

Содержание взаимоотношений государства и страховых компаний после перехода России к рыночным отношениям кардинально изменилось. Государственное управление заменено на государственное регулирование и контроль (надзор). Системы органов государственного страхования как самостоятельной системы органов государственного управления на современном этапе не существует.

Сущность государственного регулирования трактуется в литературе неоднозначно. В западных источниках государственное регулирование трактуется как любое государственное или санкционированное государством ограничение возможности людей действовать и распоряжаться чем-либо, то есть регулирование может пониматься в более широком смысле как любое действие государства, оказывающее влияние на рынок.

Само государственное регулирование является особым видом отношений управления. При этом понятие «управление» в данной работе используется в широком смысле, как деятельность государства по руководству всеми сферами экономической, политической, общественной жизни, а не только как деятельность исполнительных органов государственной власти. Проблемы государственного регулирования страхования (как и в целом проблемы страховой защиты в условиях рыночной экономики) новы и стали актуальны лишь в период перехода к рыночной экономике, и большинство публикаций связано, прежде всего, с необходимостью разработки конкретных мер по развитию страхования в новых условиях. В той или иной мере проблемы государственного регулирования исследовались при анализе вопросов государственного регулирования экономики.<sup>1</sup>

В России вопрос о государственном регулировании экономики и, в частности, страхования, получил особую актуальность в годы экономических реформ, в связи с переходом к рыночным отношениям, поскольку в существовавшей ранее административно-командной системе управления

---

<sup>1</sup> Абалкин Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. Материалы научно-практической конференции. - М., 1998;

страной вопрос о регулировании страхования со стороны государства не возникал. Это было обусловлено существованием государственной монополии на страховую деятельность.

До начала реформ в нашей стране монопольным правом на проведение страховых операций выступал Госстрах СССР, сфера деятельности которого носила узкий, ограниченный характер, не затрагивающий широкие экономические интересы. Права и обязанности Госстраха определялись ведомственными инструкциями Министерства финансов СССР, оно же утверждало правила страхования, а предприятия и население при заключении договоров были вынуждены соглашаться с предлагаемыми условиями, в силу отсутствия альтернативы.

Государство, сохраняя за собой контроль страхового дела, брало на себя функции гаранта по защите экономических интересов страхователей, и возмещение ущерба в основном строилось на прямом участии государства, которое выделяло средства из бюджета на восстановление разрушенных предприятий, жилья, ликвидацию последствий стихийных бедствий, и другие аналогичные цели. Система страхования играла вспомогательную роль.

Государственное регулирование страхования представляет собой особую форму управленческих отношений, реализующихся через различные действия законодательного, исполнительного, надзорного и контролирующего характера, осуществляемых уполномоченными государственными органами в сфере страхования.

По своей правовой природе государственное регулирование страховой деятельности в Российской Федерации имеет межотраслевой характер и состоит в эффективной организации страховой деятельности, руководстве и осуществлении контроля и надзора в этой сфере. Оно обеспечивает надежные правовые гарантии прав и законных интересов граждан, а также сохраняет баланс интересов государства, общества, коммерческих организаций.

Регулирование отношений в страховании имеет свою специфику. В первую очередь, это связано с особенностями прохождения страхового цикла - периода

действия договора страхования. Договор страхования имеет долгосрочный характер взаимодействия страховщика и страхователя, определяемый сроком действия (например, сроки действия договора страхования жизни могут достигать несколько десятков лет). Заключение договора является лишь началом страхового процесса, продолжающегося до окончания срока его действия. Наиболее важная для клиента часть его общения со страховой компанией (расследование и урегулирование страхового случая) могут затянуться на годы от момента заключения договора. На этапе заключения договора клиенту бывает трудно оценить качество страхового продукта, платежеспособность страхового общества, особенно в долгосрочном плане.

Большинство клиентов, особенно физические лица, слабо понимают суть страхования, из чего вытекают осложнения в общении страховщика с потенциальными страхователями, часто не представляющими себе полезность страховой защиты и механизм формирования ее цены. Качество страхового продукта непостоянно вследствие долгосрочного характера страхового продукта и его неразрывной связи со страховщиком. Страховщик может по тем или иным причинам отказать в выплате возмещения. Поэтому государственное регулирование страхования не только правомерно, но и крайне необходимо.

Определяя объекты своего воздействия, государство формулирует и задачи, которые оно ставит перед собой. Основными задачами государственного регулирования страховой деятельности в РФ являются:

- Защита интересов населения и общества в целом. Под этим подразумевается обеспечение необходимых условий по доступности страховых услуг для всех слоев общества, обеспечение полной прозрачности деятельности страховых компаний с предоставлением необходимой информации на специфическом рынке финансовых услуг для его потребителей;

- Создание условий для повышения эффективности деятельности, как отдельных страховщиков, так и всей системы в целом; обеспечение равных условий для конкуренции, пресечение монопольной деятельности и нездоровой конкуренции на страховом рынке;

- Организация системы страхования, обеспечение эффективного функционирования этой системы. Внедрение тех видов страхования, которые призваны обеспечить социальную устойчивость общества.

