страхового надзора.

В 2004 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была создана Федеральная служба страхового надзора, которая в дальнейшем в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2011 г. № 270 «О мерах по совершенствованию государственного регулирования в сфере финансового рынка Российской Федерации» была присоединена к Федеральной службе по финансовым рынкам.

Федеральной службе по финансовым рынкам (ФСФР России) были переданы функции присоединяемой Федеральной службы страхового надзора (ФСС) по контролю и надзору в сфере страховой дея-

тельности (страхового дела) и установлено, что Федеральная служба по финансовым рынкам:

осуществляет функции по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере финансового рынка России (за исключением банковской и аудиторской деятельности);

является правопреемником Федеральной службы страхового надзора, в том числе по обязательствам, возникшим в результате исполнения судебных решений¹.

В соответствии с Федеральным законом от 23.07.2013 № 251-ФЗ² на Банк России возложены функции мегарегулятора финансового рынка и ему переданы в том числе полномочия, которыми ранее была наделена ФСФР России.

В соответствии с действующим страховым законодательством Российской Федерации страхователи, застрахованные лица, выгодоприобретатели, страховые организации (в том числе перестраховочные организации), общества взаимного страхования, страховые агенты, страховые брокеры, Банк России (далее именуется – орган страхового надзора), объединения субъектов страхового дела (в том числе саморегулируемые организации и специализированные депозитариум) являются участниками отношений по осуществлению надзора за деятельностью субъектов страхового дела, а также иных отношений, связанных с организацией страхового дела.

Страховой надзор осуществляется на всех этапах деятельности субъектов страхового дела в формах предварительного, текущего и последующего надзора.

Сейчас стало очевидно, что для Российской Федерации особенно актуальны проблемы развития и совершенствования государственного регулирования страховой деятельности.

Это обстоятельство связано с тем, что в действительности получили широкое распространение противоречия и нечеткость отдельных законодательных норм, отсутствие системы мер по совершенствованию законодательства о налогах и сборах в сфере страховых услуг. Существуют

¹ Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». [Электронный ресурс]: URL: <http://www.consultant.ru/>.

² Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (ред. от 04.10.2014). [Электронный ресурс]: URL: <http://www.consultant.ru/>.

и другие отрицательные моменты. До настоящего времени недостаточно сформирована территориальная система страхового надзора с учетом специфики регионов, количества страховых организаций на территории конкретного федерального округа. Кроме того, не в полной мере автоматизирован процесс надзора за финансовой устойчивостью и платежеспособностью страховщиков, необходимо внедрение новых технологий страхового надзора. Система страхового надзора практически не выполняет свою предупредительно-профилактическую функцию и в большей степени констатирует нарушения, а не является инструментом их предупреждения.

Сложившееся положение выдвигает в число первоочередных задач необходимость создания более цельной и стройной системы государственного регулирования, контроля и страхового надзора, обоснование стратегии его развития, совершенствование форм и методов осуществления контрольных действий, повышение их эффективности и результативности.

С целью выработки конкретных рекомендаций по повышению эффективности государственного регулирования, контроля и надзора в сфере страховой деятельности существующую систему регулирования, контроля и надзора в упомянутой сфере деятельности целесообразно сопоставить с требованиями международного стандарта «Основные принципы страхования и методология», которые разработаны Международной ассоциацией страховых надзоров³. Данные принципы в указанном стандарте пронумерованы и обозначены как ОПС1, ОПС2 и т.д. в порядке нумерации.

Основные предпосылки эффективного надзора в широком смысле сформулированы в самом ОПС1 и пояснениях к нему. Такой предпосылкой является необходимость издания эффективных законов и, особо отмечается что «одних хороших законов недостаточно. Правовая система должна оказывать поддержку честному исполнению страховых договоров».

В рамках своей программы оценки финансового сектора в разных странах (FSAP) Международный валютный фонд выпустил отчет по России⁴. Оценивалась в том числе система надзора на финансовых рынках

³ С этим документом на русском языке можно ознакомиться на сайте Международной ассоциации страховых надзоров: URL: http://www.iaisweb.org/_temp/Insurance_core_principles_and_methodology_in_russian.pdf.

⁴ Russian Federation: Financial System Stability Assessment / IMF Country Report № 03/147, May, 2003. P. 38. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03147.pdf> (пер. с англ. автора).

с точки зрения ее соответствия международным стандартам. В отношении предпосылок эффективного надзора в этом отчете содержится следующая оценка: Эта система надлежащим образом не действует и не содержит механизмов справедливого и своевременного разрешения споров. Российские бухгалтерские стандарты являются неполными и не получили международного одобрения. Поэтому бухгалтерский учет не обеспечивает отражения реального финансового состояния компаний⁵.

