



УДК 347.4(091)  
ББК 67.404.213.3

## ПРОБЛЕМЫ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРАХОВОГО ДЕЛА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.С. Долаев

Неустойчивое законодательство, конкуренция со стороны вновь возникающих финансовых институтов, кризис на межбанковском рынке, существенно подорванное доверие населения к финансово-банковской системе – вот в какой ситуации происходит развитие страхового рынка России. Формирование действенного механизма государственного регулирования страховой деятельности является сегодня одной из первостепенных задач государства, так как страхование, как экономическая категория рыночного хозяйства, играет все более значимую роль в системе хозяйственных отношений и связей в России. Данная статья посвящена рассмотрению основного комплекса мер правового характера, позволяющего оказывать позитивное воздействие на развитие страховых отношений.

*Ключевые слова:* страхование; страховое правоотношение; страховое законодательство; страховой рынок; финансовая устойчивость страховой компании; Федеральная служба по надзору за страховой деятельностью.

Современное гражданско-правовое регулирование страховой деятельности имеет целью обеспечение формирования и развития эффективно функционирующего рынка страховых услуг, создание необходимых условий для деятельности страховщиков различных организационно-правовых форм, защиту интересов страхователей.

Государственное регулирование должно содействовать утверждению на страховом рынке обществ, имеющих прочную финансовую и правовую основу, и вместе с тем не допускать на рынок спекулятивные и фиктивные компании, которые могут нанести ущерб и страховому делу, и страхователям.

Государственное регулирование важно для проведения последовательной политики в отношении форм, методов и масштабов участия иностранного капитала в страховом бизнесе на территории Российской Федерации и других государств – членов СНГ.

В систему мер государственного регулирования входит регистрация страховых организаций, выдача им лицензий на проведение определенных видов страхования, осуществление контроля за деятельностью всех страховых обществ (компаний) и их объединений.

Регистрация страховых организаций осуществляется Государственным страховым надзором Российской Федерации. Она производится на основании подаваемого страховой организацией заявления по установленной форме с приложением заверенной копии документа о государственной регистрации, соответствующей организационно-правовой форме организации; заверенной копии устава и другого учредительного документа в соответствии с организационно-правовой формой организации; справки банка или иного кредитного учреждения о размере оплаченного уставного фонда, наличии страховых резервов (фондов).

Регистрация страховых организаций включает: присвоение регистрационного номера; занесение страховой организации в официально публикуемый реестр; выдачу свидетельства о регистрации.

Регистрация страховых организаций осуществляется одновременно с лицензированием после получения Росстрахнадзором пре-

дусмотренных документов. Отказ в регистрации страховой организации может последовать по мотивам несоответствия создания организации законодательным актам Российской Федерации, неполноты представленных сведений. Отказ в регистрации и задержка в выдаче свидетельства о регистрации могут быть обжалованы в установленном законом порядке.

Лицензирование страховой деятельности является одним из главных методов регулирования процесса формирования страхового рынка. Назначение лицензирования заключается в проверке подготовленности страховой организации к проведению страховой деятельности и в определении сферы этой деятельности.

В России страхование еще не стало одним из стратегических секторов экономики. Ведь как это ни парадоксально, становление страхового рынка в стране происходит практически без поддержки государства. Между тем в сложной экономической ситуации государство, помогая ему, могло бы обрести в его лице надежную опору. Как показывает опыт зарубежных стран, страховой сектор берет на себя значительную нагрузку в сфере социальной защиты населения и работников предприятий, особенно в чрезвычайных ситуациях, тем самым облегчая давление на бюджет.

Принимаемые изредка в ряде случаев бессистемно разрозненные решения по страхованию, без общей концепции развития страхового дела, кардинального подхода к страхованию не меняют.

Следует особо отметить, что страхование в России остается единственным неинфляционным сектором экономики, где на протяжении ряда лет цены на страховые услуги не поднимались, оказывая при этом определенное стабилизирующее воздействие на состояние денежного обращения в стране.

Поддержка государством страхового дела на современном этапе не может ограничиваться отдельными решениями, касающимися страхования, необходима целостная система мер, направленных на подъем этой социально значимой отрасли, развернутая концепция развития и поддержки страхования. Как правило, комплекс мер должен предусматривать предоставление государственных

гарантий, льготных инвестиционных кредитов, резервирование средств в бюджете на цели развития, создание региональной системы государственной поддержки и даже бюджетного финансирования.