В основе государственного воздействия на страховую деятельность лежат строго определенные **принципы**, в рамках которых каждый государственный орган осуществляет функции, соответствующие предоставленными ему законом полномочиями. Принципы государственного регулирования представляют собой основополагающие идеи, закрепленные в правовых нормах, в соответствии с которыми, организуется и функционирует механизм российской государственности применительно к тем сферам общественных отношений, которым присущи признаки экономической свободы, свободы предпринимательства.

Особое значение для государственного регулирования страховой деятельности в России имеет основополагающий конституционный **принцип законности**, в соответствии с которым, государственное регулирование страховой деятельности в РФ осуществляется на основании действующего федерального законодательства. Система страхования создается и функционирует в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами. Закрепленные в страховом законодательстве и иных нормативных актах правовые нормы, регулирующие страховую деятельность должны соответствовать Конституции РФ, быть согласованными друг с другом, исключать неопределенность в их толковании и применении. Принцип законности является основой обеспечения прав и законных интересов всех участников страховых правоотношений.

Принцип законности предполагает также установление определенных требований и к страховым организациям. Страховые организации вправе осуществлять только те операции и по тем правилам, которые определены действующим законодательством. Уставный капитал страховых организаций должен быть получен законным путем.

Важным для правильного понимания особенностей государственного регулирования страхования является принцип сочетания государственного регулирования и независимости страховой системы. В основе этого правила лежит главный в условиях рыночных отношений принцип экономической свободы, согласно которому, страховые организации, являясь коммерческими организациями, осуществляют свою деятельность самостоятельно, на свои или заемные средства и на свой риск.

**Принцип экономической свободы** означает, что никто не вправе вмешиваться в оперативную, административно-хозяйственную деятельность страховых организаций, принуждать страховые организации к осуществлению действий, не предусмотренных их учредительными документами и осуществлению несвойственных им функций. Свое реальное воплощение принцип независимости страховой деятельности получает через реализацию принципа договорных отношений, присущего российской системе страхования.

Необходимо отметить, что регулирование страховой деятельности должно быть направлено исключительно на устранение изъянов рынка, на его совершенствование в интересах всего общества. Страховое регулирование должно быть ограничено таким образом, чтобы, оно, во-первых, было оправданным, с точки зрения достижения цели защиты интересов общества, и во-вторых, не выходило за рамки необходимого, имея в виду сохранение хорошо функционирующего страхового рынка. Органам, осуществляющим правовое регулирование страхования, и первую очередь это касается Банка России следует выбирать только те подходы, которые решают возникшие проблемы при минимальном вмешательстве в страховые операции, принимаемые меры не должны быть более обременительными, чем это необходимо для обеспечения гарантии качества предоставляемой услуги.

**Принцип юридического равенства страховых организаций** предполагает, что, не смотря на различный уставный капитал и финансовые возможности, все страховые организации равны перед законом, государственными органами, юридическими и физическими лицами, с

которыми они вступают в те или иные правоотношения. Все страховые организации имеют равные юридические права, обязанности и ответственность и не имеют друг перед другом каких-либо преимуществ. Они имеют одинаковые права на защиту своих интересов, вправе в установленном порядке обжаловать в суд любые решения и действия (бездействие) государственных органов или должностных лиц. Аналогичным образом решаются споры между страховыми организациями и их клиентами, если они не могут быть решены в ином, предусмотренном законом порядке.

В соответствии с **принципом конкуренции и ограничения монополистической деятельности** государством в лице ФАС РФ регулируются правоотношения, связанные с заключением соглашений и осуществлением страховыми организациями согласованных действий, направленных на монополизацию рынка страховых услуг, а также на ограничение конкуренции в страховом деле.

Полномочия по осуществлению антимонопольного законодательства в различных странах исполняют различные организации от специально учрежденных органов до отделов в Министерстве экономики или Министерстве финансов. Применяемые меры в этих случаях имеют крайне широкий спектр от согласования, например, условий деятельности страховых пулов с соответствующими органами до штрафов и принудительного прекращения продажи полисов определенного вида страхования, а также продажи части акций страховых организаций или отдельных страховых организаций, входящих в юридически зависимые финансовые или страховые группы. Целью антимонопольного законодательства является:

- недопущение установления высоких или низких цен на страховые услуги путем соглашения об этом между страховщиками;
- недопущение получения страховщиком, включая страховой премии в определенном секторе страхового бизнеса определенного уровня страховой премии;

- недопущение приобретения одним лицом более, чем установленного максимума акций (по стоимости) страховой организации;

- недопущение юридической монополии какого-либо страховщика на проведение какого-либо вида страхования.