К сожалению, как свидетельствуют многочисленные примеры правоприменительной практики по страховому надзору с момента выхода в свет упомянутого отчета МВФ в отечественном правовом порядке законодательная и судебная системы, если и изменяются, то вовсе не в сторону появления стабильных «механизмов эффективного и справедливого разрешения споров». При этом поддерживается не единообразие, а скорее разнообразие судебной практики⁶.

Таким образом, одна из важнейших предпосылок эффективного страхового надзора – справедливая и эффективная система разрешения споров – в нашем правовом порядке пока отсутствует.

Что касается системы и целей надзора. В ОПС2 сформулированы, в частности, следующие требования к системе целей страхового надзора: как законодательство так и нормативные акты должны ясно определять цели страхового надзора; главные цели надзора должны содействовать поддержанию результативных, справедливых, безопасных и стабильных страховых рынков для выгоды и защиты страхователей; если законом устанавливаются многочисленные цели страхового надзора, то орган страхового надзора должен раскрывать и пояснять, каким образом будет достигнута каждая цель.

ОПС 2 требует, чтобы цели были понятны. Цели отечественного органа страхового надзора носят, на наш взгляд, декларативный характер и не имеют позитивного содержания по той причине, что соблюдение законодательства и без органа страхового надзора обеспечивают все органы исполнительной и судебной власти. По существу, эти два тезиса тождественны. Кроме того, контроль соблюдения законодательства никак не может быть целью – это средство для достижения цели,

⁵ Гвелесиани Т.В., Гладкова В.Е. Опыт и проблемы применения международных стандартов финансовой отчетности в России: Монография. – М.: Научно-образовательное издание «Социально-гуманитарные знания», 2012 г.

⁶ Решение АС Москвы от 1 октября 2009 г. по делу № А40-93921/09-149-599; Постановление Девятого ААС от 11 декабря 2009 г. № 09АП-23443/2009-АК; Постановление ФАС Московского округа от 12 февраля 2010 г. № КА-А40/141-10.

поэтому в качестве целей именно страхового надзора первые положения совершенно не ясны.

Что же касается развития страхового дела, то оно в целом не свойственно надзору.

ОПС 2 также требует, чтобы раскрывались способы достижения сформулированных в законе целей. Однако действующим законодательством об органе страхового надзора ему не вменяется обязанность раскрывать способы решения возложенных на него соответствующих задач, чего он и не делает.

Таким образом, получается, что в таком важном вопросе, как определение целей страхового надзора, формально выполнено требование международного стандарта — указаны в законе четыре цели страхового надзора. Однако, по существу, главное требование — обеспечение стабильных рынков и защиты страхователей — оказалось в системе целей надзора отодвинуто на задний план, а способы и механизмы, которыми предполагается достигнуть этой цели, совершенно не ясны.

Не менее важным является вопрос о полномочиях этого ведомства по изданию нормативных правовых актов в регулируемой сфере. Свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от других федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Считаю настоятельно необходимым и целесообразным закрепить за этим органом функции по межведомственной координации и межотраслевому регулированию вопросов страхования.

Согласно ОПС 4 к атрибутам системы надзора относятся открытость и прозрачность процесса надзора и надзорной практики, а также ответственность. Более того, орган страхового надзора должен нести ответственность за свои действия перед теми, за кем он надзирает, а также должен быть определен и сбалансирован процесс обжалования решений органа страхового надзора.

В Законе об организации страхового дела указано, что одним из принципов страхового надзора является гласность. Хотя это можно интерпретировать как требование открытости. Однако данное требование имеет слишком общий характер. Никаких конкретных процедур, которые обеспечивают открытость надзора, не установлено ни в Законе, ни в подзаконных актах. Требования к содержанию информации о деятельности надзорного органа, подлежащей раскрытию, отсутствуют. Орган страхового надзора публикует на своем сайте доклады ⁷ о результатах

⁷ URL: <http://www.fssn.ru>.

своей деятельности, однако далеко не регулярно. Внутренние детали деятельности этого органа вовсе не раскрываются.

Прозрачность надзорной практики практически отсутствует. На указанном выше сайте публикуются лишь статистические данные по выданным предписаниям, наложенным взысканиям, приостановленным и отозванным лицензиям. А о тех содержательных вопросах, которые возникают и разрешаются при проверках, можно судить только по опубликованным судебным актам, т.е. лишь в ситуациях острого возникшего конфликта между поднадзорным и надзорным органом. Хотя формально ответственность органа страхового надзора перед субъектами страхового дела установлена в ст. 53 Конституции Российской Федерации и конкретизирована ст. ст. 16, 1069 ГК РФ.