Именно в подобной поддержке со стороны государства крайне нуждается сегодня страховой сектор экономики России. Инфляция, низкий уровень платежеспособности населения, неустойчивое законодательство, конкуренция со стороны вновь возникающих финансовых институтов и громкий крах некоторых из них, кризис на межбанковском рынке и последующее банкротство значительного числа банков, существенно подорванное доверие населения к финансово-банковской системе – вот в какой ситуации происходит становление страхового рынка России.

Практически государственное регулирование развития страхования осуществляется через деятельность Росстрахнадзора. Оно сводится в основном к принятию мер, направленных на упорядочение деятельности многочисленных страховых организаций, а этого явно недостаточно.

Государственная же поддержка должна выражаться в комплексной системе решений на высшем уровне законодательной и исполнительной власти и представлять собой четкую направленность на решение вопросов страхования.

Регулирующая функция государства в страховой деятельности может проявляться в различных формах: принятие законодательных актов, регулирующих страхование, установление в интересах общества и отдельных категорий граждан обязательного страхования, проведение специальной налоговой политики, установление различного рода льгот страховым компаниям для стимулирования такого рода деятельности, а также создание особого правового механизма, обеспечивающего надзор за функционированием страховых предприятий и организаций. Выполнение регулирующей функции государства, как правило, возлагается на специальный орган – государственный страховой надзор. Подобная структура существует во многих странах.

Согласно Закону «Об организации страхового дела на территории Российской Федерации»<sup>1</sup> государственный надзор за страховой

деятельностью учрежден для соблюдения требований законодательства Российской Федерации о страховании, эффективного развития страховых услуг, защиты прав и интересов страхователей, страховщиков, иных заинтересованных лиц и государства.

Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью является федеральным органом исполнительной власти, имеющим свои территориальные органы страхового надзора.

К основным функциям Федеральной службы России по надзору за страховой деятельностью относятся:

- выдача страховщикам лицензий на осуществление страховой деятельности;
- осуществление лицензирования аудита страховых организаций и обществ взаимного страхования (аудита страховщиков);
- организация проведения аттестации на право аудита страховщиков;
- ведение единого государственного реестра страховщиков и объединений страховщиков, а также реестра страховых брокеров;
- осуществление контроля за обоснованностью тарифов и обеспечением платежеспособности страховщиков;
- установление правил формирования и размещения страховых резервов, показателей и форм учета страховых операций и отчетности о страховой деятельности;
- установление нормативных размеров соотношений между активами и принятыми обязательствами страховщиков;
- разработка и утверждение нормативных и методических документов по вопросам страховой деятельности, отнесенным законом к ее компетенции, обязательных для исполнения всеми физическими и юридическими лицами, участвующими в организации и проведении страхования и перестрахования (в том числе методики расчета соотношений между активами и принятыми обязательствами страховщиков, методики расчета ставок страховых взносов и типовых правил страхования);
- обобщение практики страховой деятельности, разработка и представление в установленном порядке предложений по развитию и совершенствованию законо-

дательства Российской Федерации о страховании;

- проведение мероприятий по профессиональной подготовке и переподготовке кадров страхового надзора.

Для выполнения поставленных задач Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью наделена в нормативном порядке соответствующими полномочиями. Так, она имеет право запрашивать и получать от страховщиков установленную отчетность о страховой деятельности, информацию об их финансовом положении, а также информацию (документы, материалы) от предприятий, учреждений и организаций, в том числе банков, а также от граждан.

Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью имеет право:

- устанавливать требования по платежеспособности с учетом особенностей осуществляемых страховщиками операций;
- по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации, Государственным комитетом Российской Федерации по статистике устанавливать план счетов и отчетности страховщиков, а также сроки публикации страховщиками годовых балансов, отчетов о прибылях и убытках.

Важное значение для деятельности страховых компаний имеет норма, предусмотренная п. 4 ст. 30 Закона «Об организации страхового дела на территории Российской Федерации», согласно которой Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью правомочна производить проверки соблюдения страховщиками законодательства Российской Федерации о страховании и достоверности представленной ими отчетности. При выявлении фактов нарушения законодательства, регулирующего страховые отношения, и недостоверности представленной отчетности Росстрахнадзор имеет право давать страховщикам предписания по устранению указанных нарушений, а в случае невыполнения соответствующих предписаний – приостановить или ограничить действие лицензий этих страховщиков впредь до устранения выявленных нарушений либо принять решение об отзыве лицензий.

Дача предписания – письменное распоряжение Росстрахнадзора, обязывающее

страховщика в установленный срок устранить выявленные нарушения.