Вопрос обеспечения прозрачности в деле регулирования страховой деятельности имеет также фундаментальное значение. Прежде всего, должен быть обеспечен свободный доступ всех участников страхового рынка, как производителей страховых услуг, так и их потребителей, к информации о существующих законах и инструкциях, касающихся страхования. К сожалению, этому принципу следуют отнюдь не всегда, кроме того, стандарты и нормы страховой деятельности еще не достаточно четко проработаны.

Кроме этого, все участники страхового рынка должны быть исчерпывающим образом информированы относительно проектов законов и инструкций, которые предполагается принять в сфере страховой деятельности. Все заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать в обсуждении этих проектов, а государственные органы учесть на стадии обсуждения высказываемые заинтересованными сторонами замечания и комментарии, предоставив для этого достаточно времени. Следует обеспечить честные процедуры, в рамках которых могут быть обжалованы решения, признанные произвольными или несправедливыми.

В результате рыночной деятельности некоторые функции защиты потребителя должны частично переходить от государства непосредственно к потребителю. Это предполагает, что покупатели должны быть более самостоятельными в оценке страховщиков и их услуг. Поэтому государство должно гарантировать, что потребители страховых услуг имеют доступ к информации, достаточной для формулирования самостоятельных, независимых суждений относительно финансового положения страховщиков, реальных выгод и стоимости предлагаемых ими услуг, граждане должны иметь достоверную информацию, столь важную для принятия ими квалифицированных решений в сфере получения страховых услуг.

Для выполнения своих функций и регулирования экономики и, в частности, страхования, государство использует соответствующие формы и методы государственного воздействия. Каждой из ветвей власти, в том числе и исполнительной, требуется определенная система оптимальных средств для осуществления практических задач. Способы, средства и приемы воздействия на те или иные объекты, закрепленные в действующем законодательстве, приобретают правовое значение и образуют метод правового регулирования.

**Под государственно-правовым методом регулирования страховой деятельности мы понимаем совокупность закрепленных в федеральном законодательстве приемов, средств, способов действия уполномоченных государственных органов на порядок организации и осуществления страховой деятельности.**

В процессе государственного регулирования страховой деятельности используются как договорные, рыночные механизмы, регулируемые нормами гражданского законодательства, так и публично-правовые методы воздействия, связанные с осуществлением государственно-властных полномочий.

В основе этих методов находятся не договорные, а административные правоотношения для защиты широких слоев населения, общество в целом от нарушений их прав и законных интересов. В связи с этим, рассматривая вопрос о способах правового регулирования, следует подчеркнуть публичный характер регулирования страхования. Обеспечить функционирование рыночных механизмов, опираясь лишь на нормы частного права, невозможно, поскольку невмешательство государства в сферу управления экономикой объективно приводит к ее монополизации, т.е. к разрушению рыночного механизма. В итоге страдают интересы, как всего народного хозяйства, так и интересы потребителей.

Правовое регулирование страховой деятельности осуществляется в двух основных направлениях: организация системы страхования и создание условий эффективного функционирования этой системы при осуществлении страховой деятельности.



Сущность государственного регулирования трактуется в литературе неоднозначно. В западных источниках государственное регулирование трактуется как любое государственное или санкционированное государством ограничение возможности людей действовать и распоряжаться чем-либо. То есть регулирование может пониматься в более широком смысле как любое действие государства, оказывающее влияние на рынок.

Само государственное регулирование является особым видом отношений управления. При этом понятие «управление» в данной работе используется в широком смысле, как деятельность государства по руководству всеми сферами экономической, политической, общественной жизни, а не только как деятельность исполнительных органов государственной власти. Проблемы государственного регулирования страхования (как и в целом проблемы страховой защиты в условиях рыночной экономики) новы и стали актуальны лишь в период перехода к рыночной экономике, и большинство публикаций связано, прежде всего, с необходимостью разработки конкретных мер по развитию страхования в новых условиях. В той или иной мере проблемы государственного регулирования исследовались при анализе вопросов государственного регулирования экономики.<sup>2</sup>

В России вопрос о государственном регулировании экономики и, в частности страхования, получил особую актуальность в годы экономических реформ, в связи с переходом к рыночным отношениям, поскольку в существовавшей ранее административно-командной системе управления страной вопрос о регулировании страхования со стороны государства не возникал. Это было обусловлено существованием государственной монополии на страховую деятельность. До начала реформ в нашей стране монопольным правом на проведение страховых операций выступал Госстрах СССР, сфера деятельности которого носила узкий, ограниченный характер, не затрагивающий широкие экономические интересы. Права и обязанности

---

<sup>2</sup> Абалкин Л.И. Роль государства в становлении и регулировании рыночной экономики. Материалы научно-практической конференции. - М., 1998.