ОПС17 предусматривает надзор за группами, в которые входят страховые компании. Но в российском страховом законодательстве понятие «консолидированный надзор», или «надзор на консолидированной основе», отсутствует. Хотя имеются в России и страховые и банковские холдинги, в состав которых входят страховые организации, однако никаких особенностей надзора за такими страховыми организациями орган страхового надзора не устанавливает.

В действующем для всех организаций Положении по ведению бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности в Российской Федерации⁸ есть требование ко всем организациям, имеющим дочерние и зависимые организации, представлять сводную отчетность (п. 91 Положения). Это требование хотя и позволяет в некоторой степени получать консолидированную информацию о группах компаний, однако в полной мере достижения цели надзора на страховом рынке не обеспечивает.

Контроль показателей финансовой устойчивости осуществляется органом страхового надзора по специальной отчетной документации, которая представляется субъектами страхового дела в орган страхового надзора вместе с бухгалтерской отчетностью. Формы и порядок формирования и представления этой документации для страховых организаций установлены в специальных нормативных правовых актах Минфина России.

При данной процедуре контроля орган страхового надзора вправе требовать представления, помимо отчетности, иной информации, а субъекты страхового дела обязаны ее представлять. Но на сегодняшний день ни форма, ни порядок исполнения этой обязанности субъектов

⁸ Утверждено Приказом Минфина России от 29 июля 1998 г. N 34н. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.minfin.ru/ru/>.

страхового дела не установлены. На практике никаких правил в этом вопросе также не выработано. Таким образом получается, что орган страхового надзора вправе определять и определяет это произвольно. В этой части данная процедура не может считаться понятной и открытой.

Далее. Осуществление контроля платежеспособности страховых организаций и обществ взаимного страхования проводится по специальному показателю «соотношение собственных средств и принятых обязательств». Однако в подзаконном нормативно-правовом акте, которым утвержден порядок расчета этого показателя, он также называется «маржа платежеспособности»⁹.

В ОПС11 предусмотрена такая процедура страхового надзора как анализ рынка. К сожалению, анализ страхового рынка не включен в перечень процедур страхового надзора. Фактически на сайте органа страхового надзора можно найти различные статистические и аналитические материалы¹⁰, однако это нельзя назвать полноценным анализом рынка. Простое сопоставление деятельности российского органа страхового надзора в этом направлении с требованиями ОПС11 показывает, какой существенный пробел в этом отношении в деятельности российского органа страхового надзора.

Что касается пруденциальных стандартов и управления рисками, то ОПС18 фиксирует желательность перехода на риск-ориентированный надзор. Но для российских субъектов страхового надзора вопрос о системах управления риском практически не ставится ни на уровне федеральном, ни на уровне подзаконных нормативно-правовых актов.

В соответствии с требованиями органа страхового надзора к капиталу российских страховых компаний минимальный уставный капитал страховщика, который осуществляет исключительно медицинское страхование, устанавливается в сумме 60 миллионов рублей. Минимальный размер уставного капитала иного страховщика определяется на основе базового размера его уставного капитала, равного 120 миллионам рублей. Для осуществления страхования объектов страхования жизни, страхования от несчастных случаев и болезней, медицинского страхования эта сумма умножается на два, а у страховых организаций, занимающихся перестрахованием, а также страхованием в сочетании с перестрахованием – на четыре.

⁹ Приказ Минфина России от 2 ноября 2001 г. № 90н. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.minfin.ru/ru/>.

¹⁰ Форум народного страхового контроля: <http://fssn.ru/www/site.nsf/web/stat>.

В действительности эти требования не позволяют страховать крупные риски. И вряд ли следует ожидать роста суммарного уставного капитала российских страховых компаний — ведь для этого требуются свободные деньги, которых в России немного. Скорее следует ожидать процесса укрупнения страховых компаний.

И, наконец, страховые отношения в условиях глобализации требуют сотрудничества органа страхового надзора с надзорными органами других секторов финансовых рынков и совместного использования информации с учетом требований конфиденциальности (ОПС 5). Однако нам не удалось обнаружить в доступных источниках каких-либо соглашений о взаимодействии или хотя бы об обмене информацией между этими органами.

В условиях вступления России в ВТО необходимо учитывать, что правила ВТО разрешают применять любые ограничения по отношению к иностранным страховым компаниям и иностранным капиталам.