Ограничение действия лицензии означает запрет до устранения нарушений, установленных в деятельности страховщика, заключать новые договоры страхования и продлевать действующие по отдельным видам страховой деятельности (или видам страхования) или на определенной территории.

Приостановление действия лицензии означает запрет до устранения нарушений, установленных в деятельности страховщика, заключать новые договоры страхования и продлевать действующие по всем видам страховой деятельности (по видам страхования), на которые выдана лицензия.

При этом по ранее заключенным договорам страховщик выполняет принятые обязательства до истечения срока их действия.

Отзыв лицензии означает запрет на осуществление страховой деятельности, за исключением выполнения обязательств, принятых по действующим договорам страхования. При этом средства страховых резервов могут быть использованы страховщиком исключительно для выполнения обязательств по договорам страхования.

Так, например, действие лицензии может быть приостановлено или ограничено в случае:

- проведения операции по видам страхования, не предусмотренным лицензией;
- нарушения норм, определяющих порядок формирования и использования (размещения) страховых резервов;
- необоснованного снижения размеров страховых тарифов;
- несоблюдения страховщиком гарантий платежеспособности;
- систематического невыполнения страховщиком обязательств перед страхователями;
- отказа страховщика предоставить необходимые документы, затребованные Росстрахнадзором, связанные с проведением страховой деятельности данной организации;
- установления факта предоставления недостоверной или умышленно искаженной страховщиком информации в документах, являющихся основанием для выдачи лицензии.

Действие лицензии приостанавливается или ограничивается со дня доведения такого решения Росстрахнадзора до страховщика. При неустранении обязательств, явившихся основанием для приостановления или ограничения действия лицензии, в установленные Росстрахнадзором сроки последний имеет право отозвать указанную лицензию.

Лицензия прекращает свое действие после принятия Росстрахнадзором соответствующего решения. При этом следует отметить, что в случае принятия Росстрахнадзором решения о приостановлении, ограничении или прекращении действия лицензии по данному виду страховой деятельности, страховщик не вправе заключать новые договоры страхования по этому виду.

Вместе с тем страховщики имеют право обжаловать действия Росстрахнадзора в установленном порядке.

Из всего вышесказанного следует, что в настоящее время потенциальные потребители страховых услуг должны быть внимательны в выборе партнера – страховщика, поскольку договоры страхования, заключенные с не имеющей лицензии страховой организацией, изначально недействительны, так как незаконна сама деятельность подобных организаций. Последствиями же недействительности таких сделок могут стать непредсказуемые финансовые потери и крупные социальные потрясения.

Страхование, как экономическая категория рыночного хозяйства, играет все более значимую роль в системе хозяйственных отношений и связей в России. Введение в действие закона создало правовые предпосылки для предпринимателей заниматься страхованием как профессиональной деятельностью. Одновременно при возникновении новых страховщиков и росте предложения заметно возрос и спрос на страховые услуги. Население, предприниматели, руководители предприятий и производств, хозяйственники рассматривают страхование как систему экономических отношений, которая гарантирует совмещение затрат, связанных с ущербом от различных стихийных бедствий, непредсказуемых событий, собственной коммерческой деятельности, выполнения или невыполнения взаимных обязательств.

Важно отметить, что до начала рыночных реформ в России роль государственного регулирования в области страхования ограничивалась управлением и контролем за деятельностью двух страховых компаний, фактически являвшихся государственными учреждениями: одной – обслуживающей экспортно-импортные операции, другой – обеспечивающей потребности страховой защиты интересов населения.

Выход на страховой рынок множества страховщиков, отсутствие в обществе и у предпринимателей достаточных знаний и навыков по страхованию вызвали потребность обеспечения защиты интересов различных сторон, участвующих в страховании, от недобросовестного исполнения принимаемых обязательств. Механизмом, обеспечивающим такую защиту, служит система лицензирования страховых компаний до начала их деятельности и последующего надзора за исполнением действующего законодательства в области страхования.

Формирование механизма государственного регулирования страховой деятельности, определение комплекса прав, обязанностей и функций специального органа, осуществляющего надзор, разработка организационной структуры надзора, форм работы, в том числе территориальных органов надзора, опирались на различные модели аналогичных органов в странах с рыночной экономикой и высокой степенью развития законодательства и правовой культуры. В результате был предложен механизм, наиболее отвечающий интересам российского страхового рынка на стадии его становления, по возможности менее ограничивающий права предпринимателей по сравнению с его западными аналогами, с целью постепенного перехода к более «строгим» нормам, унифицированным в соответствии с мировой практикой.