Госстраха определялись ведомственными инструкциями Министерства финансов СССР, оно же утверждало правила страхования, а предприятия и население при заключении договоров были вынуждены соглашаться с предлагаемыми условиями, в силу отсутствия альтернативы.

Государство, сохраняя за собой контроль страхового дела, брало на себя функции гаранта по защите экономических интересов страхователей, и возмещение ущерба в основном строилось на прямом участии государства, которое выделяло средства из бюджета на восстановление разрушенных предприятий, жилья, ликвидацию последствий стихийных бедствий, и другие аналогичные цели. Система страхования играла вспомогательную роль.

Государственное регулирование страхования представляет собой особую форму управленческих отношений, реализующихся через различные действия законодательного, исполнительного, надзорного и контролирующего характера, осуществляемых уполномоченными государственными органами в сфере страхования.

Вопрос обеспечения прозрачности в деле регулирования страховой деятельности имеет также фундаментальное значение. Прежде всего, должен быть обеспечен свободный доступ всех участников страхового рынка, как производителей страховых услуг, так и их потребителей, к информации о существующих законах и инструкциях, касающихся страхования. К сожалению, этому принципу следуют отнюдь не всегда, кроме того, стандарты и нормы страховой деятельности еще не достаточно четко проработаны.

Кроме этого, все участники страхового рынка должны быть исчерпывающим образом информированы относительно проектов законов и инструкций, которые предполагается принять в сфере страховой деятельности. Все заинтересованные стороны должны иметь возможность участвовать в обсуждении этих проектов, а государственные органы учесть на стадии обсуждения высказываемые заинтересованными сторонами замечания и комментарии, предоставив для этого достаточно времени. Следует обеспечить честные процедуры, в рамках которых могут быть обжалованы решения,

признанные произвольными или несправедливыми.

В соответствии с ст. 30. надзор за деятельностью субъектов страхового дела осуществляется в целях соблюдения ими страхового законодательства, предупреждения и пресечения нарушений участниками отношений, регулируемых нормами страхового законодательства, обеспечения защиты прав и законных интересов страхователей, иных заинтересованных лиц и государства, эффективного развития страхового дела.

Страховой надзор осуществляется на принципах законности, гласности и организационного единства. Страховой надзор осуществляется Банком России.

Страховой надзор включает в себя:

- лицензирование деятельности субъектов страхового дела и ведение единого государственного реестра субъектов страхового дела, реестра объединений субъектов страхового дела, единого реестра саморегулируемых организаций в сфере финансового рынка;

- контроль за соблюдением страхового законодательства, в том числе путем проведения на местах проверок деятельности субъектов страхового дела, и достоверности представляемой ими отчетности, а также за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности;

- выдачу в течение 30 дней в предусмотренных настоящим Законом случаях разрешений на увеличение размеров уставных капиталов страховых организаций за счет средств иностранных инвесторов, на совершение с участием иностранных инвесторов сделок по отчуждению акций (долей в уставных капиталах) страховых организаций, на открытие представительств иностранных страховых, перестраховочных, брокерских и иных организаций, осуществляющих деятельность в сфере страхового дела, а также на открытие филиалов страховщиков с иностранными инвестициями;

- принятие решения о назначении временной администрации, о приостановлении и об ограничении полномочий исполнительного органа страховой организации в случаях и в порядке, которые установлены Федеральным законом "О несостоятельности (банкротстве)".

В результате рыночной деятельности некоторые функции защиты потребителя должны частично переходить от государства непосредственно к потребителю. Это предполагает, что покупатели должны быть более самостоятельными в оценке страховщиков и их услуг. Поэтому государство должно гарантировать, что потребители страховых услуг имеют доступ к информации, достаточной для формулирования самостоятельных, независимых суждений относительно финансового положения страховщиков, реальных выгод и стоимости предлагаемых ими услуг, граждане должны иметь достоверную информацию, столь важную для принятия ими квалифицированных решений в сфере получения страховых услуг.

Для выполнения своих функций и регулирования экономики и, в частности, страхования, государство использует соответствующие формы и методы государственного воздействия. Каждой из ветвей власти, в том числе и исполнительной, требуется определенная система оптимальных средств для осуществления практических задач. Способы, средства и приемы воздействия на те или иные объекты, закрепленные в действующем законодательстве, приобретают правовое значение и образуют метод правового регулирования.

Антимонопольный орган России имеет право налагать штрафы, выносить предупреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также обращаться в суд с соответствующими исками.