Так, в ряде стран Европейского союза введены различные системы налогообложения для национальных и иностранных страховых компаний¹¹.

В Австралии, Египете, Греции, Италии, Канаде, США, Финляндии и др. в работе страховых структур ограничено в участие иностранного персонала.

В Словакии и Чехии, Австралии, Канаде и Финляндии запрещено осуществление иностранными страховыми компаниями отдельных видов обязательного страхования, а в Болгарии, Корее и некоторых других странах — страхование жизни.

Наиболее жесткие ограничения в отношении иностранных страховых компаний применяют наиболее развитые страны — США, Канада и страны ЕС, где широко используется асимметричный режим налогообложения национальных и иностранных страховых компаний, который фактически сводится к весьма эффективной дискриминации последних. А такие мощные в экономическом отношении страны как Бразилия, Индия, Индонезия и Чили, будучи членами ВТО, вообще отказались от принятия на себя каких бы то ни было обязательств в сфере страхования.

Таким образом, представляется, что в условиях транзитивной экономики России при регулировании отношений интеграционных про-

¹¹ Русавская А.В. Перспективы развития страхового рынка в России / Материалы VII Межрегиональной НПК «Теория и практика развития экономики региона», ВЗФЭИ. — Калуга: ИД «Эйдос», 2008.

цессов в сфере страхования према́т международного права представля́ет собой неизбежное, подспудное финансово-экономическое давление ведущих мировых держав на Российское государство. Поэтому, по нашему мнению, во избежание нарушения интересов России в сфере страхования необходимо предусматривать не прямое действие положений международных, интеграционных соглашений на регулирование экономических отношений в сфере страхования, а их «опосредование волей государства, которое одновременно является и участником международно-правового отношения, и территориальным сувереном»¹².

Подытоживая можно смело утверждать, что в развитии системы государственного регулирования, контроля и надзора в сфере страховой деятельности заинтересованы все лица, вовлеченные в страховую деятельность, начиная со страховщиков и заканчивая конечными потребителями страховых услуг. Четкие, ясные и прозрачные «правила игры» — это надежная гарантия стабильного и устойчивого развития национального страхового рынка. Однако, система государственного регулирования, контроля и надзора в сфере страховой деятельности находится в стадии становления и подлежит дальнейшему совершенствованию. При этом необходимо учитывать международный опыт в рассматриваемой сфере деятельности и критически переносить его на нашу отечественную действительность с учетом примата национальных интересов и защиты Российского страхового рынка.

Используемые источники

1. Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 (ред. от 22.06.2010) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». [Электронный ресурс]: URL: <http://www.consultant.ru/>.
2. Федеральный закон от 23.07.2013 № 251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» (ред. от 04.10.2014). [Электронный ресурс]: URL: <http://www.consultant.ru/>.
3. Сайт Международной ассоциации страховых надзоров: URL: http://www.iaisweb.org/_temp/Insurance_core_prnciples_and_methodology_in_russian.pdf.

¹² Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // Московский журнал международного права. — 1995. — № 2. — С. 16.

4. Russian Federation: Financial System Stability Assessment / IMF Country Report N 03/147, May, 2003. P. 38. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2003/cr03147.pdf> (пер. с англ. автора).
5. Т.В.Гвелесиани, В.Е. Гладкова «Опыт и проблемы применения международных стандартов финансовой отчетности в России». — М.: Научно-образовательное издание «Социально-гуманитарные знания», 2012 г.
6. Решение АС Москвы от 1 октября 2009 г. по делу № А40-93921/09-149-599; Постановление Девятого ААС от 11 декабря 2009 г. № 09АП-23443/2009-АК; Постановление ФАС Московского округа от 12 февраля 2010 г. № КА-А40/141-10.
7. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.fssn.ru>.
8. Приказ Минфина России от 29 июля 1998 г. N 34н. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.minfin.ru/ru/>.
9. Приказ Минфина России от 2 ноября 2001 г. N 90н. [Электронный ресурс]: URL: <http://www.minfin.ru/ru/>.
10. Форум народного страхового контроля: <http://fssn.ru/www/site.nsf/web/stat>.
11. Русавская А.В. Перспективы развития страхового рынка в России / Материалы VII Межрегиональной НПК «Теория и практика развития экономики региона», ВЗФЭИ. — Калуга: ИД «Эйдос», 2008.
12. Усенко Е.Т. Соотношение и взаимодействие международного и национального права и российская Конституция // Московский журнал международного права. — № 2.