В основе регулирования страхования со стороны государства лежат требования по соблюдению всеми участниками страхования законодательства о страховании; содействию появления на страховом рынке страховщиков, имеющих прочную финансовую устойчивость, и пресечения деятельности недобросовестных страховых компаний, которые могут нанести вред страховому делу и ущерб интересам страхователей; созданию условий для здоровой конкуренции на страховом рынке,

эффективного развития услуг, повышения культуры страхования и его престижа.

В целях усиления воздействия на формирование и деятельность страховщиков на территории России Правительством было принято решение о создании 30 территориальных органов страхового надзора. Инспекции наделены практически всеми правами и обязанностями Росстрахнадзора, за исключением функций по выдаче лицензий и даче предписаний о приостановлении, ограничении либо отзыве лицензий, а также по обращению в суд с иском о ликвидации страховщика в случае неоднократного нарушения действующего законодательства.

Вероятно, со временем, по мере накопления опыта и развития страхового законодательства, функции территориальных органов страхового надзора могут быть расширены, в частности, в вопросах выдачи лицензий компаниям с ограниченной сферой и объемом деятельности.

В связи с имеющимися пробелами в страховом законодательстве Росстрахнадзор вынужден осуществлять не только функции государственного регулирования страховой деятельности, но и непосредственно разрабатывать проекты законодательных актов и предложения по различным вопросам страхования. К проведению этой работы привлекаются специалисты страховых компаний, представители объединений страховщиков и страховой науки. Но и в этом направлении особенностью становления страхового рынка в России является жесточайший кадровый дефицит: наблюдается острый недостаток специалистов в области актуарных расчетов, рискованного менеджмента, страхового права, аудита в сфере страхования и т. п.

Неразвитость финансового рынка в России и неотработанность законодательства, связанного с порядком инвестирования средств страховых резервов, отрицательно сказываются на объемах инвестирования страховщиками средств в национальную экономику, не обеспечивают соответствующую защиту интересов страховщиков и страхователей.

Отсутствие законодательно закрепленных требований к профессиональной квалификации страховщиков и страховых посредников, несформировавшаяся система подготовки кадров для страхового рынка приводят к тому, что фундаментальные понятия, связанные со страхованием, принимают уродливые формы

и не служат распространению страховой культуры и развитию страхования.

Предложения страховых услуг не в полной мере соответствуют потребностям защиты имущественных интересов населения и развития национальной экономики. Возможности страхования в части, связанной с аккумулярованием значительных денежных сумм мелких и средних вкладчиков, а также по использованию инвестиционного потенциала страховщиков при размещении средств страховых резервов в интересах государства в приоритетных направлениях, необоснованно недооцениваются государством и не стимулируются.

#### **ПРИМЕЧАНИЯ**

<sup>1</sup> Об организации страхового дела в Российской Федерации : закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 (в ред. федеральных законов от 31 декабря 1997 г. № 157-ФЗ, от 20 ноября 1999 г. № 204-ФЗ, от 21 марта 2002 г. № 31-ФЗ, от 25 апреля 2002 г. № 41-ФЗ, от 08 декабря 2003 г. № 169-ФЗ, от 10 декабря 2003 г. № 172-ФЗ, от 20 июля 2004 г. № 67-ФЗ, от 07 марта 2005 г. № 12-ФЗ, от 18 июля 2005 г. № 90-ФЗ, от 21 июля 2005 г. № 104-ФЗ, от 08 ноября 2007 г. № 256-ФЗ, от 29 ноября 2007 г. № 287-ФЗ, от 30 октября 2009 г. № 243-ФЗ, с изменениями, внесенными Федеральным законом от 21 июня 2004 г. № 57-ФЗ).

### **PROBLEMS OF INSURANCE LEGAL REGULATION IN MODERN RUSSIA**

*A.S. Dolaev*

In the article the author dwells on creation of an effective mechanism for state regulation of insurance and characterizes the development of the insurance market in Russia and states some negative consequences as including unstable legislation, competition of new financial institutions, crisis in the interbank market, substantially eroded public's confidence in financial and banking systems. In conclusion the author marks an increasing importance of the insurance system and offers a package of legal measures that might positively effect its development in Russia.

**Key words:** *insurance; insurance relations; insurance legislation; insurance market; financial stability of an insurance company; Federal Service for Insurance Supervision.*